

ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

.....
โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยหมายเลข ๒
การศึกษาของชาวเขาในประเทศไทย
โดย
ผศ.ดร. เพ็ญศิริ จีระเดชากุล

รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ
ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑

**ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย**

โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

**รายงานวิจัยหมายเลข ๒
การศึกษาของชาวเขาในประเทศไทย
โดย
พศ.ดร. เพ็ญสิริ จีระเดชากุล**

**รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ
ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย
ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑**

รายงานวิจัยภายใต้

ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้

เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

- | | |
|-------------------------|---|
| รายงานวิจัยหมายเลข ๑ : | สถานภาพของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๒ : | การศึกษาของชาวเขาในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๓ : | พฤติกรรมสุขภาพของชาวไทยบนพื้นที่สูง |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๔ : | ปัญหาสุขภาพอนามัยของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๕ : | สภาพการประกอบอาชีพของชาวเขาในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๖ : | ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๗ : | ชนกลุ่มน้อยกับการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฯ |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๘ : | โสเภณีชาวเขาและชนกลุ่มน้อยกับขบวนการค้าหญิง
ในประเทศไทยและข้ามชาติ |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๙ : | ประสิทธิผลและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขา
และชนกลุ่มน้อย ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๑๐ : | สิทธิของชนกลุ่มน้อยในกฎหมายระหว่างประเทศ |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๑๑ : | สภาพความเป็นอยู่และปัญหาของชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง
อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๑๒ : | บทสังเคราะห์สถานภาพและการดำรงชีวิตของ
ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย |



รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ หมายเลข ๒
“การศึกษาของชาวเขาในประเทศไทย”
โดย ผศ.ดร.เพ็ญสิริ จิระเดชากุล

ภายใต้ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว กรุงเทพมหานคร
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๕๑
โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จัดพิมพ์โดย คณะวิจัยโครงการวิจัยชุดประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
พิมพ์ครั้งที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑
นางสาวพัชรินทร์ ชลาประศาสน์
บรรณาธิการ

การศึกษาของชาวเขาในประเทศไทย

โดย ผศ.ดร.เพ็ญศิริ จีระเดชากุล

...ทุกคนเผ่าต้องการดำรงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของแต่ละชนเผ่า
พร้อมกับการปรับและสืบทอดวัฒนธรรมซึ่งมีความหลากหลาย
ทั้งในด้านระบบคุณค่า ภูมิปัญญา ภาษา และการ
แต่งกายของแต่ละชนเผ่าสู่คนรุ่นใหม่
ทางเลือกของชนเผ่า
ทุกคนเผ่าต้องการให้มีการปรับหลักสูตรการศึกษาของรัฐ
โดยมีตัวแทนของชนเผ่าเข้าร่วมในกระบวนการจัดการศึกษา
สำหรับชนเผ่า เพื่อให้ตอบสนอง สอดคล้องต่อวิถีชีวิต และ
วัฒนธรรมชนเผ่ามากยิ่งขึ้น...

คำประกาศเจตนารมณ์และข้อเสนอของ
13 ชนเผ่าในประเทศไทย

ความนำ

ชนเผ่าต่างๆ ประกอบด้วยชาวเขาและชนกลุ่มน้อย¹ รวม 13 ชนเผ่า ได้แก่ ม้ง เมี่ยน ลาหู่
ปกาเกอญอ ลีซู ขมุ ถิ่น ลัวะ มลาบรี ตลอดจนชนเผ่าปะหล่อง ชาวละ และชาไก ได้ร่วมประชุม
สมัชชาองค์กรเครือข่ายชนกลุ่มน้อย ในประเทศไทย ครั้งที่ 1 ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อ
วันที่ 25 พฤศจิกายน 2535 และครั้งที่ 2 ณ สถาบันราชภัฏ เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 19 - 20 เมษายน
2536 และได้มีคำประกาศเจตนารมณ์และข้อเสนอของ 13 ชนเผ่าในประเทศไทยออกมาเนื่องใน
โอกาสที่องค์การสหประชาชาติประกาศให้ปี ค.ศ. 1993 เป็นปีสากลสำหรับชนพื้นเมืองและชนเผ่า
ในประเทศไทย ครอบคลุมประเด็นเรียกร้องหลายประการ ได้แก่ สิทธิในการรักษาฟื้นฟูประเพณี
วัฒนธรรมของชนเผ่า สิทธิในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรของชุมชน สิทธิในการมีสัญชาติไทย
ตามกฎหมาย รวมถึงการมีส่วนร่วมที่จะกำหนดแนวทาง เสนอทางออกและทางเลือกในการแก้ไข
ปัญหาต่างๆ ของชุมชน² หากยอมรับกันว่าการเรียกร้องในสิ่งใดย่อมแสดงถึงการมีปัญหานั้นสิ่ง

¹ การประชุมขององค์กรเครือข่ายชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ณ สถาบันราชภัฏเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 19 - 20
เมษายน 2536 เสนอให้ใช้คำว่า "ชนเผ่าพื้นเมือง" (indigenous people) แทนคำว่า "ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย"
โดยให้เหตุผลว่ามีความเหมาะสมทั้งในความเข้าใจและความรู้สึกที่ดี เพราะหมายถึงชนเผ่าดั้งเดิมพื้นเมืองที่ตั้ง
หลักแหล่ง ตั้งรกรากอยู่ในพื้นที่นั้นมานานแล้ว โปรดดู รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการองค์กรเครือข่าย
ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (เชียงใหม่: องค์กรเครือข่ายชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, 2536), หน้า 21.

² เถ็งฮ้าง, หน้า 28-30.

นั้น ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ข้างต้นจึงสะท้อนปัญหาจากมุมมองของชาวเขาและชนเผ่าอื่น ๆ ในประเทศไทยซึ่งน่าจะต้องเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง

เฉพาะประเด็นในเรื่องของวัฒนธรรมและการศึกษาของชาวเขาซึ่งเป็นจุดเน้นของงานศึกษานี้ ข้อความที่ยกมาแต่ต้นให้มุมมองที่น่าสนใจอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรก ชาวเขาตระหนักในความสำคัญของเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชนเผ่า และเห็นความจำเป็นในการปรับและสืบทอดต่อวัฒนธรรมให้แก่เยาวชนของตน ประการที่สอง ชาวเขาเห็นว่าการศึกษาที่รัฐจัดให้กับชนเผ่าไม่น่าสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชนเผ่า ประการที่สาม ชาวเขาจึงเรียกร้องที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษาให้กับลูกหลานของตน เพื่อตอบสนองต่อวัฒนธรรมของชนเผ่า มุมมองและเจตนารมณ์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นภาพของความขัดแย้ง ไม่ลงรอยกันในเรื่องของการศึกษาระหว่างฝ่ายรัฐซึ่งเป็น “ผู้จัดและควบคุมการศึกษา” กับชาวเขาซึ่งตกอยู่ในฐานะของ “ผู้ต้องรับการศึกษา” การทำความเข้าใจในความขัดแย้งนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อนำไปสู่การคลี่คลายปัญหาอย่างสันติ

การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการศึกษาของชาวเขาในประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน

งานศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาของชาวเขาในประเทศไทยเริ่มปรากฏขึ้นประมาณหลัง พ.ศ. 2510 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน งานจำนวนมากเป็นวิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาโทของนิสิต นักศึกษาคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ และงานอีกจำนวนหนึ่งเป็นผลจากการวิจัยของอาจารย์มหาวิทยาลัย และหน่วยงานของทางราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ลักษณะร่วมกันของงานศึกษาเหล่านี้ซึ่งเป็นงานส่วนใหญ่ก็คือมักจะจำกัดเรื่องของการศึกษาให้เป็นการศึกษาแบบทางการ (formal education) เท่านั้น และมักศึกษาเรื่องของการศึกษาแบบแยกโดดเดี่ยว ไม่สัมพันธ์กับบริบททางสังคม การมองปัญหาของการศึกษาจึงเน้นปัญหาประสิทธิภาพภายในระบบของการศึกษา หรือไม่ก็เน้นปัญหาที่มีจากชาวเขา เช่น ปัญหาการใช้ภาษาไทย การขาดเรียน ฯลฯ โดยไม่ตั้งคำถามกับวิถีคิด วิถีมองปัญหาของรัฐที่มีต่อชาวเขา วิถีคิดในเรื่องของการศึกษาซึ่งรวมถึงนโยบาย เป้าหมาย สาระความรู้และค่านิยมที่รัฐมุ่งจัดให้แก่ชาวเขา

เมื่องานศึกษาเริ่มต้นจากการยอมรับในวิถีคิด นโยบายและเจตนารมณ์ของรัฐ การศึกษาค้นคว้าในเรื่องการศึกษาของชาวเขาจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและกลวิธีทางการศึกษาเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของรัฐให้มีประสิทธิภาพและช่วยแก้ปัญหาให้แก่รัฐเป็นสำคัญ งานศึกษาเหล่านี้มักเป็นงานวิจัยเชิงสำรวจและเชิงทดลองที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้แก่ การ

สร้างแบบจำลองการสอน และการอบรมครูช่วยสอนชาวเขาในวิชาต่างๆ เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย พลศึกษา เป็นต้น ในแต่ละระดับชั้น³ การศึกษาปัญหาในการจัดการ และบริหารการศึกษา⁴ การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชาวเขา⁵ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นงานศึกษาในรูปของรายงานการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางราชการ ต่างๆ ทั้งที่รายงานเรื่องการศึกษาโดยเฉพาะ และที่รายงานรวมกับการพัฒนาทางด้านอื่นๆ⁶ งานศึกษาเหล่านี้แม้จะมีประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายและการจัดการศึกษาของรัฐแต่ก็มีข้อจำกัด ในขอบเขตของการศึกษา ประเด็นที่ศึกษา และแนวทางในการศึกษา ทำให้ไม่สามารถตอบปัญหา ของการศึกษาจากมุมมองของชาวเขาซึ่งเป็นผู้รับการศึกษาได้ ภาพที่ปรากฏจากงานศึกษาเหล่านี้จึง เป็นภาพที่ไม่ครบถ้วน ครอบคลุมเพียงพอกและไม่ทำให้เกิดความเข้าใจในประเด็นของความขัดแย้งทางการศึกษาระหว่างรัฐกับชาวเขาได้

³ ตัวอย่างของงานศึกษาเช่นนี้ได้แก่ วิมา อังคะนาวัน, การอบรมผู้ช่วยครูสอนเด็กชาวเขาในการสอนวิชา วิทยาศาสตร์ วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517); คมกริบ เคนบุปผา, การสร้างแบบจำลองการสอนวิชาภาษาไทย โดยเน้นทักษะการสอนเฉพาะอย่างในชั้นประถมศึกษาปีที่สี่ วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518); ประสงค์ ราชณสุข, การ ศึกษาผลการทดลองใช้แบบฝึกเสริมทักษะการพูดภาษาไทยแก่เด็กชาวเขา (กรุงเทพฯ: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2532)

⁴ ตัวอย่างของงานศึกษาได้แก่ บำเพ็ญ โด๊ะประดู่, สถานภาพทางสังคมของโรงเรียนชาวเขาและโรงเรียนประชาชนไกลคมนาคม วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525); ไพฑูรย์ สุวรรณหา, การประสานงานในการจัดการศึกษานอกระบบของคณะทำงานชาวเขาอำเภอ จังหวัดเชียงราย วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2533); เทพไท ศรีคำณ, การ ศึกษากระบวนการจัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังความสำนึกในความเป็นคนไทยแก่นักเรียนชาวเขาในโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 8 วิทยานิพนธ์ครุศาสตร มหาบัณฑิต (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534)

⁵ ตัวอย่างของงานศึกษาได้แก่ สมศักดิ์ ตาไชย, การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวกับการตกต่ำชั้นของนักเรียนชาวเขาใน โรงเรียนในประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2531)

⁶ ตัวอย่างของรายงาน ได้แก่ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, สถานการณ์การพัฒนาและ สงเคราะห์ชาวเขาในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต (กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2539); สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, รายงานผลการรวบรวมข้อมูลการศึกษานักเรียนชาวเขาในประเทศไทย ปีการศึกษา 2537 (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยชาวเขา, 2539)

งานศึกษาค้นคว้าที่มุ่งตอบปัญหาการศึกษาจากมุมมองของชาวเขาเริ่มปรากฏขึ้นหลังพ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ทั้งในรูปของงานวิจัยเชิงคุณภาพและบทความเชิงวิพากษ์ แม้จะมีจำนวนจำกัด อยู่มาจนถึงปัจจุบันและส่วนใหญ่เป็นการศึกษาที่ยังไม่ลุ่มลึกมากนัก แต่ก็เป็นการเปิดมิติใหม่ให้ แก่การศึกษาด้านนี้ สารสำคัญและผลการศึกษาของงานเหล่านี้จะนำเสนออย่างบูรณาการต่อไป ในรายงานฉบับนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานศึกษานี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการรวบรวมองค์ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่รัฐจัดให้แก่ชาวเขาในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับกำหนดทิศทางของการวิจัยในเรื่อง ดังกล่าวในขอบเขตที่กว้างขวางและลุ่มลึกมากขึ้น โดยมุ่งจะตอบคำถาม 5 ประการ คือ (1) ระบบ การศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ชาวเขานั้นเป็นอิสระหรือถูกกำกับด้วยนโยบายอะไร อย่างไร ของรัฐ (2) ระบบการศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ชาวเขามีลักษณะ และมีการจัดการอย่างไร (3) ระบบการศึกษาเช่น นั้น เป็นการศึกษาเพื่อรัฐหรือเพื่อชาวเขา (4) ระบบการศึกษาเช่นนั้นสอดคล้องกับวัฒนธรรม และ วิถีชีวิตของชาวเขาหรือไม่ อย่างไร และ (5) วัตถุประสงค์ของการศึกษา “เพื่อ” ชาวเขาควรเป็น อย่างไร

วิธีการในการศึกษา

คำถามทั้ง 5 ประการที่กำหนดไว้ข้างต้นทำให้แนวทางการศึกษาของงานศึกษาฉบับนี้ เป็นการย้อนกลับไปศึกษาถึงความเป็นมาว่าทำไมรัฐจึงได้เริ่มจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขา เมื่อนำมา จัดนั้นได้จัดอะไร อย่างไร เพื่ออะไร ส่งผลอย่างไรต่อชาวเขาโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อวัฒนธรรมและ วิถีชีวิตของชาวเขาจนเป็นที่มาของประเด็นขัดแย้งและการเรียกร้องของชาวเขาดังกล่าวข้างต้น เพราะปัจจุบันย่อมมีที่มาจากอดีต ดังนั้นการเข้าใจอดีตย่อมจะทำให้เข้าใจปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ การพิจารณาเรื่องของการศึกษาจะไม่แยกพิจารณาอย่างใด ๆ หากจะพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์ กับนโยบายของรัฐ และแนวทางในการพัฒนาประเทศ เพราะระบบการศึกษาในสังคมซึ่งมีรัฐเป็นผู้ ควบคุมเช่นในสังคมไทยนี้ ย่อมไม่อาจแยกพิจารณาเป็นเอกเทศจากระบบสังคมรวมทั้งยุทธศาสตร์ ที่สังคมใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศได้ ยิ่งไปกว่านั้นการทำความเข้าใจเรื่องของชาวเขาใน ฐานะที่เป็นชนกลุ่มน้อยในความหมายที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า และมีความ ค่อนข้างกว่าในเชิงอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองเมื่อเปรียบเทียบกับชนกลุ่มใหญ่ จึงจำเป็นต้องมี การศึกษาในแง่ของความสัมพันธ์ที่มีต่อชนกลุ่มใหญ่ คือชาวไทยพื้นราบพร้อมกันไปด้วย ดังนั้น

งานศึกษานี้จึงมุ่งเสนอภาพของการศึกษาของชาวเขาในภาพกว้างที่สัมพันธ์กับบริบทของสังคมไทยโดยรวม มากกว่าที่จะมุ่งแจกแจงรายละเอียดเฉพาะของการจัดการศึกษา

วิธีการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เน้นการสังเคราะห์และบูรณาการข้อมูล ความรู้ที่ได้จากการศึกษาเอกสารงานเขียนต่างๆ ที่เลือกสรรแล้วว่าสามารถตอบคำถามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ ซึ่งได้แก่ งานวิจัย รายงานการประชุมและสัมมนาต่างๆ บทความทางวิชาการและงานเขียนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง⁷ แต่เนื่องจากความรู้ที่ได้จากงานเขียนต่างๆ นั้นมีอยู่อย่างจำกัด ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์เอกสารของทางราชการและของนักวิชาการต่างๆ ประกอบด้วยเพื่อให้สามารถตอบปัญหาที่ซับซ้อนทั้ง 5 ประการนั้นได้อย่างน้อยก็เป็นเบื้องต้น แล้วนำเสนอผลของการวิเคราะห์ สังเคราะห์และบูรณาการนั้นอย่างเชื่อมโยง ต่อเนื่องตามเค้าโครงของคำถามทั้ง 5 ประการ

คำว่า “ชาวเขา” ในงานศึกษานี้จะใช้ในความหมายของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ว่า หมายถึงกลุ่มชนชาติส่วนน้อยที่อาศัยถาวรในพื้นที่สูงและทุรกันดารของภาคเหนือ และตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศไทยรวม 20 จังหวัด มีภาษา ค่านิยม ความเชื่อ ประเพณีวัฒนธรรมแตกต่างจากชาวไทยพื้นราบ แบ่งเป็น 11 เผ่า คือ กะเหรี่ยง (ปาเกอญอ) แม้ว (ม้ง) เข่า (เมี่ยน) อีเก้อ (อาข่า) มูเซอ (ลาหู่) ลีซอ (ลีซู) ลัวะ ถิ่น (ลัวะเมืองน่าน) ขมุ ดองซุ (กะเหรี่ยงปะโอ) และดองเหลื่อง (มลาบรี) รวมเป็นจำนวนชาวเขาในประเทศไทยทั้งสิ้น 745,910 คน⁸

รัฐไทยสมัยใหม่กับการเริ่มต้นเข้าไปดำเนินงานต่าง ๆ กับชาวเขา

ชาวเขาหลายเผ่าได้เข้ามาตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยเป็นเวลานานกว่า 200 ปี และบางเผ่าก็อยู่มาเป็นเวลามากกว่า 1,000 ปีมาแล้ว เช่น ลัวะ กะเหรี่ยง ขมุ ผิดดองเหลื่อง ในอดีตชนเผ่าเหล่านี้ บางกลุ่มได้มีส่วนในการสร้างชาติ สร้างสังคมไทยมาโดยตลอด เช่น ลัวะเคยทำหน้าที่ผลิตเกลือเพื่อแลกเปลี่ยนหรือค้าขายกับชาวไทยล้านนา และในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นกะเหรี่ยงที่อยู่ตามเมืองหน้าด่านชายแดนก็เคยทำหน้าที่เป็นกำลังสอดแนมข้าศึก ความสัมพันธ์ระหว่างชาวเขาเหล่านี้กับสังคมไทยจึงค่อนข้างจะราบรื่น กษัตริย์ไทยในอดีตได้ทรงสนับสนุนให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นกำลังสำคัญในกิจการต่าง ๆ พระราชทานทรัพย์สิน ที่ดินให้ทำมาหากิน หรือชูป

⁷ เอกสารที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ปรากฏอยู่ในบรรณานุกรมท้ายเล่มแล้ว จึงไม่ขอเอ่ยชื่อซ้ำในที่นี้

⁸ พรสุข เกิดสว่าง และ กฤตยา อาชวนิจกุล. สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540) . หน้า 5.

เลี้ยงให้ช่วยราชการ จนชนเผ่าบางกลุ่มถูกผสมกลมกลืนให้กลายเป็น “ไทย” แต่ก็ยังมีบางกลุ่มที่ยังสามารถรักษาเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนไว้ได้ในระดับหนึ่ง⁹ นอกจากนี้ยังมีชาวเขาซึ่งตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่บนภูเขาสูงห่างไกลจากคนไทยพื้นราบ และชาวเขาซึ่งอพยพเข้ามาสู่เมืองไทยหลังจากนั้นซึ่งยังไม่ถูกผสมกลมกลืนให้เป็นไทย แต่ “ความแตกต่าง” และสถานภาพ “ชนกลุ่มน้อย” ของชาวเขาภายหลังเมื่อมีแนวคิดเรื่อง “รัฐไทย” เกิดขึ้นก็ยังไม่ถูกมองว่าเป็นปัญหา ชาวเขาจึงสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างอิสระ อย่างแตกต่าง โดยที่รัฐไทยสมัยใหม่ไม่ได้เข้าไปจัดการแต่อย่างใด

รัฐไทยสมัยใหม่เริ่มเข้าไปดำเนินงานต่าง ๆ กับชาวเขาเมื่อประมาณสี่สิบปีเศษมานี้เอง หลังจากที่รัฐบาลได้มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังสงคราม สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำฝ่ายโลกเสรีมีนโยบายต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ พร้อม ๆ กับการเผยแพร่แนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เพื่อสนับสนุนการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาจึงให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในหลาย ๆ ด้าน หลาย ๆ รูปแบบ ผลจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาได้ทำให้ไทยมีนโยบายล่อลวงลัทธิคอมมิวนิสต์ไปด้วยและแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยก็ได้มีบทบาท และมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อวิถีคิด และวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลและนักวิชาการไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 7 ก็ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว

นโยบายความมั่นคงของประเทศด้วยการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ และพัฒนาชนบทของรัฐ ได้ทำให้รัฐเริ่มมองว่า ชนเผ่าที่ก่อมาชื่อเรียกว่า “ชาวเขา” (คำนี้เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ.2502) ซึ่งอาศัยอยู่ตามชายแดนที่ห่างไกลแต่ใกล้กับอาณาเขตของการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ และมีภาษาวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากคนไทยทั่วไป เป็นกลุ่มคนที่เป็ปัญหาทั้งต่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นปัญหาต่อการพัฒนาประเทศด้วยในขณะเดียวกัน ดังนั้นการมองชาวเขาว่าเป็นปัญหา และเป็ต้นเหตุของปัญหาจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าไปดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐกับ ชาวเขา

⁹ จ.วันศรี บรรณารักษ์, “การศึกษาชนกลุ่มน้อยในล้านนา,” ด้านนาถศึกษา 2 เมษายน - มิถุนายน 2530

แนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย : แนวคิดที่กำกับท่าทีของรัฐต่อชาวเขา

แนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย (modernization) ซึ่งเป็นแนวคิดที่กำกับ วิธีคิด วิธีดำเนินงานของรัฐต่อสังคมไทย ชนบทไทยและชาวเขาในประเทศไทยนั้น มีสาระสำคัญ¹⁰ ดังนี้

1. แบ่งแยกสังคมเป็นสองขั้ว คือ สังคมแบบดั้งเดิมหรือด้อยพัฒนา กับสังคมแบบทันสมัยหรือพัฒนาแล้ว ในทุก ๆ ระบบของสังคมทั้งในระดับโลก และในแต่ละประเทศจะมีภาวะทั้งสองแบบดำรงอยู่ด้วยกัน กระบวนการก้าวไปสู่ความทันสมัยคือการเปลี่ยนแปลงของสังคมจากภาวะดั้งเดิมไปสู่ภาวะทันสมัย เช่น เปลี่ยนแปลงการผลิตทางการเกษตรแบบพหุมีพอกินไปสู่การผลิตเพื่อการค้า เปลี่ยนแปลงการผลิตทางอุตสาหกรรมจากการใช้กำลังคนและสัตว์ไปสู่การผลิตโดยเครื่องจักร และส่งสินค้าเพื่อการแลกเปลี่ยนในระบบตลาด เปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานของคนจากหมู่บ้านเข้าสู่เมือง

2. เป้าหมายของการพัฒนาในระดับรูปธรรม ได้แก่ การทำให้เป็นสมัยใหม่ และก้าวหน้าแบบตะวันตก (westernization) หรือการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (industrialization)

3. ปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ทุน และทรัพยากรมนุษย์ที่ขาดความชำนาญการ โครงสร้างสังคมที่มีขนาดเล็กและไม่ทำหน้าที่เฉพาะ กนในสังคมยังมีทัศนคติและระบบความเชื่อที่ยังงายไม่ทันสมัย ฯลฯ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

4. เพื่อให้เกิดการพัฒนา ต้องมีการหมุนเวียนและความชำนาญการอย่างมหาศาลจากภายนอกเข้าสู่สังคมที่ยังไม่พัฒนานี้ ในรูปของความช่วยเหลือและการลงทุนที่มุ่งสู่อุตสาหกรรมหนัก และเกษตรกรรมเพื่อส่งออก ต้องขยายสังคมให้ใหญ่ขึ้น และมีการแบ่งแยกหน้าที่ตามความชำนาญมากขึ้น ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติโดยผ่านการศึกษา การกล่อมเกลางานสังคม การให้แบบอย่างเพื่อเลียนแบบ ตลอดจนการถ่ายทอดคตินิยม

5. การพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิค จึงต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญ (expert) ที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ

หากวิเคราะห์แนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยดังกล่าว จะพบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจที่จะทำให้เกิดวิถีคิดแก่รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สรีทธาในแนวคิดข้างต้น ได้ดังนี้

¹⁰ ไพรคดู เดวิด โกลด์สเวอร์ธ, มองทฤษฎีการพัฒนาย่างวิเคราะห, แปลโดย ม.ร.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 17 - 20; นภาพกรณ์ หะวานนท์, สังคมวิทยาสำหรับการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2540), หน้า 36 - 37; และ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 58 - 62.

1. ให้ความหมายของการพัฒนาคับแคบ เพียงแค่การทำให้ทันสมัยแบบตะวันตก หรือการทำให้เป็นอุตสาหกรรม

2. เมื่อจะทำให้สังคมใดเกิดกระบวนการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย จึงไม่ต้องสนใจว่าสังคมนั้นหรือชุมชนนั้นต้องการอะไร หรือต้องการพัฒนาไปในรูปแบบใด เพราะมีตัวแบบ (model) ที่ตายตัวกำหนดไว้อยู่แล้ว

3. การมีตัวแบบหรือ “มาตรฐาน” แบบตะวันตกจึงไม่มีที่ว่างให้กับภูมิปัญญาพื้นบ้าน ศักยภาพ วัฒนธรรม วิถีคิด และวิถีชีวิตของชุมชนหรือท้องถิ่น

4. วัฒนธรรม วิถีชีวิต ภูมิปัญญาของท้องถิ่นหรือชุมชนซึ่งแตกต่างไปจากตัวแบบ เป็นสิ่งทิ้งมลาย ล้าสมัย ค่อยพัฒนา เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา จึงควรต้องถูกปรับเปลี่ยน

5. วิธีการในการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดการพัฒนา คือการลอกเลียนแบบจากประเทศตะวันตก โดยนำความรู้ ทักษะ ทักษะคิด ค่านิยม และเทคโนโลยีที่ทันสมัยของตะวันตกเข้ามาถ่ายทอดให้กับคนในสังคมและชุมชน ชุมชนจึงเป็นฝ่ายรอรับการถ่ายทอด บอกล่าว และรับการพัฒนา จึงไม่ต้องคิด ไม่ต้องมีส่วนร่วมในการคิดหรือตัดสินใจเพราะชุมชนไม่มีศักยภาพใด ๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนา

6. ผู้นำในการปรับเปลี่ยนคือ ผู้รู้ ซึ่งได้รับการศึกษาอบรมในเทคนิควิธีการพัฒนามาดีแล้ว ในกรณีของสังคมไทยก็คือ ข้าราชการ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ

7. แนวคิดการพัฒนาเช่นนี้เป็นแนวคิดแบบแยกส่วน(fragmentarist view) คือ มองเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและวัตถุเป็นหลัก การพัฒนาทางด้านอื่น ๆ หากจะมีคุณค่าก็ต่อเมื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมที่มีคุณค่าที่จะรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและทางวัตถุก็คือ วัฒนธรรมวัตถุนิยม - บริโภคนิยม และวัฒนธรรมแบบเมือง

แนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยซึ่งมีอิทธิพลต่อรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินงานของรัฐ ได้ทำให้รัฐมองปัญหาและแก้ปัญหาของชาวเขาดังจะกล่าวถึงต่อไป

ท่าทีของรัฐในการมองและแก้ไขปัญหาชาวเขาและทัศนคติของคนไทยพื้นราบต่อชาวเขา

เมื่อรัฐมีนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยการพัฒนาชนบทภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย ชาวเขาซึ่งเคยอยู่อย่างอิสระ อย่างแตกต่างในประเทศไทยมาช้านานจึงถูกมองจากรัฐว่าเป็นปัญหา ต้องหาทางแก้ไข และท่าทีของรัฐเช่นนั้นได้ส่งผลต่อไปถึงทัศนคติของคนไทยพื้นราบด้วย ดังจะกล่าวถึงแต่ละประเด็นดังนี้

การมองปัญหาชาวเขาของรัฐ ในมุมมองของทางการ ชาวเขาเป็นปัญหารวมถึงมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่หลายประการ¹¹ สรุปได้ดังนี้

1. การปลูกฝิ่นของชาวเขาเป็นต้นตอของปัญหายาเสพติด
2. วิธีการเพาะปลูกของชาวเขาเป็นต้นเหตุของการทำลายป่าไม้และต้นน้ำลำธาร
3. ชาวเขามีวัฒนธรรมและภาษาที่แตกต่างจากคนไทย จึงเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย
4. ชาวเขาดกอยู่ในวงจรแห่งความชั่วร้าย คือ ไร่ ฝิ่น ไร่ ฝิ่น จึงก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองให้แก่ประเทศ รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

ท่าทีในการมองปัญหาจากฝ่ายรัฐ 4 ประการนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากจากแวดวงวิชาการว่าเป็นทัศนคติที่ผิดพลาดและไม่ครอบคลุม ตัวอย่างเช่น กรณีของการถูกกล่าวหาเป็นตัวการในการทำลายป่า และต้นน้ำลำธารนั้นเป็นทัศนคติที่มองคนแยกจากป่าตามแนวคิดแบบแยกส่วนของตะวันตก และเป็นทัศนคติแบบเหมารวม ขาดการแยกแยะ เพราะการทำไร่ของชาวเขาที่แพร่หลายนั้นเป็นการทำไร่ในระยะสั้น และทิ้งป่าให้ฟื้นตัวในเวลายาวนาน จัดได้ว่าเป็นลักษณะการใช้ที่ดินเป็นไปในทิศทางของการอนุรักษ์ดินและป่าไม้ ตราบเท่าที่ปัญหาความกดดันทางด้านประชากรยังไม่มาก หรือยังไม่มีปัจจัยการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกเข้าแทรกแซง ส่วนการทำไร่แบบใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกในเวลายาวนานและทิ้งป่าให้ฟื้นตัวในเวลายาวนานเช่นกัน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันในกลุ่มชาวเขาที่นิยมปลูกฝิ่น มีเพียงร้อยละ 10 ของระบบการเกษตรแบบทำไร่บนที่สูงทั้งหมด¹² ส่วนตัวการของการทำลายป่าไม้และระบบนิเวศน์ที่แท้จริงก็คือการตัดไม้ของพ่อค้าไม้¹³ ซึ่งกรณีของพ่อค้าไม้คงต้องโยงความสัมพันธ์ไปสู่นโยบายการให้สัมปทานป่าไม้ของรัฐบาลไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมถึงสัมปทานเหมืองแร่ และการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ การขยายตัวของเมือง และการสร้างเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ ตามแนวทางการพัฒนาประเทศไปสู่ภาวะทันสมัยของรัฐ

¹¹ จจัดภัย นุราชพัฒน์, ชาวเขา (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพความมั่นคง, 2528), หน้า 137 - 142; กรมประชาสงเคราะห์, "ปัญหาชาวเขาในประเทศไทย," การประชาสงเคราะห์ 27 (กันยายน - ตุลาคม 2527): 81-83.

¹² ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, ภูมิปัญญา นิเวศวิทยาพื้นเมือง (กรุงเทพฯ: โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2539), หน้า 20 - 35.

¹³ รุทนิจ เกษมณี, "ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการทำกินบนที่สูง," ข่าวสารสถาบันวิจัยชาวเขา 15 (มกราคม - มิถุนายน 2534): 38.

ปัญหาเรื่องฝิ่นก็เช่นเดียวกัน ทักษะแบบแยกส่วนได้ทำให้รัฐมองปัญหาจากชาวเขาแต่เพียงด้านเดียว ชาวเขาไม่เคยคิดว่าฝิ่นเป็นปัญหาเพราะบางเผ่าปลูกกันมานานหลายชั่วคนแล้ว เพื่อใช้ในการกิจกรรมทางสังคม และเป็นยารักษาโรค การที่ฝิ่นเผยแพร่ไปสู่สังคมภายนอก และถูกนำไปแปรสภาพเป็นยาเสพติดชนิดอื่นจนสหประชาชาติต้องเข้ามากดดันให้รัฐบาลไทยเข้ามาแก้ไขนั้น¹⁴ เกิดขึ้นเพราะคนภายนอก และเกิดขึ้นจากความต้องการของตลาดภายนอกและตลาดต่างประเทศซึ่งเป็นผู้เสพ การมองปัญหานี้ว่ามีสาเหตุจากชาวเขาจึงเป็นการมองปัญหาที่ไม่ครอบคลุม

ทักษะการมองชาวเขาว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และอยู่ในภาวะด้อยพัฒนา ก็เป็นการมองจากกรอบที่มี “มาตรฐาน” เดียว เมื่อมีชาวเขาบางกลุ่มไปเข้ากับฝ่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับฝ่ายทุนนิยมเสรีที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ชาวเขาจึงกลายเป็นปัญหาต่อความมั่นคงของประเทศ และที่สำคัญคือเป็นปัญหาต่อความมั่นคงของรัฐที่มีอเมริกาสนับสนุน ชาวเขาส่วนใหญ่มิได้เข้าไปเกี่ยวข้อง และมีจำนวนไม่น้อยที่อพยพลงมาขอที่พึ่งพิงและขอความช่วยเหลือจากทางการ และชาวเขายังอีกจำนวนไม่น้อยก็ได้ให้ความร่วมมือกับทางการในการหาข่าว รวบรวมการเข้าร่วมในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ด้วย¹⁵ ส่วนการมองชาวเขาว่าอยู่ในภาวะด้อยพัฒนา ทั้ง ๆ ที่ชาวเขาหลายเผ่าดำรงวิถีชีวิตต่อเนื่องกันมาอย่างสงบสุขหลายชั่วอายุคนก็เป็นทักษะที่อาศัย “ตัวแบบ หรือ “มาตรฐาน” ของตะวันตกมาเป็นตัวตัดสิน จึงมองไม่เห็นคุณค่าของภูมิปัญญา และวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากกระแสหลัก

นโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาชาวเขา การมองปัญหาชาวเขาจากแง่มุมของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ได้นำไปสู่การแก้ไขโดยใช้ยุทธศาสตร์หลายประการ เช่น ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือในด้านปัจจัย 4 ในระยะแรก ๆ หลังจากนั้นจึงใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นหลักเช่นเดียวกับการพัฒนาชนบทโดยมีกรอบแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยเป็นแนวคิดอยู่เบื้องหลัง พร้อม ๆ ไปด้วยการควบคุมโดยกฎหมายและการปราบปรามด้วยกำลังเมื่อจำเป็น

พ.ศ. 2494 เป็นปีแรกที่รัฐบาลได้เริ่มเข้าไปช่วยเหลือชาวเขาในรูปของการสงเคราะห์เครื่องอุปโภค บริโภค ที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยความร่วมมือของตำรวจตระเวน

¹⁴ หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 37 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2501 ให้เลิกการเสกฝิ่นและยกเลิกการจำหน่ายฝิ่นทั่วราชอาณาจักร มีผลให้ทางราชการต้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามมิให้มีการปลูกฝิ่นด้วย ดังนั้นการปลูกฝิ่นของชาวเขาจึงเป็นการขัดกับนโยบายของทางราชการ

¹⁵ วณิช พุกพะศรี, “ปัญหาชาวเขา นโยบายและการจัดองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยชาวเขา,” การประชุมสงเคราะห์ 31 (กันยายน - ตุลาคม 2531): 78.

ชายแดน และกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2502 หลังจากที่รัฐบาลไทยมีคำสั่งยกเลิกการเสพและจำหน่ายสินค้าพระราชอาณาจักร คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขา ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติ ในการกำหนดนโยบายดำเนินการเกี่ยวกับชาวเขา

พ.ศ. 2519 ได้มีการกำหนดให้ใช้ “นโยบายรวมพวก” (integration policy) ในการดำเนินงานกับชาวเขา โดยเร่งรัดดำเนินการให้ชาวเขามีความสำนึกในการเป็นพลเมืองไทย เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย และมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ และให้สิทธิที่จะนับถือศาสนาและปฏิบัติตนตามขนบธรรมเนียมประเพณีเดิมของตนได้ตามความปรารถนา

พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดแนวนโยบายการพัฒนาชาวเขาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเริ่มจากแผนฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹⁶ และใน พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายการแก้ไขปัญหามันคงแห่งชาติดังกล่าวเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด ซึ่งใช้เป็นนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหามาจนถึงปัจจุบัน สารสำคัญของนโยบายความมันคงฯ แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ 1) ด้านการเมืองการปกครอง โดยมุ่งจัดระเบียบการปกครองชุมชนบนพื้นที่สูง¹⁷ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผลักดันชาวเขาจากนอกประเทศ สร้างความผูกพันทางจิตใจของชาวเขาต่อประเทศไทย (2) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดและเลิกการปลูกฝิ่นและเสพพืชเสพติดโดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มรายได้โดยการพัฒนาการผลิต พัฒนาการตลาด ส่งเสริมอาชีพอื่นนอกภาคเกษตร กระจายบริการขั้นพื้นฐานด้านการศึกษาและสาธารณสุข วางแผนครอบครัวให้เกิดผล (3) ด้านการอนุรักษ์ การใช้ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติโดยวางแผนและกำกับดูแลการใช้ที่ดินอย่างเคร่งครัดและบังคับใช้กฎหมายและระเบียบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง¹⁸

จากนโยบายความมันคงฯ นี้ ได้ทำให้มีการกำหนดแผนแม่บท เพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงขึ้นเป็นฉบับแรก (พ.ศ. 2535 - 2539) โดยมี

¹⁶ เรณู ลิขสุวรรณ. นโยบายและการจัดการศึกษา โครงการศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535), หน้า 59.

¹⁷ กำหนดชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทยปี 2538 ให้ความหมายของชุมชนบนพื้นที่สูงว่าหมายถึง ชุมชนที่ชาวเขาชาติพันธุ์ต่างๆ อยู่อาศัยทำกิน รวมถึงพื้นที่ที่ชนกลุ่มอื่นๆ เช่น ปะหล่อง จีนฮ่อ ไทยใหญ่ ไทยลื้อ คนไทยพื้นราบขึ้นไปอาศัยทำกินปะปนอยู่กับชาวเขา

¹⁸ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. คู่มือปฏิบัติงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา (กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ม.ป.ป.), หน้า 59 - 61.

สำนักงานสภามั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบอำนาจการและประสานงานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในปี 2540 ก็ได้เริ่มใช้แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งจัดทำให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีสาระสำคัญคือ เร่งรัดให้ชาวเขาได้รับสัญชาติไทยตามระเบียบหรือได้รับสถานะบุคคลที่เหมาะสมตามกฎหมาย ให้มีการตั้งถิ่นฐานถาวรและได้รับการจัดระเบียบการปกครองตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ พัฒนา อนุรักษ์ พื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ให้ชุมชนบนพื้นที่สูงได้รับการพัฒนาตามศักยภาพและโอกาสที่เหมาะสมเพื่อดำรงชีพและประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน พัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ กลไก และกระบวนการดำเนินงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง¹⁹

องค์กรบริหารแผนแม่บทฉบับที่ 2 นี้ มี 5 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ โดยในองค์กรระดับชาตินั้นมีสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและอำนาจการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (สส. นอส.) อำนาจการประสานงาน กำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามแผนแม่บท ส่วนหน่วยงานที่ต้องดำเนินงานตามกรอบพัฒนาฯ ข้างต้นได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงกลาโหม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) และ สส. นอส.

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ มีข้อสังเกตและข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบาย และการตั้งองค์กรเข้ามาดูแลและแก้ปัญหาชาวเขาดังนี้

1. การที่ชาวเขาถูกมองว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นปัญหาทางด้านต่าง ๆ ปัญหาเหล่านั้นจึงได้กลายมาเป็นพื้นฐานของนโยบายรัฐที่มีต่อชาวเขา

2. ในบรรดาปัญหาทั้งปวงนั้น รัฐให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงมาเป็นอันดับแรก ดังนั้นการแก้ปัญหาและพัฒนาชาวเขาในด้านอื่น ๆ จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่จะทำให้ชาวเขาล้มเลิกการกระทำใด ๆ ที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล และก่อให้เกิดความมั่นคง ซึ่งความมั่นคงในที่นี้คงไม่

¹⁹ สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและอำนาจการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540 - 2544) , หน้า 11 - 12.

ได้หมายถึงความมั่นคงของประเทศเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงความมั่นคงของรัฐบาล (ซึ่งหมายถึงกลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนด กำกับ ควบคุมนโยบายและกลไกของรัฐ) และความมั่นคงของทุนนิยมอเมริกันด้วย

3. นโยบายในการดำเนินงานกับชาวเขาตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน ครอบคลุมเรื่องหลัก ๆ คือ ให้ชาวเขามีความสำนึกในความเป็นไทย และจงรักภักดีต่อประเทศไทย ให้ชาวเขาเลิกปลูกฝิ่น ให้ชาวเขานุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ยกย่องความเป็นอยู่ชาวเขาให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับชาวไทยพื้นราบ และให้ชาวเขาดำเนินงานตามที่ได้รับสถานะตามกฎหมาย

4. เนื่องจากนโยบายและการดำเนินงานเป็นการกำหนดจากฝ่ายรัฐ เพื่อควบคุมปราบปรามและพัฒนาชาวเขาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ จึงมุ่งประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อรัฐเป็นส่วนใหญ่ แม้ในนโยบายในระยะหลัง ๆ จะส่งเสริมให้ชาวเขามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนของตน แต่ก็ยังเป็นปัญหาจากมุมมองของรัฐและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย ชาวเขาเองไม่เคยมีโอกาสร่วมกำหนดนโยบาย หรือแม้แต่มิมีโอกาสที่จะเลือกรับหรือไม่รับนโยบายของรัฐ

5. เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแก้ปัญหาให้แก่รัฐ ได้มีการเพิ่มองค์กรของรัฐเข้าไปในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับอำเภอในปัจจุบัน ซึ่งไม่ใช่วิธีการในการกระจายอำนาจ เพราะการ “กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชนบนพื้นที่สูง” นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรระดับชาติ ซึ่งมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการเท่านั้น ส่วนองค์กรระดับอื่น ๆ มีหน้าที่ในการประสานงาน และปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายลงมา วิธีการดำเนินงานเช่นนี้เป็นวิธีที่ระบบราชการแบบรวมศูนย์ของไทยใช้เพื่อรักษาอำนาจและสภาพของโครงสร้างส่วนบนมาโดยตลอด

6. นโยบายรวมพวกที่กำหนดให้ใช้ดำเนินงานกับชาวเขาตั้งแต่ พ.ศ. 2519 เป็นต้นมานั้น หากพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐอย่างถ่องแท้แล้วกลับไม่เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ เพราะรัฐได้ใช้วิธีการต่างๆ เพื่อผสมกลมกลืน (assimilation) ให้ชาวเขายอมรับและเปลี่ยนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ให้เป็นแบบคนไทยพื้นราบ เพราะถึงแม้รัฐจะไม่ได้กำหนดเป็นเป้าหมายในโครงการของรัฐบาลโดยตรง ก็เป็นลักษณะการดำเนินงานของทางการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็มีความรู้สึกว่าต้องทำเช่นนั้น²⁰ รัฐได้ใช้วิธีการผสมกลมกลืนกับชาวเขาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยผ่านระบบ

²⁰ Nicholas Tapp, *Sovereignty and Rebellion: The White Hmong of Northern Thailand* (Singapore: Oxford University Press, 1990), P. 39.

การศึกษาของรัฐ คงจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชาวเขาซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์แบบด้านเดียว คือ รัฐกำหนดนโยบาย ส่วนชาวเขาปฏิบัติตาม²¹ แม้แต่นามสกุลของชาวม้งซึ่งถือว่าสำคัญมากในวัฒนธรรมของคนม้งก็ยังคงถูกเปลี่ยนให้เป็นเหมือนคนไทย โดยพวกอำเภอหรือทางราชการเอาไปให้ ใครไม่เปลี่ยนถือว่าเชย เมื่อเด็กไปโรงเรียนร่วมกับชาวพื้นราบจะถูกหัวเราะทำให้รู้สึกด้อยกว่าและอับอาย²²

ทัศนคติของคนไทยพื้นราบต่อชาวเขา ทำที่การมองปัญหาและแก้ปัญหาชาวเขาของรัฐได้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในหมู่คนไทยพื้นราบ เริ่มจากข้าราชการไปสู่สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป ข้าราชการระดับสูงหลาย ๆ ท่านได้กล่าวว่า “ปัจจุบัน ชาวเขาในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น... ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกทำลายป่าซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ...” หรือ “ปัญหาชาวเขานี้ถ้าถึงที่สุดจริง ๆ ก็ต้องบังคับจับมาทำหมันเพื่อไม่ให้ขยายพันธุ์ต่อ เพราะขยายตัวกันรวดเร็วมาก... นอกจากนี้ก็ต้องพยายามกลืนชาติให้ได้” เป็นต้น นอกจากนี้สื่อมวลชนก็ยังมองว่า “การจะพัฒนา (ชาวเขา) อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องให้มาอยู่รวมในที่เดียวกัน ง่ายต่อการที่จะไปพัฒนาสร้างความเจริญให้....” และแม้แต่นักวิชาการบางท่านก็ยังเห็นว่า “เราต้องยอมรับว่าวัฒนธรรมประเพณีของชาวเขาเป็นแบบล้าหลังเป็นอย่างมาก....เราคงต้องยอมให้เขาได้รับความเป็นสมัยใหม่ให้มีลักษณะเป็นคนไทยพื้นราบมากขึ้นและละทิ้งวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม”²³

อคติเช่นนี้เมื่อขยายไปสู่ชาวไทยพื้นราบโดยทั่วไป จึงมักจะเรียกชาวเขาอย่างรังเกียจเหยียดหยามว่า “แมง” (หรือแมลงในภาษาไทยภาคกลาง)²⁴ หรือ “คนต่างด้าว”²⁵ ซึ่งสะท้อนให้เห็นทัศนคติว่า ไม่ได้มองชาวเขาเป็น “คน” เช่นเดียวกับคนไทยพื้นราบ หรือหากจะเป็นคนก็ไม่ใช่

²¹ รายงานผลการสัมมนาเรื่อง การทำงานขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย และมาตรฐานและการดำเนินชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย การสัมมนาประกอบโครงการวิจัย เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ เชียงใหม่, 5 - 6 กุมภาพันธ์ 2541, หน้า 63 - 64.

²² เพ็งอ้าง, หน้า 69 - 70.

²³ อ้างใน เรณู ลิสุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 51 - 52.

²⁴ ผู้เขียนงานศึกษาดังนี้ในฐานะที่เป็นคนท้องถิ่นเติบโตในภาคเหนือ มีความเห็นว่า “แมง” เมื่อใช้เรียกคนอื่นนั้นไม่ได้มีความหมายตรงตัวว่าหมายถึง แมลง หากแต่หมายถึงสิ่งมีชีวิต (ซึ่งอาจไม่ใช่คน) ที่สกปรก น่ารังเกียจ น่าขยะแขยง

²⁵ สนิท วงษ์ประเสริฐ, “ชาวเขา: ชนกลุ่มน้อยด้อยโอกาส,” ข่าวสารสถาบันวิจัยชาวเขา 11 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2530): 1,4.

คนไทย ดังนั้นวัฒนธรรมของชาวเขาย่อมจะต้องด้อยและต่ำด้อยกว่าวัฒนธรรมของชาวไทยพื้นราบ ซึ่งเป็นทัศนคติแบบหลงในความเป็นเลิศของวัฒนธรรมของตน (ethnocentrism) และที่น่าสนใจก็คือในขณะที่คนไทยพื้นราบและข้าราชการไทยทั่วไปหลงใหลได้ปลื้มกับวัฒนธรรมของตนว่าเลิศกว่าของชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ในขณะที่เดียวกันก็มองเห็นว่าวัฒนธรรมไทยด้อยกว่าวัฒนธรรมตะวันตก ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เกิดการยอมรับและปรับตัวเข้ากับแนวคิด วิธีการ แบบอย่างทางวัฒนธรรมของตะวันตกอย่างง่ายดาย และความด้อยกว่าตรงนี้ก็ได้ออกแสดงออกในลักษณะที่เด่นกว่า ด้วยการเข้าไป “จัดการและดำเนินการ” กับ ชาวเขา ชนกลุ่มน้อย รวมถึงชาวชนบทอื่น ๆ ซึ่งคนรู้สึกว่าเป็นผู้ที่ด้อยกว่าอีกต่อหนึ่ง

การมองปัญหาชาวเขาทั้ง 4 ประการนี้ของรัฐ นักวิชาการ สื่อมวลชน และคนไทยพื้นราบ เป็นการมองจากสายตาของคนภายนอก โดยใช้มาตรฐานของคนภายนอกเป็นตัวตัดสิน ปัญหาเหล่านี้จึงไม่ใช่ปัญหาที่ชาวเขามองเห็นในระยะแรก ๆ หากแต่การเผยแพร่ทัศนคติเช่นนี้ต่อไปยังสื่อมวลชน สาธารณชน และโดยผ่านการศึกษารัฐ ก็ได้มีส่วนผลักดันให้ชาวเขาบางกลุ่ม บางคนยอมรับว่าคำกล่าวหาจากคนภายนอกที่ว่าชาวเขาเป็นต้นตอของปัญหานั้นเป็นความจริง ซึ่งย่อมมีผลต่อการสูญเสียความภาคภูมิใจในตนเอง และวัฒนธรรมของชาติพันธุ์

การศึกษาที่จัดให้แก่ชาวเขา : เครื่องมือในการแก้ปัญหาของรัฐ

เมื่อกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของการศึกษาในสังคมไทย เป็นที่ยอมรับกันว่าตั้งแต่รัฐเข้ามาควบคุม และจัดการศึกษาโดยผ่านระบบโรงเรียนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมานั้น การศึกษาได้ถูกจำกัดบทบาทลงให้ทำหน้าที่เฉพาะอย่างตามที่รัฐต้องการ และการศึกษาที่ถูกเข้าใจว่า หมายถึง การเข้าเรียนในโรงเรียน การเกิดขึ้นมาของการศึกษาแผนใหม่เช่นนั้นจึงเป็นการเกิดขึ้นมาในฐานะที่เป็นอนุระบบหรือระบบย่อยของสังคมที่จะต้องทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม (ซึ่งก็คือรัฐ เพราะในสังคมไทยการกำหนดทิศทาง ความต้องการต่าง ๆ ในสังคมเป็นการกระทำโดยรัฐ) และได้ทำหน้าที่เช่นนั้นมาโดยตลอด เริ่มจากการสร้างรัฐประชาชาติ และผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมภายใต้วัฒนธรรมแห่งชาติ เพื่อความมั่นคงของรัฐ และผลิตข้าราชการเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยในรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา²⁶

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อแนวคิดการพัฒนาประเทศไปสู่ภาวะทันสมัยของตะวันตกได้แพร่หลายมาสู่ประเทศไทย จนเป็นที่ยอมรับและเกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 7

²⁶ วิจัย วิศทเวทย์. *ปรัชญาการศึกษาไทย 2411 - 2475* (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา, 2536).

การศึกษาได้ถูกใช้ให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศไปสู่ภาวะทันสมัยต่อไปอีก โดยจุดเน้นได้เปลี่ยนจากด้านการเมือง และการวางโครงสร้างระบบราชการซึ่งประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งแล้ว ไปสู่ด้านเศรษฐกิจและด้านวัตถุเป็นหลัก การศึกษาสำหรับคนไทยโดยทั่วไปจึงขยายตัวไปสู่ระดับสูง คือมัธยมศึกษา และอุดมศึกษามากขึ้น เพื่อผลิตกำลังคนในระดับกลาง และระดับสูงเพื่อตอบสนองต่อตลาดแรงงานในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่

เมื่อรัฐจะต้องแก้ปัญหาชาวเขา ซึ่งรัฐเชื่อว่าจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศนั้น นอกจากรัฐจะใช้มาตรการอื่น ๆ แล้ว รัฐยังได้ผนวกเอาการศึกษาเข้ามาเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ปัญหาและพัฒนาชาวเขาภายใต้นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เริ่มจากในปี พ.ศ. 2506 ได้มีนโยบายด้านการศึกษาของชาวเขาขึ้น โดยแต่งตั้งคณะกรรมการชาวเขาสาขาการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ โดยมีอธิบดีกรมสามัญศึกษาเป็นประธาน มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อวางแผนและวางโครงการการศึกษาสำหรับชาวเขา ได้มีการเสนอหลักการเกี่ยวกับการให้การศึกษาแก่ชาวเขาเป็นครั้งแรกในปี 2509 มีสาระคือ “การให้การศึกษาแก่ชาวเขานั้น ควรดำเนินการเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากโรงเรียนประชาบาลพื้นราบทั่วไป เพราะนอกจากในเรื่องอ่านออกเขียนได้แล้ว ประการสำคัญยังมุ่งสร้างความจงรักภักดีให้ชาวเขาเกิดแก่รัฐบาล เพื่อความปลอดภัยของประเทศ ดังนั้นการสอนจึงควรมีหลักสูตรพิเศษ และครูต้องได้รับการอบรมพิเศษแตกต่างไปจากโรงเรียนประชาบาลในพื้นราบทั่วไป”²⁷ แต่กระนั้นในทางปฏิบัติจริงก็ใช้หลักสูตรและวิธีการเช่นเดียวกับพื้นราบ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นฉบับแรกที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาไว้ ก็ได้วางกรอบทางการศึกษา ดังนี้ “พัฒนาชาวเขาให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพและสามารถช่วยตนเองได้ โดยเน้นการเสริมสร้างความรู้เพื่อให้ชาวเขาได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง... เสริมสร้างความเข้าใจและเป็นการผูกพันทางจิตใจของชาวเขาให้มีความนิยมในชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ รวมทั้งขยายขอบเขตให้บริการสาธารณสุขการศึกษาภาคบังคับและการศึกษานอกระบบได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น...”²⁸

ครั้นใน พ.ศ. 2525 เมื่อมีปัญหาจากอิทธิพลของขบวนการค้ายาเสพติด คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคาความมั่นคงแห่งชาติดูแลเกี่ยวกับปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น ซึ่งได้รับการ

²⁷ กองวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. นโยบายและการจัดการศึกษาสำหรับชาวเขาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ม.ป.ป.). หน้า 62.

²⁸ เพิ่งอ้าง. หน้า 32.

แต่งตั้งขึ้นมาในปีนั้นก็ได้อธิบายนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไว้ว่า “...กระจายบริการการศึกษาภาคบังคับเพื่อที่จะให้ชาวเขามีความสำนึกว่า เป็นคนไทยหรือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ไม่สร้างปัญหาด้านความมั่นคง และก่อภาระด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้กับประเทศ...”²⁹

ในปัจจุบัน เมื่อมีการเริ่มใช้แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540 - 2544) การศึกษาก็ถูกจัดให้เป็นกลไกในการแก้ปัญหาเดิม ๆ ให้กับรัฐ และพัฒนาชาวเขาให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐต้องการ โดยได้กำหนดกรอบการพัฒนาให้กระทรวงศึกษาธิการดังนี้

1. ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดการศึกษาให้แก่เด็กวัยเรียนบนพื้นที่สูงให้สามารถอ่านออกเขียนได้ และมีโอกาสเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ และรณรงค์ป้องกันยาเสพติด

2. ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ชุมชนบนพื้นที่สูง พูด อ่าน และเขียนภาษาไทยได้ ตลอดจนให้ความรู้เกี่ยวกับสารเสพติด และพัฒนาส่งเสริมอาชีพนอกการเกษตรโดยจัดการศึกษานอกโรงเรียนในรูปแบบการจัดกิจกรรมตามอัธยาศัยแก่ชุมชน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ได้แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่มีการริเริ่มจัดการศึกษาแก่ชาวเขาเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐได้ดำเนินรอยตามแนวทางที่เคยทำมาแต่อดีตภายใต้วิสัยคิดว่า การศึกษามีบทบาทในการแก้ปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการและประโยชน์ของรัฐ ในกรณีของชาวเขา รัฐมีสมมติฐานว่าเพราะความแตกต่างทางภาษาและวัฒนธรรมจึงทำให้ชาวเขาถูกชักจูงได้ง่าย และเพราะชุมชนชาวเขาดำรงชีพด้วยการผลิตเพียงเพื่อเลี้ยงชุมชน มีความเป็นอยู่ที่ไม่สะดวกสบายทางวัตถุ ไม่มีรายได้เป็นตัวเงินและไม่มีการศึกษา จึงทำให้ชาวเขาไม่พัฒนาและตกอยู่ภายใต้วงจรแห่งความชั่วร้าย “โง่ จน เจ็บ” จึงจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงชุมชนให้มีลักษณะ 2 ประการคือ ประการแรก เป็นหมู่บ้านที่มีความเป็น “ไทย” ซึ่งไม่เพียงแต่จะใช้ภาษาไทย และวัฒนธรรมไทยในการสร้างเอกภาพทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่ชาวเขายังถูกสอนให้คิดอย่างพลเมืองของรัฐไทยพึงจะคิดด้วย ประการที่สอง เป็นหมู่บ้านที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ³⁰ และสูตรสำเร็จที่รัฐใช้ในการเปลี่ยนแปลงชาวเขาก็คือ การพัฒนา โดยมีการศึกษาของรัฐเป็นเครื่องมือที่สำคัญ

²⁹ เทวเถลิงเกียรติ

³⁰ ไบโนแก้ว เทลิ่งอร่ามศรี, อ้างแล้ว, หน้า 153.

กระบวนการทัศน์ของการศึกษาไทย : กระบวนการทัศน์ของการศึกษาสำหรับชาวเขา

เมื่อรัฐตัดสินใจที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและพัฒนาชาวเขาเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐนั้น รัฐไม่ได้เริ่มต้นจากการถามปัญหาเชิงปรัชญาว่าการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวเขานั้นควรเป็นอย่างไร หากแต่ประเด็นความสนใจของรัฐได้ถูกกำหนดไว้แล้วว่าต้องการเปลี่ยนแปลงชาวเขาให้เป็นไปตามที่รัฐประสงค์และเพื่อประโยชน์ของรัฐ ดังนั้นระบบการศึกษาที่รัฐมีอยู่และใช้อยู่กับคนไทยทั่วไปรวมทั้งชาวชนบทจะเป็นคำตอบที่พอเพียงอยู่แล้วสามารถนำมาใช้กับชาวเขาได้อย่างสำเร็จรูป ระบบการศึกษาเช่นนั้นเป็นสิ่งที่รัฐได้นำเข้ามาจากประเทศตะวันตกตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และได้รับการดกย้าถึงความสำคัญและประสิทธิภาพของการศึกษาเช่นนั้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อรัฐรับแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยเข้ามาเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบการศึกษาของตะวันตกเมื่อนำมาใช้ในการศึกษาไทย ได้มีวิธีคิดหรือกระบวนการทัศน์ (paradigm) ดังต่อไปนี้

1. การศึกษามีหน้าที่เฉพาะอย่าง เช่นเดียวกับสถาบันทางสังคมอื่น ๆ หน้าที่ของการศึกษาคือกล่อมเกล่าให้คนในสังคมมีลักษณะดังที่รัฐประสงค์ ในสังคมสมัยใหม่เช่นปัจจุบันเมื่อทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีภาวะทันสมัยเช่นประเทศตะวันตก การศึกษาได้ถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาประเทศ และผู้รับบริการการศึกษาก็ถูกทำให้เชื่อว่าการศึกษจะเป็นช่องทางไปสู่อาชีพนอกภาคเกษตรเพื่อแสวงหาโภคทรัพย์

2. เมื่อภารกิจของการศึกษาถูกกำหนดไว้แต่ต้นเช่นนั้น ศักยภาพของผู้เรียนและของชุมชนจึงไม่ใช่จุดเริ่มต้นของกระบวนการทางการศึกษา การศึกษาควรเป็นเรื่องของผู้รู้ หรือนักการศึกษา การศึกษาไทยจึงเป็นการศึกษาแบบรวมศูนย์ คือรัฐผูกขาดในเรื่องการวางนโยบายการศึกษา กำหนดหลักสูตรและการจัดการเป็นส่วนใหญ่

3. เมื่อทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งไปสู่ความทันสมัยแบบตะวันตก ดังนั้นความรู้ (ซึ่งรวมถึง ทักษะ ทักษะคิด ค่านิยม เทคโนโลยีต่าง ๆ) จึงควรนำเข้ามาจากตะวันตก ประเทศตะวันตกได้แสดงให้เห็นแล้วว่าประสบความสำเร็จในการสร้างความเจริญและสร้างความยิ่งใหญ่มาแล้ว ความรู้ของตะวันตกเมื่อนำมาใช้ในสังคมไทยย่อมจะทำให้เกิดผลเช่นเดียวกัน วิธีคิดเช่นนี้ทำให้มีทัศนะต่อความรู้ว่า ความรู้คืออำนาจ และความรู้คือผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป³¹

4. เมื่อการศึกษามีหน้าที่เฉพาะ และความรู้ที่ถูกต้องก็มีลักษณะเฉพาะ จึงควรมี “ครู” ซึ่งได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะเป็นผู้ทำหน้าที่สอน การสอนคือการถ่ายทอดความรู้ ฝึกฝนทักษะ และปลูกฝังทัศนคติให้แก่ผู้เรียน ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียนโดยส่วนใหญ่จึงเป็นแนวดิ่ง

³¹ วิทย์ วิศทเวทย์, อ้างแล้ว, หน้า 57 - 60.

5. สถาบันทางสังคมที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในการให้การศึกษาคือโรงเรียน

กระบวนการของการศึกษาไทยดังที่กล่าวมานี้วางอยู่บนโลกทัศน์แบบแยกส่วนของตะวันตกจึงมองการศึกษาอย่างคับแคบ เพียงสี่เหลี่ยมของชีวิต ซึ่งเป็นสี่เหลี่ยมทางกายภาพตามฐานคติของความรู้ทางวิทยาศาสตร์แบบแยกส่วน โดยมองเห็นความเจริญทางวัตถุ ทางเศรษฐกิจ เป็นเป้าหมายของการศึกษาในระดับมหภาค ส่วนเป้าหมายในระดับจุลภาคซึ่งเป็นระดับบุคคลนั้นการศึกษาจึงมุ่งเพียงให้คนประกอบอาชีพได้ในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ หรือหากจะทำการเกษตรก็ต้องเป็นเกษตรแบบใหม่ซึ่งใช้เทคโนโลยี และผลิตเพื่อขายเป็นหลัก

การศึกษาไทยซึ่งถูกกำหนดโดยกระบวนการของการศึกษาดังกล่าว ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าแปลกแยกต่อวิถีชีวิตของคนไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนชนบท และมีส่วนอย่างสำคัญต่อการละทิ้งถิ่นฐานของคนชนบทเข้าไปสู่เมือง จนก่อให้เกิดปัญหาสังคมรวมถึงปัญหาจริยธรรมติดตามมาอีกมากมาย แต่กระบวนการของการศึกษาเช่นนี้ก็มีอิทธิพลต่อนักการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างมากจนกลายเป็นกระบวนการที่กระแสหลักควบคุมไปกับแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย ดังนั้นเมื่อจะต้องจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขา กระบวนการของการศึกษาไทยจึงขยายไปเป็นกระบวนการของการศึกษาชาวเขาไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงจะมีความพยายามที่จะจัดการศึกษาของชาวเขาให้แตกต่างออกไปจากชาวพื้นราบ ก็เป็นความแตกต่างเชิงเทคนิคเพื่อแสวงหาประสิทธิภาพ ส่วนเป้าหมายและสาระหลักไม่อาจทำให้เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป ดังนั้นการศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ชาวเขาจึงเป็นเพียง “ภาคขยายของการศึกษาไทย” เท่านั้น จึงเป็นสิ่งที่พึงพิจารณากันต่อไปว่าการศึกษาเช่นนี้จะสามารถตอบสนองต่อวิถีชีวิตของชาวเขาซึ่งไม่เพียงแต่จะแตกต่างจากคนตะวันตกเท่านั้น แต่ยังแตกต่างจากคนไทยพื้นราบอีกด้วยหรือไม่

วิวัฒนาการการจัดการศึกษาของรัฐให้แก่ชาวเขา

รัฐเริ่มเข้าไปให้การศึกษาแก่ชาวเขาอย่างเป็นทางการทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 มาจนถึงปัจจุบัน แม้การศึกษาจะถูกกำกับโดยนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก แต่ก็มีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาอยู่บ้างดังจะกล่าวถึงต่อไป ในที่นี้จะขอแบ่งการจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขาเป็น 2 ช่วงเวลาคือ

1. ช่วงแรก (พ.ศ. 2478 - 2522) ชาวเขาได้เริ่มสัมผัสกับการศึกษาของรัฐเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2478 เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนบ้านนาขเลาตำ ที่หมู่บ้านชาวเขาเผ่าม้งในเขตอำเภออุ้มผาง

จังหวัดตาก³² แต่การศึกษาที่จัดให้ในครั้งนั้นไม่ได้จำแนกว่าเป็นการจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขาเป็นแต่เพียงการขยายการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ในรูปของโรงเรียนประชาบาลแบบของชาวพื้นราบทั่วไปได้ครอบคลุมมาถึงหมู่บ้านชาวเขาซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ หลังจากนั้นโรงเรียนประชาบาล ซึ่งขณะนั้นสังกัดกรมสามัญศึกษาก็ได้เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2509 ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังมี การขยายจำนวนต่อไปอีก ในปี พ.ศ. 2523 มีโรงเรียนประชาบาลสำหรับชาวเขาทั้งสิ้น 109 โรงเรียน แต่ได้ถูกยุบไป 18 โรงเรียน เพราะถูกผู้ก่อการร้ายคุกคาม³³ และในปีนั้นโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โอนไปเป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การจัดการศึกษาในโรงเรียนชาวเขาก็ได้ดำเนินตามแบบโรงเรียนชาวพื้นราบโดยปกติ

การศึกษาที่รัฐมีเจตนาจัดให้แก่ชาวเขาโดยเฉพาะเพราะเห็น “ปัญหา” และ “ความแตกต่าง” ของชาวเขาเพิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 40 ปีเศษมานี้ เมื่อกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนได้ทดลองจัดตั้งโรงเรียนชาวเขาและประชาชนไกลคมนาคมขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2499 เนื่องจากไม่สามารถสื่อสารกันได้เพราะภาษาและวัฒนธรรมที่แตกต่าง จึงใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสอนภาษาไทย และปฏิบัติการทางจิตวิทยาเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ปกครองของเด็กกับตำรวจตระเวนชายแดนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนใช้เป็นช่องทางหาข่าว ต่อมาได้มีการตั้งโรงเรียนของตำรวจตระเวนชายแดนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยกรมสามัญศึกษาได้แนะนำในเรื่องการดำเนินการให้เป็นโรงเรียนที่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ และใช้ หลักสูตรการสอนของโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐที่จัดให้ชาวพื้นราบทั่วไป แต่ใช้ตำรวจตระเวนชายแดนทำหน้าที่ครูผู้สอน โดยการตั้งโรงเรียนชาวเขาของตำรวจตระเวนชายเดนนั่นจะทำในลักษณะบุกเบิก คือเข้าไปตั้งโรงเรียนในห้องที่ห่างไกล ทุกกันดาร และอันตราย เมื่อห้องถื่นเจริญขึ้นแล้วจึงโอนโรงเรียนให้แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรง

นอกเหนือจากการจัดการศึกษาของโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนในสังกัดกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนแล้ว การจัดการศึกษาในช่วงแรกนี้ยังมีโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ของกรมสามัญศึกษาที่รับนักเรียนเข้ามาอยู่ประจำ ตั้งแต่ปี 2496 และมีกรมประชาสงเคราะห์เข้าร่วมจัด

³² ประจวบ คำบุญรัตน์, อนุรักษ์ ปัญญาวิวัฒน์, และเคน แคมป์, แนวโน้มด้านสังคมเกี่ยวกับชุมชนบนพื้นที่สูงในทศวรรษหน้า, เชียงใหม่: สำนักงานกิจการพิเศษ กระทรวงศึกษาธิการ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539, หน้า 8 - 9.

³³ กองวิจัยการศึกษา, ก้าวแล้ว, หน้า 39.

การศึกษาด้วย โดยเริ่มจัดโรงเรียนชั่วคราวในเขตพื้นที่ปฏิบัติการของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ระยะแรกก่อนที่จะมีครูเป็นของตนเองก็ได้ใช้เจ้าหน้าที่อนามัยและเจ้าหน้าที่เกษตรทำการสอน ส่วนการศึกษานอกระบบโรงเรียนนั้น กองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษา ได้เริ่มจัดการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ สำหรับชาวไทยภูเขาขึ้นในปี พ.ศ. 2517 เพื่อสอนผู้ใหญ่ให้รู้ภาษาไทย รวมถึงให้รู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน โดยใช้ครูอาสาสมัครเดินสอนเดินทางไปพบผู้เรียนในแต่ละห้วยหมู่บ้าน ใช้เวลาเรียน 250 ชั่วโมง เรียนจบแล้วผู้เรียนได้รับประกาศนียบัตรความรู้เทียบเท่าระดับประถมศึกษาปีที่ 4

โดยสรุปแล้วการศึกษาในระบบโรงเรียนของรัฐที่จัดให้แก่ชาวเขาในช่วงเวลาแรกนี้ยังเป็นการจัดการศึกษาในรูปแบบและแนวทางเดิมเช่นที่เคยปฏิบัติมากับคนพื้นราบ รวมถึงหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอน ไม่ได้มีการสร้างหลักสูตรใหม่หรือคิดค้นวิธีการใหม่แต่อย่างใด³⁴

2. ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2523 - ปัจจุบัน) การศึกษาของชาวเขาดังแต่ปี 2523 เป็นต้นมาได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น เพราะรัฐมีนโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับของชาวเขาเพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ในความเป็นไทย มีจิตใจนิยมชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของชาวเขา ในช่วงเวลานี้มีความเคลื่อนไหวทางการศึกษาที่สมควรกล่าวถึงอยู่ 3 ประการคือ

(1) การแสวงหารูปแบบและเทคนิควิธีต่าง ๆ ที่จะทำให้การศึกษาแพร่หลายมากขึ้น นโยบายที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับในระดับประถมศึกษาในหมู่ชาวเขาได้ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแก่ชาวเขาแสวงหารูปแบบและเทคนิควิธีต่าง ๆ ที่จะทำให้ชาวเขามีโอกาสได้เข้าเรียนหนังสือมากขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กชาวเขาในวัยเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา 2523 ได้ใช้รูปแบบการจัดการศึกษาหลายรูปแบบ เช่น โรงเรียนปกติ โรงเรียนสาขา ห้องเรียนเคลื่อนที่ โรงเรียนปกติที่จัดหอพักสำหรับนักเรียนที่อยู่ห่างไกล โรงเรียนประถมศึกษาแบบพึ่งตนเอง และโรงเรียนครูหลังม้า รวมถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน กล่าวคือ เกณฑ์เด็ก 2 กลุ่มอายุ คืออายุย่างเข้าปีที่ 7 และปีที่ 8 เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 พร้อมกัน โดยเกณฑ์ปีเว้นปี เพื่อลดจำนวนชั้นเรียนให้เหมาะสมกับจำนวนครูและลดค่าใช้จ่ายด้านอาคาร สถานที่ ส่วนกรมประชาสงเคราะห์ กรมสามัญศึกษา และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ก็ดำเนินการจัดโรงเรียน

³⁴ กรมการศึกษานอกโรงเรียน. นโยบายกรมการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับชุมชนบนพื้นที่สูง (กรุงเทพมหานคร: กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2538), หน้า 13.

ในแบบเดิมที่เคยทำมา โดยเพิ่มเติมโครงการต่าง ๆ เข้าไป เช่น คัดเลือกเด็กชาวเขาที่เรียนดีให้ได้ รับทุนศึกษาต่อและแสวงหาความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ เป็นต้น

(2) ความเคลื่อนไหวที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบและการจัดการศึกษาของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ด้วยเป็นที่ระแวกกันมากขึ้นถึงความไม่สอดคล้องของการศึกษาที่รัฐจัดให้กับสังคมและวัฒนธรรมของชาวเขา กรมการศึกษานอกโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่ชาวเขา จึงได้ร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ โดยการสนับสนุนของกรมวิเทศสหการและองค์การยูเสด (USAID) ให้มีโครงการทดลองเกี่ยวกับการศึกษาของชาวเขา เรียกว่าโครงการศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา (ศศช.) เป็นโครงการระยะ 5 ปี ก่อระหว่าง พ.ศ. 2523 - 2528 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาพัฒนาหลักสูตรและสื่อการเรียนที่สอดคล้องกับความต้องการ เหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของชาวเขา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจและบทบาทให้ชาวไทยภูเขามีโอกาสกำหนดตัดสินใจ และร่วมในการดำเนินงานทางการศึกษาด้วย³⁵ ผลจากการทดลองทำให้ได้รูปแบบของการศึกษา และการดำเนินงานดังนี้

(2.1) มีศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนหมู่บ้าน หรืออาศรม เป็นแหล่งกลางของข้อมูลความรู้ และการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในรูปลักษณะต่าง ๆ เช่น ที่อ่านหนังสือเป็นที่พบปะพูดคุยระหว่างชาวบ้านกับครู เป็นที่ที่ชาวบ้านจะมารับบริการด้านการอนามัยเบื้องต้นจากครู

(2.2) ครูเป็นเสมือนผู้ประสานงานและวิทยากรที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ทุกรูปแบบ ทั้งในและนอกอาศรม ในบ้านของชาวเขา ในไร่นา เมื่อครูมีเวลาว่างไม่มีผู้มาใช้บริการที่ศูนย์ครูจะออกไปเยี่ยมและให้บริการทางการศึกษากับชาวบ้านเป็นรายบุคคลหรือรายครอบครัว

(2.3) ในแต่ละหมู่บ้านจะมีครู 1 - 2 คน ประจำอยู่เพื่อรับผิดชอบดำเนินงานในศูนย์ฯ

(2.4) ใช้ระบบการทำงานในรูปกลุ่ม คือ หมู่บ้าน 5 - 8 หมู่บ้านจะรวมกันเป็นกลุ่มหมู่บ้านแบ่งเป็นหมู่บ้านหลัก 1 หมู่บ้านซึ่งจะมีครูนิเทศก์เพิ่มขึ้นจากครูประจำศูนย์อีก 1 คน ทำหน้าที่ประสานงานและนิเทศก์การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูในแต่ละหมู่บ้านภายในกลุ่ม ส่วนหมู่บ้านที่เหลืออีก 4 - 7 หมู่บ้านนั้น เรียกว่า หมู่บ้านบริวาร คณะครูของกลุ่มหมู่บ้านจะทำงานร่วมกันคือ ประชุมวางแผนการทำงาน ทำอุปกรณ์การเรียนการสอน และประเมินผลการทำงานของครูแต่ละคน

³⁵ เพ็ญศรี, หน้า 28 - 29

(2.5) หลักสูตรที่ใช้เรียกว่า หลักสูตรประถมศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา พุทธศักราช 2524 (ซึ่งปรับปรุงมาจากหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ที่ใช้กับโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ) ใช้ได้ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ ไม่มีระบบชั้นเรียน ถือจำนวนจุดประสงค์ที่ผู้เรียนผ่านเป็นหลัก ใครมีความสามารถมากก็จบเร็ว กำหนดให้ผู้เรียนที่เป็นเด็กต้องมีเวลาเรียน 6,000 ชั่วโมง ผู้ใหญ่ 1,200 ชั่วโมง ผู้ที่จบหลักสูตรนี้มีศักดิ์และสิทธิ์เทียบเท่าระดับประถมศึกษา (ป. 6) โครงสร้างหลักสูตรแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มวิชาทักษะ (คณิตศาสตร์ ภาษาไทย) ในอัตรา 35% และกลุ่มวิชาสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตและสังคมอีก 65% สำหรับกลุ่มวิชาหลังนั้น กำหนดให้เป็นหลักสูตรท้องถิ่น 20% ของกลุ่มวิชานั้น เพื่อให้ครูและนักเรียนร่วมกันสำรวจสภาพปัญหา ความสนใจ และความต้องการของท้องถิ่นจัดทำเป็นหลักสูตร สือการเรียนขึ้นเอง

(2.6) การจัดการเรียนการสอน ใช้ได้หลากหลายวิธีและยืดหยุ่นโดยไม่ยึดระบบชั้นเรียนเป็นหลัก แต่คำนึงถึงความแตกต่างของผู้เรียน และให้สอดคล้องกับวิธีการเรียนรู้แบบท้องถิ่นในแต่ละชุมชน

(2.7) เน้นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของศูนย์การศึกษา หรือการจัดกิจกรรมการศึกษาต่าง ๆ (community based education) โดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา การศึกษาจึงมีเป้าหมายเพื่อชีวิตและสังคม

ความเคลื่อนไหวที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาสำหรับชาวเขาในครั้งนี้ จัดได้ว่าเป็น “ความพยายามที่จะเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของการศึกษา” ครั้งสำคัญ แต่เมื่อสิ้นสุดโครงการทดลอง และได้มีการนำเอารูปแบบและวิธีการของศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขาเข้ามาจัดการศึกษาในระบบราชการปกติให้กับชาวเขาในท้องถิ่นที่โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเข้าไม่ถึง ความพยายามที่จะเปลี่ยนกระบวนทัศน์นั้นกลับไม่ประสบผลสำเร็จ งานวิจัยของ เรณู ลีสุวรรณ พบปัญหาในการดำเนินงานดังนี้³⁶ (1) บุคลากรส่วนใหญ่ มักจะตีค่าการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมเพียงการพัฒนาทางด้านวัตถุ (2) ครูส่วนใหญ่เคยชินกับระบบโรงเรียน มักจะมองการศึกษาเป็นการสอนและเรียนกันจากหนังสือ (3) ครูไม่เห็นความสำคัญของการสร้างหลักสูตรท้องถิ่น 20% เพราะคิดว่าเข้าซ้อนกับหลักสูตรแกน 80% อยู่แล้ว (4) นโยบายของผู้บริหารระดับจังหวัดมักเน้นให้ครูสอนหนังสือ และให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (5) การนิเทศภายในโดยครูด้วยกันเอง และชาวบ้านนั้น ชาวบ้านมักไม่กล้าแนะนำ เพราะ “ครูเขาเก่ง ๆ กันทั้งนั้น เราไม่รู้จะแนะนำอะไรเขาได้ เขาให้ช่วยทำอะไรก็ช่วย ๆ” ส่วนการนิเทศภายนอกจากครูนิเทศก็มักเป็นการตรวจสอบผลและสั่งการซึ่ง “มักจะเป็นไปในด้าน

³⁶ เรณู ลีสุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 70 - 82.

การดูจำนวนนักเรียน จำนวนผู้จบหรือวัตถุและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน” (6) ชาวบ้านมักยอมรับและเชื่อถือการศึกษาในระบบโรงเรียนมากกว่าการศึกษานอกระบบโรงเรียน (7) ครูไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ปฏิบัติ และติดตามผลอย่างแท้จริง เพราะครูจะบอกให้ทำอะไร อย่างไรมากกว่า ส่วนชาวบ้านก็มีความเชื่อว่าคนภายนอกเจริญกว่าตน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของชาวบ้านจึงเป็นแค่เพียงการรับบริการ การร่วมรับทราบการดำเนินงานและให้การสนับสนุนด้านแรงงานหรือสิ่งของตามที่ครูขอร้องเท่านั้น

งานวิจัยดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า วิธีคิดเกี่ยวกับการศึกษาของผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนชาวบ้านได้ถูกกระบวนทัศน์ทางการศึกษาในระบบโรงเรียนซึ่งเป็นกระบวนทัศน์กระแสหลักของการศึกษาไทยครอบงำ จนทำให้ปรัชญา หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาที่แตกต่างไปจากแนวทางเดิมของกระแสหลักนั้นไม่มีพลังเพียงพอที่จะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ในระยะที่ผ่านมา

(3) การพัฒนาแผนการสอนและหลักสูตรท้องถิ่น ความเคลื่อนไหวจากหน่วยงานที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งมีภารกิจหลักในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาแก่ชาวเขา เช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอนและเชียงรายต่างก็ได้พยายามพัฒนาแผนการสอนสำหรับชาวเขาเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและวัฒนธรรมของชาวเขายิ่งขึ้น โดยบูรณาการวิชาต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ใช้กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตเป็นแกนกลาง และ เพิ่มเติมเนื้อหาซึ่งเกี่ยวกับชาวเขา เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวเขา การประกอบอาชีพบนพื้นที่สูง ปัญหาของชาวเขา ฯลฯ เข้าไปในหลักสูตรท้องถิ่นที่กรมวิชาการเปิดโอกาสให้ทำได้ในปริมาณร้อยละ 20 แต่เมื่อนำหลักสูตรไปใช้สอนก็ไม่สนองประโยชน์ของชาวเขาเท่าที่ควร อุปสรรคในการดำเนินงานสำหรับจังหวัดเชียงรายได้แก่ ครูส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวพื้นราบ มักไม่ เข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของชาวเขา และมักขอย้ายออกจากพื้นที่เมื่อมีโอกาส และการเร่งรัดคุณภาพของทั้งระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และระดับโรงเรียนที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเป็นหลัก ทำให้ครูต้องสอนเพื่อการนั้น คือถ่ายทอดความรู้³⁷

ในกรณีจังหวัดแม่ฮ่องสอนปัญหาก็จะคล้ายคลึงกัน เช่น การกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษายังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังและเป็นกระบวนการ โรงเรียนมัก

³⁷ วาสนา ตุ่นศรี, การศึกษาปัญหาการใช้หลักสูตรในโรงเรียนประถมศึกษาแบบพึ่งตนเอง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย ปรินิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2537)

กระทำหน้าที่เพียงสอนหนังสือเพื่อสนองการศึกษามากกว่ามุ่งพัฒนาชุมชน การศึกษาสำหรับชาวเขาเป็นการมุ่งให้สิ่งใหม่ ประสบการณ์ใหม่ วิถีชีวิตใหม่แก่ชาวเขามากกว่าจะให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมของชาวเขา และถึงแม้ครูจะมีโอกาสพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นได้ถึงร้อยละ 20 ของหลักสูตรทั้งหมดแต่ครูก็ขาดประสบการณ์ ความรู้ในวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างเพียงพอถึงขั้นที่จะจัดการเรียนการสอน และถ่ายทอดเอกลักษณ์ของเผ่าพันธุ์อย่างเป็นกระบวนการได้ ดังนั้นการแก้ปัญหาของชาวเขาไม่ว่าจะเป็นในจังหวัดใดจึงมิได้จำกัดอยู่ที่ความเหมาะสมของหลักสูตร และแผนการสอนเท่านั้น หากเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาทั้งระบบของการศึกษา³⁸

ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงทางการศึกษายังมีอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วก็คือ การริเริ่มเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมักเกิดจากผู้บริหารระดับสูงส่วนน้อยบางคนที่เข้าใจปัญหาเท่านั้น ในขณะที่ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษา และชาวบ้านส่วนใหญ่ทั่วไปยังถูกรอบงำด้วยแนวคิดการพัฒนาประเทศ และกระบวนการทัศน์ทางการศึกษาของรัฐอยู่ เมื่อมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งทำให้ได้ผู้บริหารใหม่มาแทนคนเดิมก็ทำให้การดำเนินงานมักจะหยุดชะงักไม่ต่อเนื่อง ดังนั้นโดยสรุปการศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ชาวเขาดังแต่ต้นมาจนถึงปัจจุบันจึงไม่ได้มีอะไรในสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของหลักสูตร มีการแสวงหารูปแบบและวิธีการเรียนการสอนมาใช้เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้นถึงจะมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานร่วมจัดการศึกษา แต่แนวทางการดำเนินงานก็คล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ระบบการศึกษาของรัฐที่จัดให้แก่ชาวเขาจึงมีรูปแบบลักษณะ สาระ และวิธีการดังนี้

1. เป้าหมายของการศึกษา การศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ชาวเขานี้ รัฐมีเจตนาที่จะกล่อมเกลาวชาวเขาให้เป็นคนไทยด้วยการยึดมั่นในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และเตรียมชาวเขาให้พร้อมที่จะรับการพัฒนาระบบปกติต่อไป ทั้งนี้รัฐมีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติดำกับให้ทุกหน่วยงานได้ปฏิบัติอย่างสอดคล้องกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป้าหมายซึ่งกำหนดโดยรัฐจึงมุ่งประโยชน์เพื่อรัฐเป็นสำคัญ ชาวเขาไม่ได้มีส่วนร่วมใด ๆ ในการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายของการศึกษาเพื่อตนเอง

2. แหล่งในการให้การศึกษา แหล่งสำคัญในการให้การศึกษา คือโรงเรียน และห้องเรียน ซึ่งอาจมีรูปแบบแตกต่างกันออกไป เช่น โรงเรียนแบบการศึกษาสงเคราะห์ ห้องเรียนเคลื่อนที่

³⁸ ชูพินิจ เกษมณี และสามารต ศรีจันทร์, การประถมศึกษาสำหรับชาวเขาในจังหวัดแม่ฮ่องสอน: การศึกษาความเป็นไปได้ (เชียงใหม่: โครงการพัฒนาที่สูงไทย - เยอรมัน, 2528), หน้า 76 - 82.

ๆ และศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา ส่วนแหล่งอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ไม่มีความจำเป็นมากนัก เนื่องจากความรู้ที่จะต้องเรียนส่วนใหญ่มีอยู่ในตำราเรียนอยู่แล้ว

3. เนื้อหาของการเรียนรู้ ความรู้ที่ชาวเขาจะต้องเรียนรู้ส่วนใหญ่ปรากฏอยู่ในหลักสูตรประถมศึกษา 2521 (ปรับปรุงใหม่ 2533) สำหรับโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และโรงเรียนสังกัดอื่น ๆ นอกเหนือจาก ศสช. ส่วนหลักสูตร ศสช. ของกรมการศึกษานอกโรงเรียนใช้หลักสูตรประถมศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา พ.ศ. 2524 ซึ่งก็พัฒนามาจากหลักสูตรประถมศึกษา 2521 นั่นเอง ความรู้ที่กำหนดให้เรียนได้แก่วิชา เช่น ภาษาไทย คณิตศาสตร์ ซึ่งกำหนดอยู่ในกลุ่มทักษะ นอกจากนี้ก็มีกลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตซึ่งเป็นหลักสูตรแกนกำหนดจากส่วนกลางร้อยละ 80 และหลักสูตรท้องถิ่นร้อยละ 20

ดังนั้นเนื้อหาความรู้โดยส่วนใหญ่จึงกำหนดจากส่วนกลางคือ กรมวิชาการ จึงถือได้ว่ากำหนดจาก “ผู้รู้” นอกชุมชน เป็นความรู้ที่เรียกว่า “ความรู้วิชาการ” กล่าวคือเป็นที่ยอมรับกันว่าถูกต้องตามหลักวิชาการสมัยใหม่คือ เป็นวัตถุวิสัย (objective) เป็นสาธารณะ พิสูจน์ได้ ยืนยันได้ มีเหตุผล และเป็นความรู้ในเชิงทฤษฎีมากกว่าปฏิบัติ

นอกจากเนื้อหาความรู้ในหลักสูตรแล้วยังมีหลักสูตรแฝง (hidden curriculum) ซึ่งสะท้อนทัศนคติของครู ผู้บริหารการศึกษา และชาวไทยพื้นราบทั่วไปสอดแทรกเข้าไปสอนใน โรงเรียนด้วย ดังปรากฏในคำแนะนำของศึกษานิเทศก์แก่ครูผู้สอน เพื่อให้การจัดการศึกษาแก่ ชาวเขาได้ “สร้างเอกภาพของชาติ” เช่น ให้อ่านเพลงชาติ สวดมนต์ ท่องคำขวัญ “เราคนไทย ใจกตัญญูรู้คุณชาติ...” โดย “ผู้บริหารการศึกษาระดับสูง...ไม่ต้องแจ้งสี่เบี้ย ออกเป็นคำสั่งชัดเจน ซึ่งทำไม่ได้ เพราะมันเป็นลักษณะใจแคบ ผันสีทมิฬมนุษย์และเสรีภาพ”³⁹

4. ผู้ให้การศึกษา ผู้ให้การศึกษาในระบบการเรียนรู้แบบนี้ยึดถือครูเป็นหลัก เนื่องจากครูเป็นผู้ได้รับการฝึกฝน อบรม มาทั้งในด้านเนื้อหาความรู้ที่จะสอน และวิธีการที่จะสอน สำหรับโรงเรียนชาวเขาที่ยังไม่มีครูที่จบการศึกษาทางด้านนี้มาโดยตรง ผู้จะทำหน้าที่ให้การศึกษาต้องผ่านการอบรมทางด้านการสอนมาก่อน

5. วิธีการในการศึกษา ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ครูเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้เรียน แม้จะมีการแสวงหารูปแบบและเทคนิคการสอนใหม่ๆ แต่วัตถุประสงค์หลักก็คือเพื่อให้ นักเรียนรับและจดจำความรู้ ถึงจะให้เกิดการคิดด้วยการสอนแบบอภิปราย ก็เป็นการคิดแบบคิดตามครู ระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับการศึกษาจึงเป็นแนวตั้ง ครูพื้นราบที่ขึ้นไปสอนชาวเขาจำนวน

³⁹ สมยศ เม่นแถม, สาระ - นิเทศ การจัดการศึกษาสำหรับชุมชนบนพื้นที่สูง (เชียงราย: สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย, 2538), หน้า 36.