

ฝ่าย ๑

ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยหมายเลข ๖
ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

โดย
ผศ.ดร. พิศวาท สุนทรพัญ์
ดร.ปฐมากรณ์ บุษปธำรง

รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ
ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑

**ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย**

โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

**รายงานวิจัยหมายเลข ๖
ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย**

**โดย
ผศ.ดร. พิศวาท สุนทรพัธ์
ดร.ปฐมากรณ์ บุชปธำรง**

**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 ๖
“ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย”
โดย ผศ.ดร.พิศวาท สุนทรพันธุ์
ดร.ปฐมภรณ์ บุษปารัง

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

จัดพิมพ์โดย คณะวิจัยโครงการวิจัยชุดประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
พิมพ์ครั้งที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑
นางสาวพัชรินทร์ ชาลาประศาสน์
บรรณาธิการ

คำขอบคุณ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณบุคคลซึ่งมีรายนามดังต่อไปนี้สำหรับความช่วยเหลือตลอดจนคำแนะนำ การเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิณา จันทนียังยง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำหรับคำแนะนำและความช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับชาวภูไท และชาวเล, คุณอรชร รัตนมณี ผู้อำนวยการสำนักจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่, นายอำเภอ พงศ์เดช ทิพย์เดช นายอำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา และนายสุทธิพร ณ นคร ปลัดอำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับชาวเลที่เกาะสุรินทร์, ขอขอบคุณ คุณชลธิชา เหลืองกระจ่าง คุณชินย่า อิมย์ชู มิ คุณดาว เทพหัสดิน ณ อยุธยา และคุณสำเร็จ เชยชื่นจิตร สำหรับการเก็บข้อมูลชาวภูไท ที่จังหวัด กาฬสินธุ์ และคุณสมพร แยมสรวล คุณโชติ ตั้งวินิจ คุณจำเริญ โพธิกิจ หมะแจ้ญ คุณหมื่น สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับชาวเลที่เกาะสิเหร่ จังหวัดภูเก็ต

คณะวิจัย

สิงหาคม 2541

สารบัญ

	หน้า
1. ความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. วิธีศึกษาและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประมวลองค์ความรู้ในด้าน การประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย	3
4. การจัดหมวดหมู่องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการทำงานของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ในประเทศไทย (เน้นปัญหาด้านกฎหมาย)	4
4.1 องค์ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของชาวเขา และชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย	5
4.2 องค์ความรู้ด้านสภาพการทำงาน/ปัญหาการทำงานของชาวเขาและ ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย	6
4.3 แนวคิดเกี่ยวกับชาติพันธุ์วรรณาและชนกลุ่มน้อย	7
5. ขอบเขตและความหมายของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในรายงานการศึกษานี้	8
6. จำนวนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย	10
7. ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	16
7.1 ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาในภาคเกษตร	17
7.2 ปัญหาการเปลี่ยนแปลงอาชีพของชาวเขาจากอาชีพทางการเกษตร สู่อาชีพในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ	22
7.3 ปัญหาการประกอบอาชีพของชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นที่มีใช้ชาวเขา	25
7.3.1 ชาวเล	25
7.3.2 ชาวภูไท	30
8. การกำหนดประเด็นและขอบเขตการศึกษาวิจัยในอนาคต	31

ตาราง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงจำนวนชาวเขาใน 18 จังหวัดในประเทศไทย	12
ตารางที่ 2 จำนวนชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยใน 17 จังหวัด	14
ตารางที่ 3 การถือครองที่ดินของครอบครัวชาวเขาใน 15 จังหวัดภาคเหนือ	20
ตารางที่ 4 จำนวนชุมชนจำแนกตามจำนวนคนที่ทำงานนอกชุมชน	23

แผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 การจัดหมวดหมู่องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการทำงานของชาวเขาและ ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย	4
แผนภูมิที่ 2 สภาพปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย	16

ภาคผนวก 32

ภาคผนวกที่ 1

บทวิจารณ์รายงานเรื่อง "ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยใน ประเทศไทย" โดย คุณอรชร รัตนมณี ผู้อำนวยการ สำนักงานจัดหางาน จังหวัดเชียงใหม่	33
--	----

ภาคผนวกที่ 2

ข้อมูลอุทยานหมู่เกาะสุรินทร์ อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา	36
แผนที่เกาะสุรินทร์ ตำบลเกาะพระทอง อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา	39

ภาคผนวกที่ 3

บทวิจารณ์รายงานวิจัยเรื่อง "ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ในประเทศไทย" โดยนายอำเภอพงษ์เดช ทิพย์เดช นายอำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา	40
---	----

บรรณานุกรม	42
------------	----

ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย*

โดย ผศ.ดร. พิศวาท สุนทรพันธุ์

ดร. ปฐมภรณ์ บุษปาร่าง

1. ความสำคัญของปัญหา

ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นได้รับสัญชาติไทยหรือไม่ได้รับสัญชาติไทยก็ตาม จะเผชิญกับสภาพของความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” หรือที่เรียกว่า ethnic minorities ซึ่งหมายความว่า ค่านิยม ทักษะคติ สถานภาพความเป็นอยู่ แนวทางการดำเนินชีวิตและวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างไปจากแนวทางของชนกลุ่มใหญ่ ความแตกต่างระหว่างค่านิยม ทักษะคติ แนวทางการดำเนินชีวิตนี้เองที่ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นตกอยู่ในสภาพที่ด้อยโอกาสกว่าประชาชนส่วนมาก

หากเปรียบเทียบสภาพปัญหาระหว่างชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่ได้รับสัญชาติกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับสัญชาติแล้ว ปัญหาของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับสัญชาติเป็นเรื่องที่ควรได้รับความช่วยเหลือเป็นลำดับแรก เนื่องจากพวกเขาคือบุคคลที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย จึงไม่มีสิทธิในการถือครองที่ดิน ไม่สามารถประกอบอาชีพได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย และหากไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ไม่สามารถแสวงหาความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐได้

สาเหตุหลักที่ทำให้ปัญหาของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอาจถูกมองข้ามและไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควรมี 5 ประการดังนี้

ประการแรก ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนกับประชาชนไทยทั้งหมดทำให้ปัญหาซึ่งเกิดกับพวกเขาไม่ได้รับความสนใจมากเท่ากับปัญหาซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เผชิญอยู่

ประการที่สอง พื้นที่ที่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอยู่อาศัยมักห่างไกลจากสถานที่ที่คนส่วนมากอยู่อาศัย ทำให้การตระหนักถึงปัญหาการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยมีน้อยมาก หรืออาจจะไม่มีเลย

ประการที่สาม ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเข้ามาตั้งถิ่นฐานในหรือในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ถูกรัฐบาลประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในภายหลัง ทำให้ความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของรัฐ

* การมองปัญหาในงานนี้เป็นกฎหมาย

ประการที่สี่ ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ไม่มีบัตรประชาชน จะไม่ได้รับสิทธิในด้านต่างๆ เช่นเดียวกันกับผู้ที่ได้รับบัตรประชาชน เช่น สิทธิในการถือครองที่ดิน นอกจากนี้ หากพวกเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมในการประกอบอาชีพ ก็ไม่สามารถร้องเรียนกับหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากพวกเขาไม่มีสัญชาติไทย

ประการที่ห้า สำหรับชนกลุ่มน้อยที่ได้รับสัญชาติไทยและมีบัตรประชาชนแล้ว เช่น ชาวเลที่เกาะสิเหร่ จังหวัดภูเก็ต พวกเขายังคงดำรงความเป็นอยู่ในวิถีทางที่พวกเขาได้ปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านาน ภาษาพูดก็เป็นภาษาเล นอกจากนี้พวกเขามีค่านิยมในการใช้ชีวิตในลักษณะที่มีการรวมกลุ่มอย่างเหนียวแน่นมากกว่าการอยู่โดยลำพัง ดังนั้นชาวเลไม่ปรารถนาจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองตามลำพัง แต่ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของชุมชนชาวเล

นอกจากนี้ ความรู้ในด้านสิทธิการทำกิน สิทธิในการถือครองที่ดิน การเรียกร้องความเป็นธรรมเมื่อถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มผู้แสวงหาผลประโยชน์มีอาจกระทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากชาวเลเติบโตมาภายใต้ค่านิยม ขนบธรรมเนียมที่ต่างไปจากคนไทยส่วนใหญ่

สภาพปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยตามที่จะได้กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้ หากมิได้รับการแก้ไขแล้ว อาจนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ได้ เช่น ความไม่เป็นธรรมในสังคมสำหรับชนกลุ่มน้อย การเลือกปฏิบัติ การขาดโอกาสและความเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

รายงานการศึกษานี้เป็นการศึกษานำร่องเกี่ยวกับสถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (ในลักษณะของกลุ่มชาติพันธุ์) โดยเน้นศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านกฎหมายในการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย วัตถุประสงค์ของรายงานการศึกษานี้ คือ เพื่อทำการสำรวจ ประมวล จัดหมวดหมู่องค์ความรู้ วิเคราะห์ ประเมิน และสังเคราะห์องค์ความรู้ในเรื่องของปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ตลอดจนทำความเข้าใจในปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย สำหรับการนำไปสู่การกำหนดประเด็นและขอบเขตการศึกษาวิจัยในอนาคต ทั้งนี้โดยอาศัยเอกสารที่คณะวิจัยได้ทำการค้นคว้า และเลือกสรรแล้วว่ามีความเกี่ยวข้องกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ เช่น งานวิจัย เอกสารเชิงนโยบาย เอกสารสิ่งพิมพ์ต่างๆ หนังสือเกี่ยวกับแนวคิดชนกลุ่มน้อย การประชุมกลุ่มย่อย ตลอดจนมีการเก็บข้อมูลภาคสนามเพื่อช่วยให้คณะวิจัยสามารถประเมินสถานภาพองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวได้อย่างชัดเจน และเพื่อช่วยในการกำหนดประเด็นการศึกษาในอนาคต

3. วิธีศึกษาและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประมวลองค์ความรู้ในด้านการประกอบอาชีพ ของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

หลักวิธีการศึกษาที่คณะวิจัยใช้ ประกอบด้วย การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร การประชุมสัมมนา การสัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ตลอดจนการ สัมภาษณ์ชาวภูไทและชาวเล อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการศึกษานี้ คือ ระยะเวลา ที่จำกัด ทำให้ผู้ศึกษาไม่สามารถสัมภาษณ์ชาวเขา ชนกลุ่มน้อย ตลอดจนบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับ ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยได้หมด

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประมวลองค์ความรู้ ประกอบด้วย

1. ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

(ก) เอกสารด้านกฎหมาย ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 พรบ. การทำงานของ คนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

(ข) หนังสือ เอกสาร สิ่งพิมพ์ของทางราชการ โดยเฉพาะจาก สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

(ค) หนังสือ งานวิจัย ต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการประกอบอาชีพ ของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

2. ข้อมูลจากการจัดสัมมนาโดยคณะวิจัย 2 ครั้ง ที่จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 5 - 6 กุมภาพันธ์ เรื่อง การทำงานขององค์กรของรัฐเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย และ เรื่อง มาตรฐานการดำเนินชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย จัดโดยโครงการวิจัย ประเมินสถานภาพองค์ความรู้ เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยใน ประเทศไทย สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) วันที่ 5 - 6 กุมภาพันธ์ 2541 ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จ. เชียงใหม่

3. ข้อมูลเกี่ยวกับชาวเขาที่บ้านดั้นลุง จ. เชียงใหม่

4. ข้อมูลเกี่ยวกับชาวภูไท จากการสัมภาษณ์ชาวภูไท ที่หมู่บ้านหนองเม็ก อ. กุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อ 22 - 24 มกราคม 2541

5. ข้อมูลเกี่ยวกับชาวเลจากอำเภอกระบุรี จังหวัดพังงาซึ่งเป็นอำเภอที่ดูแลชาวเลที่เกาะ สุรินทร์ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชาวเลที่เกาะสิเหร่ สัมภาษณ์อดีตนักข่าว แม่ชีและพระที่ จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 27 - 28 กุมภาพันธ์ 2541

6. บทวิจารณ์ตลอดจนความคิดเห็นโดยผู้เข้าร่วมการประชุมในการรายงานผลการวิจัยนำ เสนอในการประชุมทางวิชาการชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้เรื่อง “สถานภาพและ การดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย” จัดโดยคณะวิจัยโครงการสถานภาพและ

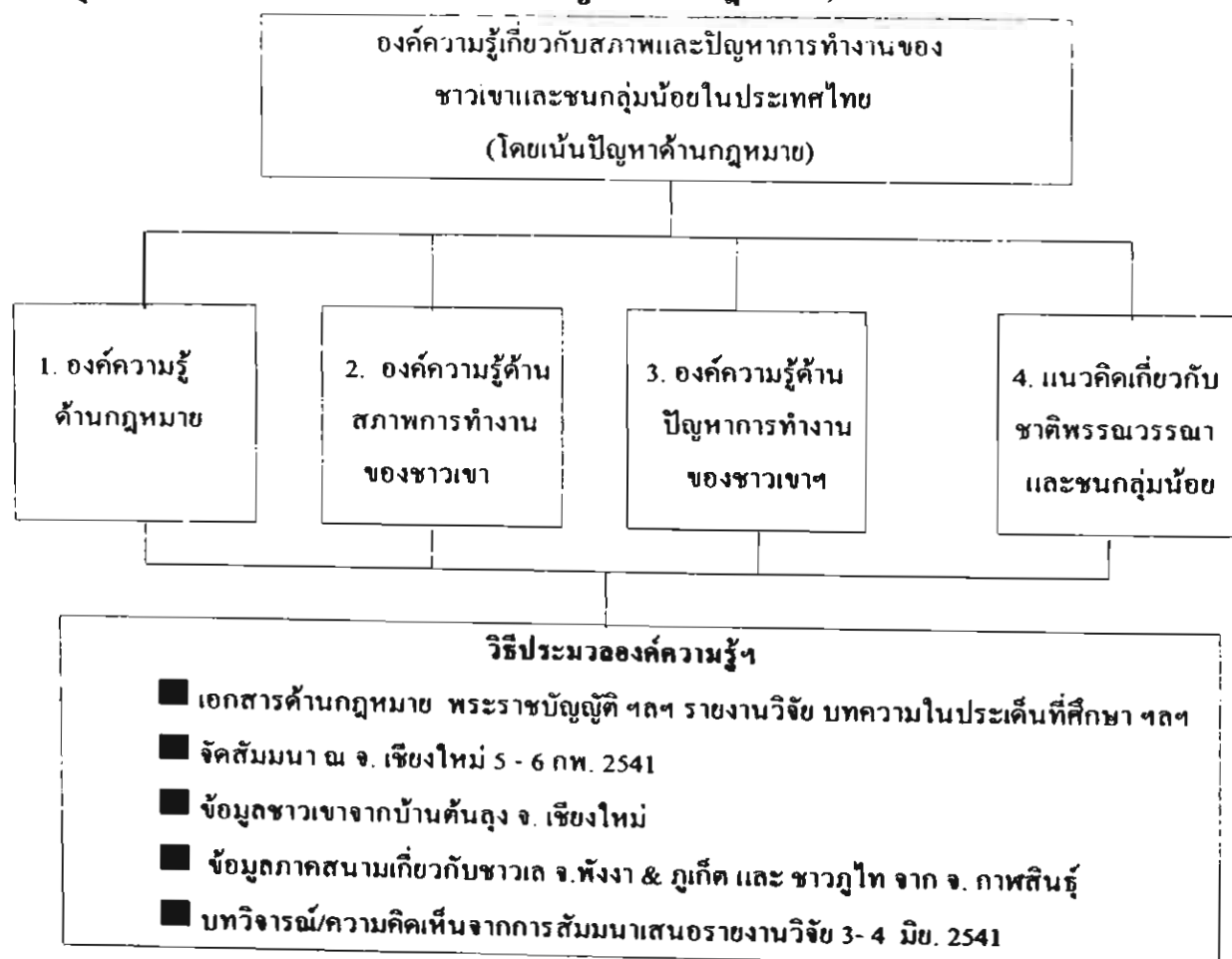
เสนอในการประชุมทางวิชาการชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้เรื่อง “สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย” จัดโดยคณะวิจัยโครงการสถานภาพและการดำรงชีวิตของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ณ โรงแรม เอสดี อเวนิว ระหว่างวันที่ 3 - 4 มิถุนายน 2541

7. ข้อมูลเกี่ยวกับชาวเขาจากผู้อำนวยการ สำนักจัดหางาน จังหวัดเชียงใหม่ และข้อมูลเกี่ยวกับชาวเล จาก นายอำเภอ อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา ตลอดจนบทวิจารณ์รายงานวิจัยซึ่งได้นำเสนอในวันที่ 3 - 4 มิถุนายน 2541 (ตามที่ระบุในข้อ 6) ซึ่งได้ส่งมาให้คณะวิจัย (โปรดดูในภาคผนวกของรายงานวิจัยฉบับนี้)

4. การจัดหมวดหมู่องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการทำงานของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (เน้นปัญหาด้านกฎหมาย)

ในการศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำงานของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (โดยเน้นปัญหาด้านกฎหมาย) เป็นงานที่จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้หลายด้าน ดังนั้นในการประมวลองค์ความรู้ คณะวิจัยจึงจัดหมวดหมู่ขององค์ความรู้ออกเป็น 4 หมวด ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 การจัดหมวดหมู่องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการทำงานของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (โดยเน้นปัญหาด้านกฎหมาย)



4.1 องค์ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

เอกสารด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยมีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย ตามที่คณะวิจัยได้ทำการค้นคว้า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยมีอย่างน้อยที่สุด 3 ฉบับ คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แก้ไขจนถึง พ.ศ. 2535

(1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

(2) พรบ. ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยหลักคือ การทำงานของคนต่างด้าวจะต้องมีการขอใบอนุญาตประกอบการทำงาน หรือ work permit

(3) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แก้ไขจนถึงพ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นเรื่องของการถือครองที่ดินโดยหลักการก็คือ คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้

สำหรับรายงานวิจัยที่จัดไว้ในหมวดหมู่ขององค์ความรู้ด้านกฎหมายได้ คือ รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนาระดับชาติ ชุมนุมโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนำเข้านโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ . (โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ) . วันที่ 26 - 28 พฤษภาคม 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในรายงานชุดโครงการวิจัยนี้ มีรายงานวิจัยชิ้นย่อยซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ด้านกฎหมาย คือ การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและการทำงานของ คนต่างด้าว (พิศวาท สุคนธ์พันธุ์ และปฐมาภรณ์ บุษปธำรง) รายงานดังกล่าวเป็นการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและการทำงานของ คนต่างด้าว (ปว. 281) และกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว โดยเก็บข้อมูลจาก คนงานต่างด้าว ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานและ/หรือประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และ คนงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พ.ศ. 2521 และหน่วยงานในภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

4.2 องค์ความรู้ด้านสภาพการทำงาน/ปัญหาของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

หนังสือบทความและงานวิจัยเกี่ยวกับการทำงานของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย อาจจัดเป็นหมวดหมู่ได้ดังนี้

(1) เอกสาร/รายงานของหน่วยงานราชการที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่เพื่อนำเสนอจำนวนของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

(1.1) สถาบันวิจัยชาวเขา. ตัวเลขเกี่ยวกับชาวเขาในประเทศไทย. พศจิกายน 2539 (เอกสารโรเนียว) (ปีที่รวบรวม 2538).

(1.2) สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. รายงานรวบรวมข้อมูลการพิจารณาลงสัญชาติไทยให้ชาวเขา 2540. สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ. สิงหาคม 2540.

(1.3) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาดความมั่นคงแห่งชาติดูเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด (สอ. อชส.). แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดลอม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 - 2544. มิถุนายน 2540.

(2) เอกสารรายงานที่เกี่ยวข้องกับสภาพและปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

เอกสารรายงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยมีค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะเอกสารเกี่ยวกับปัญหาทางข้อกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยนั้น เท่าที่คณะวิจัยได้สืบค้นข้อมูลเอกสารแทบจะไม่มีผู้ใดเขียนไว้

การศึกษาที่ได้กล่าวถึงสภาพการทำงาน of ชาวเขา ได้แก่ การศึกษาของ Anthony R. Walker. The Highland Heritage: Collected Essays on Upland North Thailand. Singapore: Suvarnabhumi Books, 1992.

สำหรับปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยนั้น คณะวิจัยพบว่าหนังสือและเอกสารเกี่ยวกับชาวเขามีค่อนข้างจำกัด ตัวอย่างงานเขียนที่ได้ให้กล่าวถึงปัญหาการทำงาน of ชาวเขาโดยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาทางด้านกฎหมาย คือ Colin Nicholas and Raajen Singh เรื่อง Indigenous Peoples of Asia: Many Peoples. One Struggle (Bangkok, Thailand: Asia Indigenous Peoples PACT, 1996). ได้นำเสนอบทความเรื่อง "The Hill Tribes of Thailand" บทความดังกล่าวได้หยิบยกประเด็นของปัญหาการทำงาน of ชาวเขาในประเทศไทย การได้มาซึ่งสัญชาติไทยกับสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่จะตามมา อันได้แก่ การมีสิทธิในการถือครองที่ดิน สิทธิในการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีได้ชี้เฉพาะหรือหยิบยกด้วยบทกฎหมายขึ้นมาพิจารณาในรายละเอียด

นอกจากนี้มีบทความซึ่งเขียนโดย Shin'ichi Shigetomi. "The Dilemma of Institutional Development: "Communal" Land in Rural Thailand". Proceedings of the 6th International Conference on Thai Studies. Chiang Mai, Thailand, 14 - 17 October 1996. ผู้เขียนบทความชิ้นนี้ได้ศึกษาปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและปัญหาการจัดการที่ดินของชุมชนและรัฐสำหรับการศึกษาในระดับลึกเกี่ยวกับสภาพการทำงานและปัญหาของชาวเขาในประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาครอบคลุมทั้งระบบสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การถือครองที่ดิน การทำงาน ตลอดจนความแตกต่างของระบบการบริหารจัดการของรัฐและของชาวเขา โดยทำการเก็บข้อมูลภาคสนามที่นิคมเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ คือ การศึกษาของ Edward Van Roy ในหนังสือ Economic Systems of Northern Thailand: Structure and Change. Ithaca and London: Cornell University Press, 1971.

ปัญหาการจำกัดการถือครองที่ดินของชาวเขาและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ถูกศึกษาในงานเขียนเรื่อง สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย. โดย พรสุข เกิดสว่าง และ กฤตยา กาชาวมิจกุล. รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนาในระดับชาติ ชุดโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนำเข้แบบนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ วันที่ 26 - 28 พฤษภาคม 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำหรับปัญหาการประกอบอาชีพของชนกลุ่มน้อยอื่นๆในประเทศไทยนั้น เอกสารที่มีอยู่ก็มิได้ระบุเรื่องของปัญหาการประกอบอาชีพอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ในการรายงานส่วนของปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย คณะวิจัยจึงเลือกใช้ข้อมูลภาคสนามในกรณีของกลุ่มชาวเลซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งในประเทศไทยที่อาศัยอยู่ทางภาคใต้ ซึ่งงานเขียนเกี่ยวกับชาวเลโดยเฉพาะเรื่องของการประกอบอาชีพมีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลยเช่นกัน (ข้อสรุปนี้ได้มาจากการค้นคว้าของคณะวิจัยในเชิงเอกสารและการสอบถามผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับชาวเลทั้งทางอำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา และทางบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติในจังหวัดภูเก็ต)

เอกสารที่ได้พิจารณาถึงปัญหาการทำงานของชาวเลที่คณะวิจัยได้เลือกสรรมาและคิดว่าเป็นประโยชน์ คือ

- Olli Ruohomaki. "Resource Conflict and Resolution In A Southern Thai Fishery". Proceedings of the 6th International Conference on Thai Studies. Chiang Mai, Thailand, 14 - 17 October 1996.

- Narumol Hinshiranan. "National Park Conservation Policy and the Maintenance of Indigenous People's Way of Life". Proceedings of the 6th International Conference on Thai Studies. Chiang Mai, Thailand, 14 - 17 October 1996.

4.3. แนวคิดเกี่ยวกับชาติพันธุ์วรรณาและชนกลุ่มน้อย

การประมวลองค์ความรู้ในด้านแนวความคิดเกี่ยวกับชาติพันธุ์วรรณาและชนกลุ่มน้อย คณะวิจัยพบว่า งานศึกษาวิจัยส่วนมากเป็นเอกสารต่างประเทศ ซึ่งเป็นเอกสารที่ให้อารมณ์ แนวคิดเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย เอกสารเหล่านี้จะให้ประโยชน์แก่คณะวิจัยในการวางขอบเขต และกำหนดความหมายเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย เชื้อชาติ และชาติพันธุ์ โดยอาศัยแนวคิดที่มีลักษณะ เป็นสากล ตัวอย่างงานเขียนในลักษณะนี้ คือ งานของ Charles H. Mindel, Robert W. Habenstein and Roosevelt Wright Jr. (eds.), Ethnic Families in America: Patterns and Variations. New York: Elsevier, 1988. ซึ่งเป็นงานที่ให้ความหมายและนิยามตลอดจนความแตกต่างของคำว่า ชนกลุ่มน้อย เชื้อชาติ และชาติพันธุ์อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีงานเขียนในลักษณะที่ คล้ายคลึงกัน ได้แก่

- John Rex, "Ethnicity," The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought, William Outhwaite and Tom Bottomore (eds.), Oxford, Great Britain: The Alden Press, 1993.
- Ian Law. Racism, Ethnicity and Social Policy. New Jersey, U.S.A.: Prentice Hall Europe, 1996.
- Paul Ong, Edna Bonacich, and Lucie Cheng (Eds.). The New Asian Immigration in Los Angeles and Global Restructuring. Philadelphia: Temple University Press, 1994.
- Jonathan Friedman. "Order and Disorder in Global Systems" in Cultural Identity and Global Process. London: Sage Publications, 1994, pp. 233 - 253.
- James Tully, "Aboriginal Property and Western Theory: Recovering A Middle Ground," in Social Philosophy and Policy, Summer 1994, U.S.A.: Cambridge University Press, pp. 153 - 180.

5. ขอบเขตและความหมายของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในรายงานการศึกษานี้

การนิยามความหมายของ คำว่า “ชนกลุ่มน้อย” (minorities) “เชื้อชาติ” (race) และ “ชาติพันธุ์” (ethnic) มีความหลากหลายและไม่มีข้อตกลงที่แน่ชัด อย่างไรก็ตามหลักการเบื้องต้นที่ใช้ในการจำแนกความแตกต่างระหว่างคำว่า เชื้อชาติ และชาติพันธุ์ คือ เมื่อกล่าวถึง คำว่า “เชื้อชาติ” หมายถึง การสืบสายโลหิตของกลุ่มคนซึ่งเป็นกระบวนการทางธรรมชาติ ในขณะที่ “ชาติพันธุ์” หมายถึง ค่านิยม ทัศนคติ วิธีการดำรงชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี การประกอบพิธีกรรมและบุคลิกภาพของปัจเจกชนที่บ่งชี้จำเพาะเจาะจงว่าตัวเขา/เธอจัดอยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง¹ ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ของคนแต่ละกลุ่มจะหมายถึง ความแตกต่างในด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิต และความเป็นอยู่ และเมื่อกล่าวถึงความแตกต่างด้านเชื้อชาติ จะหมายถึงความแตกต่างด้านกายภาพ²

ความแตกต่างทางชาติพันธุ์และเชื้อชาติตลอดจนการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ คงจะไม่ได้ได้รับความสนใจศึกษาถ้าหากว่าไม่มีผลกระทบต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์นั้นๆ พบว่า การที่บุคคลใด หรือกลุ่มใดที่มีลักษณะทางกายภาพ ค่านิยม แนวทางการดำเนินชีวิต ฯลฯ ที่ทำให้พวกเขาและคนกลุ่มอื่นๆ สามารถบ่งชี้เฉพาะลงไปว่าบุคคล นั้นเป็นสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์ใดได้นั้น จะมีผลกระทบต่อบุคคลและกลุ่มชาติพันธุ์นั้นๆเป็นอย่างมากในด้านต่างๆ ได้แก่ ความสามารถในการกำหนดและควบคุมโอกาสที่บุคคลและ/หรือ กลุ่มชาติพันธุ์นั้นจะได้รับโอกาสในด้านต่างๆ เช่น การประกอบอาชีพ การศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อความรู้สึกของชาติพันธุ์นั้นว่าตนอยู่ดีกินดีหรือไม่ ผลกระทบต่อความสามารถในการกำหนดอนาคตของลูกหลานในกลุ่มชาติพันธุ์ของตน³

ดังนั้น กลุ่มบุคคลใดที่มี ความแตกต่างไปจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในด้านเชื้อชาติ และด้านชาติพันธุ์ ก็จะเป็นสาเหตุที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นตกอยู่ในสถานภาพของความเป็น “ชนกลุ่มน้อย” กล่าวคือ กลุ่มคนที่มีลักษณะทางกายภาพ เช่น สีผิว ใบหน้า รูปร่างสัณฐาน ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น⁴ ในด้านการดำเนินนโยบายต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย มีแนวคิดหลักสองแนวคิดที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากคือ

¹ Charles H. Mindel, Robert W. Habenstein and Roosevelt Wright Jr.(eds.), “Family Lifestyles of America’s Ethnic Minorities: An Introduction” in *Ethnic Families in America: Patterns and Variations*, New York: Elsevier, 1988, p. 1.

² John Rex, “Ethnicity,” *The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought*, William Outhwaite and Tom Bottomore (eds.), Oxford, Great Britain: The Alden Press, pp. 205 – 206.

³ Ibid.

⁴ June Gary Hopps, “Minorities of Color,” *Encyclopedia of Social Work Vol. 2*, Eighteenth Edition, (Maryland, U.S.A.: National Association of Social Workers, 1987), pp. 161 – 162.

แนวคิดในการรวมกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆเข้าด้วยกัน หรือที่เรียกว่า melting pot แนวคิดนี้ริเริ่มโดย Israel Zangwill ใน ค.ศ. 1906 เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกามีผู้อพยพจากนานาประเทศ จึงมีความคิดว่า วิธีการในการจัดการให้บุคคลเหล่านี้อยู่ด้วยกันได้ก็คือ การรวมและหลอมบุคคลจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆลงเป็นเบ้าเดียวกัน ซึ่งผลที่ตามมาคือ บุคคลจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆไม่สามารถรวมเป็นเบ้าหลอมเดียวกันได้ (unmeltable ethnics) เพราะต่างก็มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตน ต่อมาใน ค.ศ. 1915 Horace Kallen ได้แนะนำแนวคิดพหุนิยมทางวัฒนธรรม (cultural pluralism) ซึ่งเป็นการยินยอมให้กลุ่มชาติพันธุ์ดำรงเอกลักษณ์ของตนเองไว้⁵

สำหรับประเทศไทย การให้สัญชาติแก่ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเป็นวิธีการที่จะช่วยให้พวกเขาสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทย สามารถถือครองที่ดินและประกอบอาชีพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในปัจจุบัน การจัดกลุ่มคนที่มิชาติพันธุ์แตกต่างไปจากคนไทยก็มีวิธีการและกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ขึ้นกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จัดประเภทชนกลุ่มน้อยโดยมีหลักการหนึ่งว่า เป็นกลุ่มคนที่มีการดำรงชีวิตแตกต่างไปจากคนไทยและการดำรงของพวกเขามีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย ภายใต้เกณฑ์นี้ ชาวจีนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้ จะไม่ถูกนับรวมเป็นชนกลุ่มน้อย ชนกลุ่มน้อยหมายรวมถึง ชาวเขาและกลุ่มคนที่อาศัยบนที่ราบสูง ชาวจีนฮ่อ ชาวกระยา ชาวพม่าพลัดถิ่น ฯลฯ ชาวเลอาจไม่ถูกจัดรวมเป็นชนกลุ่มน้อย เนื่องจากการดำเนินชีวิตของพวกเขามิมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

ถ้าหากพิจารณาจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ในประเทศไทยแล้ว คำว่า “ชาวเขา และชนกลุ่มน้อย” น่าจะหมายรวมถึงบุคคลกลุ่มต่อไปนี้

1. ชาวเขา หมายถึง กลุ่มคนที่เกิดและอาศัยอยู่บนที่ราบสูง แม้ว่าจะอพยพลงมาหางานทำบนพื้นที่ราบหรืออพยพไปทำงานต่างประเทศ แต่ยังคงดำรงความเป็นชาติพันธุ์ของตนไว้ บุคคลที่จัดรวมในกลุ่มนี้ ได้แก่ กะเหรี่ยง แม้ว มูเซอ ลีซอ เย้า อีเก้อ ลัวะ ถิ่น ขมุ และ มลาบรี⁶ ‘แซร์ซอ’ เป็นต้น

⁵ Charles H. Mindel, Robert W. Habenstein and Roosevelt Wright, Jr., *op.cit.*, p.2.

⁶ Tribal Research Institute, *The Hill Tribes of Thailand*, Fourth Edition 30th Anniversary Tribal Research Institute 1995, Chiang Mai, Thailand: Technical Service Club, 1995.

⁷ แซร์ซอเป็นชาวเขาซึ่งเดิมอยู่ในพม่าที่มณฑลชานูาน อพยพเรื่อยมาถึงเชียงตุง ประเทศพม่า ชายแดนไทยพม่า ทางจังหวัดเชียงราย และ อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ จาก เสรี อาจาสาลี, *15 เผ่าในไทย*, (พระนคร: สำนักพิมพ์พิทยาคาร, 2506, หน้า 189).

สถานะของชาวเขาจำแนกตามสัญชาติอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1.1 ชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยแล้ว
- 1.2 ชาวเขาที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย
- 1.3 ชาวเขาที่ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าว

สำหรับสถานะชาวเขาในประเทศไทย 3 นั้นเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 ในหลักการโครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย โดยดำเนินการเป็นโครงการทดลองในท้องที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 มีนาคม – 30 กันยายน 2540)

2. ชนกลุ่มน้อย หมายถึง กลุ่มคนที่มีวิถีการดำเนินชีวิต ชาติพันธุ์แตกต่างไปจากคนไทย และยังคงความเป็นชาติพันธุ์ของตนไว้ บุคคลกลุ่มนี้รวมถึง ชาวเล จีนฮ่อ ญวน ชาวกระยา พม่า พม่าพลัดถิ่น ชาวภูไท ลาวโซ่ง และ ชาไก เป็นต้น

6. จำนวนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

จำนวนชาวเขาในประเทศไทยได้มีการรวบรวมโดยหน่วยงานในภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมี สถาบันวิจัยชาวเขา จ. เชียงใหม่ กองสงเคราะห์ชาวเขา ซึ่งเป็นหน่วยงานซึ่งทำการศึกษาและดำเนินงานให้ความช่วยเหลือชาวเขาในประเทศไทย ได้แบ่งชาวเขาเป็นกลุ่มใหญ่ๆ คือ กะเหรี่ยง แม้ว มูเซอ ลีซอ เข่า อีเก้อ ลัวะ ถิ่น และ ขมุ ซึ่งในปัจจุบันคนกลุ่มนี้อาศัยอยู่ใน 20 จังหวัดในประเทศไทย คือ เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน พะเยา ดาก พิชณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย แพร่ กำแพงเพชร น่าน กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี เลย อุทัยธานี และประจวบคีรีขันธ์

สำหรับตัวเลขเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย มีอยู่ค่อนข้างกระจ่าย เช่น เอกสารเกี่ยวกับชาวเลมักจะกล่าวถึงชาวเลในลักษณะที่จำเพาะเจาะจงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ไม่มีสรุปจำนวนประชากรชาวเลทั่วประเทศทั้งนี้อาจเนื่องมาจากชนกลุ่มน้อยส่วนมากมีที่อยู่อาศัยไม่แน่นอน และมีการเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยเสมอ ดังนั้น การรายงานในส่วนนี้จะเน้นเฉพาะจำนวนของชาวเขาในประเทศไทยเป็นหลัก

ในปัจจุบัน ชาวเขาในประเทศไทยอาศัยมีจำนวนดังแสดงในตารางที่ 1 ซึ่งเป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมโดยกรมประชาสงเคราะห์

⁸ โปรตุเกส เกรียงศักดิ์, 15 หน้าในไทย, (พระนคร: สำนักพิมพ์พิทยาคาร, 2506).

ตารางที่ 1

ตารางแสดงจำนวนชาวเขาใน 18 จังหวัดในประเทศไทย (เก็บข้อมูลเมื่อพ.ศ. 2538)

จังหวัด	เผ่าชาวเขา									รวม
	กะเหรี่ยง	ม้ง	มูเซอ	ลีซอ	เย้า	อีก้อ	ลัวะ	ถิ่น	ขมุ	
กาญจนบุรี * ** ***	87 4,825 23,555	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	87 4,825 23,555
กำแพงเพชร * ** ***	6 224 1,121	7 384 3,113	3 156 867	2 43 299	12 447 3,213	- - -	- - -	- - -	- - -	30 1,254 8,613
เชียงราย * ** ***	41 1,344 6,328	44 3,110 22,014	217 6,307 34,289	45 3,831 35	59 1,855 13,889	219 7,268 43,109	11 418 2,284	- - -	6 286 2,064	642 22,023 132,360
เชียงใหม่ * ** ***	803 23,649 123,630	69 2,354 20,228	176 6,510 4,220	70 2,473 14,464	9 230 1,631	23 760 4,001	31 1,989 9,774	1 62 380	1 2 2	1,183 38,201 208,330
ตาก * ** ***	418 13,604 67,667	35 2,878 20,437	9 723 5,468	6 264 1,489	1 64 401	2 174 1,237	1 40 280	- - -	- - -	427 17,747 96,979
น่าน * ** ***	- - -	24 2,014 16,701	1 8 44	- - -	37 968 8,361	- - -	- - -	150 6,876 47,635	21 1,561 7,756	233 11,427 80,497
ประจวบ คีรีขันธ์ * ** ***	3 124 786	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	3 124 786
พิจิตร โลก * ** ***	- - -	7 756 5,399	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	7 756 5,399
เพชรบุรี * ** ***	14 651 3,659	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	14 651 3,659
เพชรบูรณ์ * ** ***	- - -	16 1,233 9,739	1 3 8	1 118 800	1 15 83	1 1 4	- - -	1 2 10	- - -	14 1,372 10,644

หมายเหตุ * = จำนวนหมู่บ้าน, ** = จำนวนหลังคาเรือน, *** = จำนวนประชากร

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ตารางแสดงจำนวนชาวเขาใน 18 จังหวัดในประเทศไทย (เก็บข้อมูลเมื่อพ.ศ. 2538)

จังหวัด	เผ่าชาวเขา									รวม
	กะเหรี่ยง	ม้ง	มูเซอ	ลีซอ	เข่า	อีก้อ	ลัวะ	ถิ่น	ขมุ	
พะเยา *	-	12	1	1	34	1	-	-	-	49
**	-	789	1	28	1,230	1	-	-	-	2,049
***	-	6,015	6	160	7,908	6	-	-	-	14,095
แพร่ *	14	4	-	1	-	2	-	-	-	21
**	1,854	199	-	8	-	63	-	-	-	2,124
***	8,160	1,928	-	62	-	333	-	-	-	10,483
แม่ฮ่องสอน *	481	14	33	19	-	-	17	-	-	564
**	14,927	397	1,184	962	-	-	717	-	-	18,187
***	77,280	3,959	6,538	5,328	-	-	4,351	-	-	97,456
ราชบุรี *	29	-	-	-	-	-	-	-	-	29
**	1,785	-	-	-	-	-	-	-	-	1,785
***	8,307	-	-	-	-	-	-	-	-	8,307
ลำปาง *	22	6	6	2	26	8	2	-	2	74
**	749	115	133	44	841	217	24	-	11	2,134
***	3,591	881	718	296	5,563	1,213	150	-	31	12,443
ลำพูน *	64	-	-	-	-	-	-	-	-	64
**	5,447	-	-	-	-	-	-	-	-	5,447
***	24,709	-	-	-	-	-	-	-	-	24,709
เลย *	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
**	-	126	-	-	-	-	-	-	-	126
***	-	756	-	-	-	-	-	-	-	756
สุโขทัย *	2	3	-	2	5	-	-	-	-	12
**	130	75	-	28	87	-	-	-	-	320
***	687	507	-	182	648	-	-	-	-	2,024
สุพรรณบุรี *	8	-	-	-	-	-	3	-	-	11
**	491	-	-	-	-	-	88	-	-	330
***	2,445	-	-	-	-	-	365	-	-	1,550
รวมจำนวนหมู่บ้าน (*)	2,017	242	447	149	184	256	67	152	33	3,547
รวมจำนวนหลังคาเรือน (**)	70,046	14,430	15,025	5,403	5,737	8,484	3,308	6,940	1,934	131,307
รวมจำนวนประชากร (***)	353,110	111,677	82,158	31,463	41,697	49,903	17,346	48,025	10,198	745,577
ร้อยละ	47.36	14.98	11.02	4.22	5.59	6.69	2.33	6.44	1.37	100

ตารางที่ 2

จำนวนชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยใน 17 จังหวัด

จังหวัด	ประชากรชาวเขา ทั้งหมด (คน)	ได้รับสัญชาติไทย (คน)	สัดส่วนของชาวเขาที่ ได้รับสัญชาติไทย (เปอร์เซ็นต์)
กาญจนบุรี	30,457	22,001	72.23
กำแพงเพชร	8,938	7,629	85.35
เชียงราย	147,312	51,086	34.67*
เชียงใหม่	201,464	142,944	70.95
ตาก	96,979	36,570	37.70*
น่าน	73,369	64,416	87.79
พิษณุโลก	5,723	3,629	63.41
เพชรบูรณ์	9,823	9,298	94.65
พะเยา	14,191	12,912	90.98
แพร่	10,510	10,046	95.58
แม่ฮ่องสอน	96,533	47,131	48.82*
ลำปาง	11,969	9,860	82.37
ลำพูน	26,329	25,132	95.45
อุทัยธานี	5,131	4,752	92.61
เลย	1,304	755	57.89
สุโขทัย	2,481	2,098	84.56
สุพรรณบุรี	3,663	3,498	95.49
รวม	746,176	453,757	-
คิดเป็นร้อยละ	100.00	60.81	-

ที่มา: สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, รายงานการรวบรวมข้อมูลการพิจารณาลงสัญชาติไทยให้ชาวเขา 2540 , สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ, สิงหาคม 2540.

นอกเหนือจากกรมประชาสงเคราะห์ หน่วยงานที่รวบรวมตัวเลขเกี่ยวกับชาวเขาในประเทศไทย คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยจำแนกประเภทของชุมชนบนพื้นที่สูงเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นชุมชนที่มีการจัดตั้งหมู่บ้านถูกต้องตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เรียบร้อยแล้ว

กลุ่มที่ 2 เป็นชุมชนที่จัดตั้งในเขตที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ แต่มีศักยภาพที่จะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านถาวรโดยมีคุณสมบัติที่เหมาะสม คือ ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อความมั่นคงแห่งชาติ มีหน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินงานในลักษณะถาวรหรืออย่างต่อเนื่อง และชุมชนยอมรับการพัฒนา และช่วยเหลือตนเองได้ตามแนวทางของรัฐเป็นชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยถือตามหลักวิชาการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ลักษณะของชุมชนต้องสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และ พ.ร.บ. หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ประการสุดท้าย ชุมชนต้องมีขนาดใหญ่ประมาณ 50 หลังคาเรือนและมีการจัดตั้งบ้านเรียน ตลอดจนมีลักษณะมั่นคงถาวรบริบูรณ์ โดยไม่มีการอพยพเคลื่อนย้ายไม่ต่ำกว่า 10 ปี

กลุ่มที่ 3 เป็นชุมชนที่จัดตั้งในเขตที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการและยังไม่มีศักยภาพที่จะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านถาวร (ขาดคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งในกลุ่มที่ 2)

กลุ่มที่ 4 เป็นชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษตามนโยบายของทางราชการโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ปัจจุบันจำนวนกลุ่มบ้านทั้ง 4 กลุ่มกระจายอยู่ใน 20 จังหวัดในประเทศไทย คือ เชียงใหม่ เชียงราย น่าน แม่ฮ่องสอน ตาก พะเยา ลำปาง แพร่ พิชญโลก เพชรบูรณ์ เลย สุโขทัย ลำพูน กำแพงเพชร อุทัยธานี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ราชบุรี และ สุพรรณบุรี รวมทั้งสิ้น 4,297 กลุ่มบ้าน ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย น่าน แม่ฮ่องสอน และตาก เป็นจังหวัดที่มีบุคคลทั้ง 4 กลุ่มอยู่อาศัย โดยเฉพาะกลุ่มที่ 3 และ 4 อาศัยในจังหวัดเชียงใหม่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ (กลุ่มที่ 3 มี 539 กลุ่มบ้าน และ กลุ่มที่ 4 มี 29 กลุ่มบ้าน)⁹

⁹ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด (สส.อชส.), แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 – 2544, มิถุนายน 2540, หน้า 9 – 11 และ 14.

นอกเหนือจากหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้น มีรายงานวิจัยของสำนักงานกิจการพิเศษ กระทรวงศึกษาธิการและ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดย ประจวบ คำบุญรัตน์ อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์ และ เคน แคมป์ ได้ศึกษาวิจัยแนวโน้มด้านสังคมเกี่ยวกับชุมชนพื้นที่สูงในทศวรรษหน้า ได้แบ่งประเภทของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยดังนี้

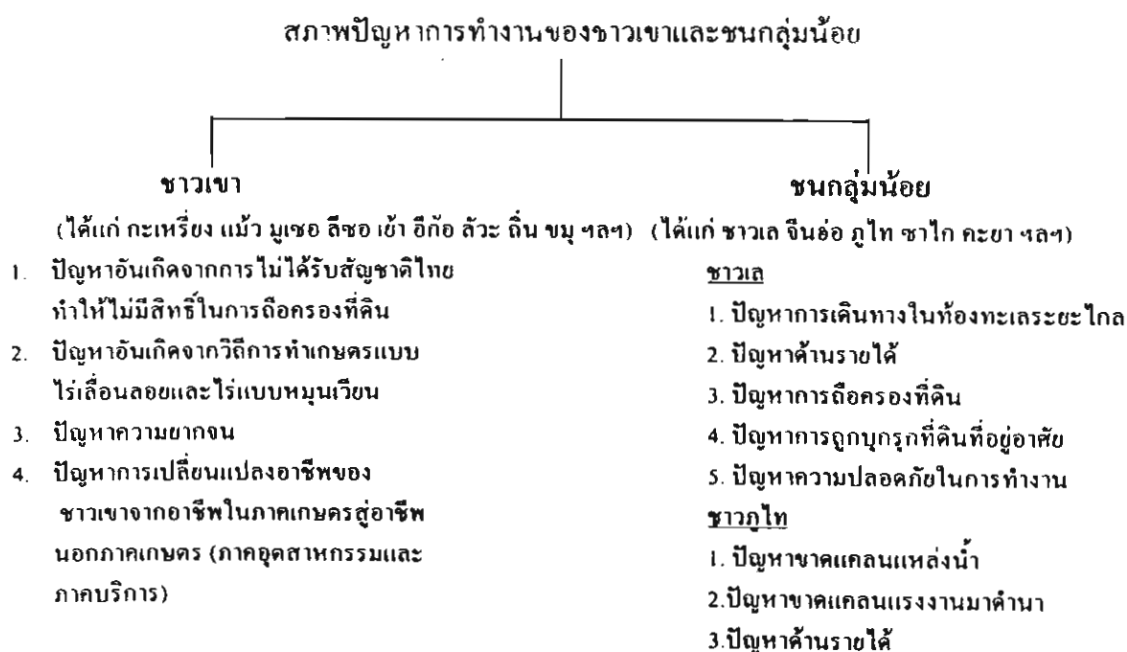
(1) กลุ่ม Austro-Asiatic ที่อพยพมาจากทิศตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทยแล้วย้ายถิ่นฐานขึ้นมามาหาแหล่งอุดมสมบูรณ์ในภาคเหนือ ได้แก่ ลัวะ ขมุ ข่า ถิ่น มลาบรี

(2) กลุ่ม Sino-Tibetan หรือ กลุ่มจีนเดิม (Mainland-Chinese) ที่อพยพมาจากบริเวณจีนทิเบตและจีนตอนใต้ พวกนี้มี 2 กลุ่ม คือ ม้ง เมี่ยน จีนฮ่อ และกลุ่มทิเบตพม่า (Tibeto-Burman) คือ อาข่า ลีซู กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ และปะห่อง¹⁰

7. ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย

ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยจำเป็นต้องเผชิญปัญหาในการประกอบอาชีพ สภาพปัญหาที่จะกล่าวในหัวข้อนี้อาจสรุปได้ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 สภาพปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย



¹⁰ ประจวบ คำบุญรัตน์ อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์ และ เคน แคมป์, แนวโน้มด้านสังคมเกี่ยวกับชุมชนบนพื้นที่สูงในทศวรรษหน้า, รายงานวิจัยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกิจการพิเศษ กระทรวงศึกษาธิการ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เอกสารอัดสำเนา, 2539, หน้า 5.

7.1 ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาในภาคเกษตร

ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาในภาคเกษตรอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ปัญหาอันเกิดจากการไม่ได้สัญชาติไทยทำให้ไม่มีสิทธิในที่ทำกินและการถือครองที่ดิน

ชาวเขาที่ได้รับสัญชาติไทยและที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ปัจจุบันยังคงมีชาวเขาที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยจำนวนไม่น้อยซึ่งพวกเขาจะประสบปัญหาการขาดกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินและสิทธิในการทำกิน ถึงแม้ว่าทางการจะอนุโลมให้พวกเขาใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนทำกินก็ตาม การประกอบอาชีพเกษตรกรรมของชาวเขาเป็นลักษณะของการได้รับการผ่อนผันหรืออนุโลมจากทางการ จึงทำให้พวกเขาตกอยู่ในสถานะที่เป็นเสมือน "ผู้อาศัย" มากกว่าที่จะอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในสถานะที่มีโฉนดกลุ่มน้อย

2. ปัญหาอันเกิดจากวิธีการทำการเกษตรแบบทำไร่เลื่อนลอยและทำไร่หมุนเวียน

การประกอบอาชีพของชาวเขาแบบดั้งเดิม มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง (Subsistence) และ กึ่งเลี้ยงตัวเอง (Semi-Subsistence) ชาวเขากลุ่มที่จัดว่าอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองคือ ลัวะ ถิ่น ขมุ และกะเหรี่ยง ซึ่งจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมแบบผสมผสาน (Mixed cropping) โดยมีจุดมุ่งหมายในการปลูกพืชผักที่ใช้เป็นอาหารและที่ไม่ได้ใช้เป็นอาหารเพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคและอุปโภคภายในครอบครัว ชาวเขาที่ดำเนินการประกอบอาชีพในระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองนี้ จะอาศัยระบบการแลกเปลี่ยน (Barter economic system) เป็นสำคัญ¹¹

สำหรับชาวเขาที่จัดเข้าอยู่ในกลุ่มที่ทำเศรษฐกิจแบบกึ่งเลี้ยงตัวเอง คือ แม้ว เย้า อีโก้ มูเซอ และ ลีซอ ซึ่งจะมุ่งปลูกพืชเพื่อการบริโภคและปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ฝิ่น และพืชที่ใช้เป็นอาหารให้สัตว์เพื่อขายหารายได้เป็นดั่งเงิน¹² ชาวเขาเผ่าลีซอ เย้าและแม้ว เป็นชาวเขาเผ่าที่มีความสัมพันธ์กับจีนอย่างมากที่สุดในด้านค้าขาย ขอคำแนะนำจากจีนเรื่องการเพาะปลูก การดำเนินธุรกิจ การขอเมล็ดพันธุ์พืชและพันธุ์อื่นๆจากจีน¹³

¹¹ กองสงเคราะห์ชาวเขา, กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ก้าวใหม่การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา, กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ธันวาคม 2540, หน้า 5.

¹² กองสงเคราะห์ชาวเขา, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 11.

¹³ ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, จีนฮ่อ, เอกสารอัดสำเนา, พฤษจิกายน 2538, หน้า 17.

การประกอบอาชีพการเกษตรของชาวเขาอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบคือ

1. การทำไร่เลื่อนลอย คือ การตัดถาง เฝ้าพื้นที่และทำการเกษตรเป็นเวลา 1 - 2 ปี แล้วย้ายไปเพาะปลูกยังที่ใหม่ ซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากสาเหตุ 3 ประการคือ

(1) จำนวนประชากรต่อพื้นที่ที่จำนวนมากขึ้นทำให้ไม่สามารถขยายพื้นที่ต่อไป

ได้อีก

(2) พื้นที่เพาะปลูกของชาวเขาลดจำนวนลงเนื่องจาก หน่วยงานของกรมป่าไม้ ขยายพื้นที่ทำการปลูกป่า

(3) ชาวเขามีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้นกว่าเดิมและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปแนะนำไม่ให้เคลื่อนย้ายที่อยู่และที่ทำกิน

2. การทำไร่หมุนเวียน คือ การเพาะปลูกพื้นที่เป็นเวลาหนึ่ง ทั้งพื้นที่นั้นให้พักตัวประมาณ 5 - 10 ปี แล้วหมุนเวียนกลับมาทำการเพาะปลูกใหม่ ปัจจุบัน พื้นที่มีเหลือไม่มากและระยะพักฟื้นตัวของพื้นที่มีน้อยลง ชาวเขาจึงไม่อาจหมุนเวียนได้ตามที่พวกเขาต้องการ จำเป็นต้องใช้พื้นที่เดิมซ้ำกันตลอดไป ทางรัฐจึงจำเป็นต้องไปแนะนำให้ชาวเขาสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยใช้พื้นที่เดิม¹⁴

การประกอบอาชีพของชาวเขาทั้งที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง และกึ่งเลี้ยงตัวเอง มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินและขยายที่ดินทำกิน ทุกๆปีชาวเขา (เผ่ากะเหรี่ยง แม้ว แก้อ อีเก้อ ลีซอ มูเซอ ลัวะ ถิ่น และขมุ) จะมีกิจกรรมทางการเกษตรที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์	ประกอบพิธีกรรมในหมู่บ้าน เช่น การปีดรงควาน เลี้ยงผีบรรพบุรุษ และเลือกพื้นที่
เดือนมีนาคม - เมษายน	การถางไร่ เผาไร่ ฟันไร่ และตั้งศาลผีไร่
เดือนพฤษภาคม	ปลูกข้าวไร่
เดือนมิถุนายน	กำจัดวัชพืช
เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม	เก็บเกี่ยวพืชผสม
เดือนกันยายน - ตุลาคม	หว่านฝิ่น เก็บเกี่ยวข้าวโพด เก็บเกี่ยวข้าวเบา
เดือนพฤศจิกายน	เก็บเกี่ยวข้าวหนัก และเรียกขวัญข้าว
เดือนธันวาคม	นวดข้าว ¹⁵

¹⁴ กองส่งเสริมชาวเขา, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 11, หน้า 6.

¹⁵ โปรดดูรายละเอียดใน "ปฏิทินเกษตร - สังคมของชาวเขาในประเทศไทย," ใน คู่มือปฏิบัติงานและส่งเสริมชาวเขา, กรุงเทพมหานคร: กองส่งเสริมชาวเขา, กรมประชาสงเคราะห์, หน้า 50.

การทำไร่ของชาวเขาโดยมากจะมีการเผาและถางป่าซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ชาวอีเก้อ ทำไร่ตามเนินเขา ฟันต้นไม้ สุมไฟ ให้ไหม้เป็นเถาถ่านเป็นปุ๋ย จากนั้นขุดดินเป็นหลุม เพื่อปลูกข้าว ข้าวโพด ฝิ่น และผัก ฯลฯ นอกจากการทำไร่เกษตรแล้ว ชาวอีเก้อยังทำการล่าสัตว์ โดยการยิงหน้าไม้และนำมาเป็นอาหาร เช่น นก กระรอก ลิง ค่าง เป็นต้น¹⁶

3. ปัญหาการถือครองที่ดิน

ปัญหาการถือครองที่ดินของชาวเขามีความเกี่ยวข้องกับการได้รับสัญชาติไทย การเคลื่อนย้ายที่อาศัยและทำกินของชาวเขา ความเข้าใจในเรื่องเอกสารสิทธิที่ดินอันจำกัดกระทบกับความรู้สึกผูกพันกับถิ่นที่อยู่อาศัยชาวเขาที่มีไม่มากทำให้ชาวเขามักอพยพเคลื่อนย้ายที่ทำกินไปเรื่อยๆ แม้รัฐพยายามจัดถิ่นฐานถาวรให้ถูกต้องตามกฎหมายแต่ก็ยังกระทำได้อย่างจำกัด ในปัจจุบันยังคงมีการตั้งที่อยู่อาศัยถิ่นฐานและสิทธิในพื้นที่ทำกินของชุมชนบนที่สูงที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก¹⁷ หมู่บ้านชาวเขาส่วนใหญ่ไม่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นอกจากนี้ ชาวเขายังมีความเข้าใจในเรื่องของเอกสารสิทธิที่ดินค่อนข้างจำกัด ชาวเขาที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยไม่มีโอกาสถือครองที่ดินทำให้ไม่มีความมั่นคงในการทำมาหากินในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัย บางกลุ่มโยกย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยเพราะ รู้สึกว่าตนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่มีหน้าที่ที่ตนจะต้องรักษาที่ดินนั้นไว้ เช่น กลุ่มชาวกระเหรี่ยงอพยพจากอำเภอท่าสองยางไปอาศัยที่วัดพระบาทห้วยต้ม อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน¹⁸

ในพ.ศ. 2530 ครอบครัวชาวเขาที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินรายจังหวัดใน 15 จังหวัดภาคเหนือมีดังนี้

¹⁶ เสรี อางสาละ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 157 - 158.

¹⁷ เสรี อางสาละ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 7.

¹⁸ โปรดดูรายละเอียดใน พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิชกุล, สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, รายงานวิจัยในการสัมมนาระดับชาติ ชุด โครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายนำเข้าสู่แรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ วันที่ 26 - 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร, จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), หน้า 18.

ตารางที่ 3 การถือครองที่ดินของครอบครัวชาวเขาใน 15 จังหวัดภาคเหนือ

จังหวัด	จำนวนครอบครัวที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ครอบครัว)
เชียงใหม่	3,915
ลำพูน	1,624
ตาก	1367
น่าน	581
เชียงราย	248
ลำปาง	188
กำแพงเพชร	163
แม่ฮ่องสอน	140
พะเยา	83
อุทัยธานี	120
สุโขทัย	7
แพร่	0
พิษณุโลก	0
เพชรบูรณ์	0
นครสวรรค์	0

ที่มา: รายงานการศึกษาเกี่ยวกับชาวเขา ภาคเหนือของประเทศไทย โดย คณะทำงานเฉพาะกิจเกี่ยวกับชาวเขา ภาคเหนือประเทศไทย คณะทำงานเฉพาะกิจเกี่ยวกับชาวเขา สำนักงานโครงการพิเศษ กระทรวงศึกษาธิการ 2530 อ้างใน ชีวิตบนเส้นด้ายของ 13 เผ่าไทย, หน้า 26.

4. ปัญหาความยากจน

ชาวเขาและประชากรบนพื้นที่สูงส่วนมากประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ประกอบอาชีพรองคือ หัตถกรรมในครอบครัวและรับจ้างแรงงาน อย่างไรก็ตาม บุคคลกลุ่มนี้ มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมาคือ ปัญหาโสเภณี ปัญหาการอพยพแรงงานชาวเขามาเป็นแรงงานด้อยระดับในพื้นที่ราบ ปัญหาครอบครัวขาดความอบอุ่น ปัญหาการเป็นแรงงานไร้ฝีมือ การถูกกดขี่และถูกเอารัดเอาเปรียบของแรงงานชาวเขา เป็นต้น¹⁹ ด้วยเหตุที่ชาวเขาทำไร่เลื่อนลอยและปลูกพืชหมุนเวียนซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ รัฐจึงมีมติกรม. 7 กุมภาพันธ์ 2532 เรื่อง การแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับการปลูกพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ซึ่งมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบอำนาจการ มติกรม. 7 กุมภาพันธ์ 2532 ระบุว่า ให้กลุ่มคนบนพื้นที่ราบสูงที่มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายไม่อพยพเคลื่อนย้ายอีกต่อไป

การประกอบอาชีพของชาวเขาได้ถูกกำกับ ควบคุม และดูแลโดยภาครัฐ โดยรัฐมีนโยบายมุ่งให้กลุ่มคนบนพื้นที่ราบสูงมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังเห็นได้จากมติกรม. 7 กุมภาพันธ์ 2532 ซึ่งมีหลักการเพื่อให้ชาวเขาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย ราษฎรไทย และกลุ่มชนอื่นที่อยู่บนพื้นที่สูง มีความเป็นอยู่อย่างมีระเบียบได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับที่พอเพียงแก่ความจำเป็นในการดำรงชีวิต เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าสู่ระบบการปกครองและการพัฒนาปกติต่อไป

อย่างไรก็ตามแม้จะมีมติกรม. 2532 แล้วก็ตาม ยังมีชาวเขาที่ยังไม่ได้รับสัญชาติและเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดิน ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดลำปาง หมู่บ้านชาวเขาเป็นแหล่งเสื่อมโทรม และพวกเขาอาศัยอยู่ในเขตป่าสงวน ในปัจจุบันชาวเขาต้องการสัญชาติไทย เพราะว่า การได้มาซึ่งสัญชาติไทยจะทำให้พวกเขาได้รับสิทธิต่างๆตามไปด้วย ต้องการเอกสารสิทธิในการทำกินหรือถือครองที่ดิน²⁰

¹⁹ เสรี อางตาลี, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 8 และ 28.

²⁰ ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสัมมนาย่อยครั้งที่ 1 เรื่องการทำงานขององค์กรเอกชนของรัฐเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย จัดโดย โครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้ เรื่องสถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2541 ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จ. เชียงใหม่

นอกเหนือจากมติกรม. 2532 แล้ว ยังมีมติกรม.ซึ่งส่งผลกระทบต่อกรอบครองที่ดินของชาวเขาด้วย เช่น มติกรม. การอพยพชาวเขาโครงการไทย - นอร์เวย์ พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปลูกป่าโดยหน่วยต้นน้ำในวงเขตของชาวเขา ทำให้ชาวเขามีสิทธิในการครอบครองที่ดินน้อยลง²¹

สำหรับวิธีการให้ได้มาซึ่งที่ดินทำกินนั้น มีความเห็นที่หลากหลายกันออกไป นับตั้งแต่การให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐในการกำหนดพื้นที่สำหรับชาวเขา ความเห็นที่แตกต่างออกไปมาจาก กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่ง มีความคิดว่า การกำหนดพื้นที่ในการทำกินของชาวเขานั้นควรเป็นกระบวนการซึ่งมุ่งให้ชาวเขามีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ เป็นต้น²²

7.2 ปัญหาการเปลี่ยนแปลงอาชีพของชาวเขาจากอาชีพทางการเกษตรสู่อาชีพใน

ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ

อาชีพของชาวเขาถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐให้ได้รับการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ จากเดิมเป็นการผลิตเพื่อยังชีพ มาเป็นการผลิตเพื่อการยังชีพและการค้าขาย ทำให้ต้องอาศัยการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้น อาศัยสารเคมี จำเป็นต้องเรียนรู้เทคนิคอันทันสมัย ทั้งในด้านการทำเกษตรและการค้าขาย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงด้านอาชีพ คือ การเข้ามาเป็นแรงงานบริการ แรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ เป็นหญิงบริการทางเพศ รับจ้างทำงานตามบ้าน ร้านอาหาร สถานเริงรมย์ สถานบริการน้ำมัน เรขายหนังสือพิมพ์ และขายพวงมาลัย ตามทางแยกในเมืองเชียงใหม่ และเชียงราย เป็นต้น²³

ในพ.ศ. 2537 กองสงเคราะห์ชาวเขาได้ทำการศึกษาอาชีพนอกภาคเกษตรของชาวเขาที่อพยพออกจากชุมชน โดยการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 256 หมู่บ้าน ใน 13 จังหวัด ดังแสดงในตารางที่ 4

²¹ ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสัมมนาย่อยครั้งที่ 2 เรื่องมาตรฐานการดำเนินชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย จัดโดย โครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้ เรื่องสถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2541 ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จ.เชียงใหม่

²² ศูนย์นิติศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 20.

²³ ประจวบ คำบุญรัตน์ อนุรักษ ปัญญาวัฒน์ และ เคน แคมป์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 10, หน้า 68.

ตารางที่ 4 จำนวนชุมชนจำแนกตามจำนวนคนที่ทำงานนอกชุมชน

จังหวัด	จำนวนชุมชนจำแนกตามจำนวนคนทำงานนอกชุมชน				รวม	
	1 – 4 คน	5 – 9 คน	10 – 14 คน	15 คนขึ้นไป	ชุมชน	ร้อยละ
1. เชียงราย	15	18	8	12	53	20.70
2. พะเยา	6	5	8	16	35	13.67
3. น่าน	21	12	7	6	46	17.97
4. ลำปาง	11	9	2	6	28	10.94
5. เพชรบูรณ์	0	0	3	5	8	3.13
6. เชียงใหม่	19	10	0	2	31	12.11
7. ลำพูน	7	3	1	4	15	5.86
8. แม่ฮ่องสอน*	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
9. กาญจนบุรี	3	3	0	0	6	2.34
10. อุทัยธานี	2	1	0	0	3	1.17
11.แพร่	2	7	6	3	18	7.03
12. จาก	2	1	0	1	4	1.17
13. กำแพงเพชร	3	0	0	7	10	3.91
รวม	91	69	35	62	257	

* ยังไม่ได้รับข้อมูล N/A = ยังไม่มีข้อมูล

ที่มา: กองสงเคราะห์ชาวเขา สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, 2537, อ้างใน
ประจวบ คำบุญรัตน์ อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์ และเคน แกมปี, 2539, ตารางที่ 3.9, หน้า 69.