

บทที่ 1

บทนำ

รัฐไทยสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงรอยต่อศตวรรษที่ 20 มักเป็นรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจสูง โดยรับเอาระบบการปกครองจากประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นอาณานิคมมาใช้ และดำรงอยู่โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าต้นแบบจะล้มสลายไปพร้อมกับการปลดแอกอาณานิคมในประเทศต่างๆ ก็ตาม ระบบราชการแบบรวมศูนย์นี้ได้รับเอาการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสั่งการจากเบื้องบนมาใช้ และให้ความสำคัญกับเมืองมากกว่าชนบท แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 ซึ่งเริ่มใช้ในปี 2504 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อๆ มา จนถึงกลางทศวรรษที่ 1990 (พ.ศ.2533-2542) ให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจภาคเมืองภายใต้พลังขับเคลื่อนของวิสาหกิจภาคเอกชน บทบาทของรัฐคือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนและรองรับการเจริญเติบโต ได้แก่ การคมนาคม พลังงาน ชลประทาน และสนับสนุนนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศโดยให้แรงจูงใจต่างๆ ใช้กลยุทธ์แรงงานราคาถูก และมุ่งมั่นเพิ่มความมั่นใจของนักลงทุน ทำให้ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตที่แท้จริงเฉลี่ยร้อยละ 7.5 เป็นเวลาติดต่อกันกว่าสี่ทศวรรษ (2513-2542) รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้น 7 เท่า สัดส่วนประชากรได้เส้นความยากจนลดลงจากร้อยละ 57 (พ.ศ.2515/2516) เหลือร้อยละ 6 (พ.ศ.2541) ทำให้ประเทศไทยเลื่อนสถานภาพจากประเทศเกษตรกรรมต่ำลงเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2546 : 35-36)

การเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดด บนฐานการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโต การสั่งการจากเบื้องบน ชี้นำโดยอุตสาหกรรม และให้ความสำคัญกับภาคเมืองเช่นนี้ ส่งผลให้ชนบทและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ผู้คนไม่น้อยถูกอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2546 : 37) ผล “การพัฒนา” เหล่านี้ปรากฏชัดเจนเกษตรกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประชากรเพิ่มมากขึ้น ชนบทและสิ่งแวดล้อมถูกปรับเปลี่ยนอย่างถอนรากถอนโคน โดยเฉพาะการทำลายป่าและการปล่อยมลพิษลงแม่น้ำลำคลอง ชาวบ้านจำนวนมากไร้รายรับ แต่เวลาเดียวกันก็มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น หนี้สินพอกพูน ไม่มีที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้บุกเบิกอีกแล้ว ช่องว่างในสังคมกว้างขึ้น ไม่ว่าจะเป็ช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจน ช่องว่างทางวัฒนธรรมระหว่างหมู่บ้านกับเมือง และช่องว่างทางอำนาจระหว่างราชการกับชุมชน (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2546 : 39)

ปัญหาและผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าว ทำให้ประชาคมโลกรวมทั้งประเทศไทยได้แสวงหาแนวทางใหม่ที่ดีกว่าในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development) จึงถูกผลักดันและกำหนดเป็นนโยบายในเวลาต่อมา

การพัฒนาที่ยั่งยืน เกิดขึ้นมาจากการพัฒนาของโลกได้ทำให้ผู้คนประสบปัญหาสังคมและจิตใจมาตามลำดับ จนกระทั่งมาเจอปัญหาสภาพแวดล้อมเข้าจึงทนไม่ไหว ทำให้ต้องคิดเปลี่ยนแปลงวิธีการและกระบวนการพัฒนากันใหม่ จึงเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้น (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), 2549:33)

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเริ่มเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาสังคมโลก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เริ่มตั้งแต่สหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (human environment) ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเรียกร้องให้ทั่วโลกคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่าให้ฟุ่มเฟือยนัก และต่อมาในปี พ.ศ. 2526 สหประชาชาติได้จัดตั้งสมัชชาโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Brundtland Commission) โดยเรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตให้ปลอดภัยจากสิ่งแวดล้อม และ สอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติ รวมทั้งได้เสนอว่ามนุษยชาติสามารถที่จะทำให้เกิด "การพัฒนาที่ยั่งยืน" ขึ้นมาได้การพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น เมื่อสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Conference on Environment and Development - UNCED) หรือการประชุมสุดยอดโลก (Earth Summit) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งผลการประชุมนี้ผู้แทนของ 178 ประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรอง แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ถือเป็นแผนแม่บทของโลกที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และ เห็นความสำคัญที่จะร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยได้รับเอาเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน มาดำเนินการนับตั้งแต่แผนฯ 8 (2540-2544) ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศและเป็นการปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ขณะที่แผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้ัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 8 โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา

จากวิกฤติเศรษฐกิจให้ลู่วง และสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ขณะเดียวกันมุ่งการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย (UNDP) ได้รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย 2550 โดยให้คำนิยามการพัฒนาคน คือ การส่งเสริมให้คนมีทางเลือกในชีวิตให้มากขึ้น สามารถใช้ชีวิตอย่างเต็มศักยภาพ มีสุขภาพดีและมีความมั่นคงในชีวิต รวมทั้งมีเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้ประเมินสถานภาพการพัฒนาคนโดยดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index: HAI) จากมุมมองที่มีคนเป็นศูนย์กลาง มีองค์ประกอบชี้วัดข้อมูล 40 ตัว จากองค์ประกอบ 8 ด้าน ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา ชีวิตการทำงาน รายได้ ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ชีวิตครอบครัวและชุมชน การคมนาคมและการสื่อสาร การมีส่วนร่วม ในประชากร 76 จังหวัด เมื่อนำดัชนีทั้ง 8 ด้านประกอบกันเป็น HAI ก็จะได้ภาพรวมของความก้าวหน้าของการพัฒนาคนที่สามารถเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดต่าง ๆ HAI แสดงความถูกต้องเป็นจังหวัดที่มีความก้าวหน้าสูงสุด และ แม่ฮ่องสอนซึ่งอยู่บนพื้นที่สูงห่างไกลบริเวณชายแดนตอนเหนือเป็นจังหวัดล้าหลังด้อยโอกาสที่สุด ทั้งในปี 2546 และ 2549 โดยทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาการพัฒนาคือการนำกรอบเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มาใช้เป็นแนวทางการบริหารเพื่อการพัฒนาชนบท (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2550: 1, 92)

องค์การสหประชาชาติ ได้รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย (Millennium Development Goal - MDG) พ.ศ.2547 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 - 2545 พบว่าความยากจนลดลงทุกภูมิภาค ความยากจนในกรุงเทพและปริมณฑลลดลงจากร้อยละ 3.3 เหลือ 0.5 ภาคกลางลดลงจากร้อยละ 20.5 เหลือ 4.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงจากร้อยละ 43.1 เหลือ 17.1 ภาคเหนือลดลงจากร้อยละ 23.2 เหลือ 9.8 และภาคใต้ลดลงจากร้อยละ 27.6 เหลือ 8.7 ซึ่งอัตราการลดลงชะลอตัวในครึ่งหลังทศวรรษอันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ แต่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจก็ช่วยเร่งความก้าวหน้าของการลดความยากจนในทุกพื้นที่ในระยะต่อมา ดังแสดงในตาราง 1

ตาราง 1 ตัวชี้วัดความยากจนในประเทศไทย ปี 2535–2550

ตัวชี้วัดความยากจน	2535	2537	2539	2541	2545	2547	2550
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	790	838	953	1,130	1,190	1,242	1,443
สัดส่วนประชากรที่ยากจน (%)	28.4	18.98	14.7	17.46	14.93	11.16	8.48
จำนวนประชากรยากจน (ล้านคน)	15.8	10.7	8.5	10.2	9.1	7.0	5.4

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2553)

จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่อันดับสามของภาคเหนือและอันดับเจ็ดของประเทศ อาณาเขตติดกับประเทศสหภาพเมียนมาร์ ทั้ง 7 อำเภอ สภาพภูมิประเทศทั่วไปเต็มไปด้วยภูเขาและป่าไม้ คิดเป็นร้อยละ 90 มีประชากรทั้งหมด 245,935 คน แยกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มชาวไทยภูเขาชนเผ่าต่างๆ 5 เผ่า ได้แก่ กะเหรี่ยง ม้ง ละว้า มูเซอ กลุ่มที่สองคือ คนที่อยู่ในพื้นราบ อำเภอแม่สะเรียง ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัด พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 เป็นภูเขาสลับซับซ้อนและป่าทึบ ห่างจากตัวจังหวัด ระยะประมาณ 154 กิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 51,403 คน (กรมการปกครอง, 2550)

ศูนย์พัฒนาและส่งเสริมอาชีพชาวเขาได้มีสำรวจประชากรชาวเขาประจำปี 2545 ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีหมู่บ้านชุมชนชาวเขา จำนวน 572 หมู่บ้าน 26,381 ครัวเรือน มีพื้นที่ดินทำกินรวมทั้งหมด 275,596.5 ไร่ แยกเป็นพื้นที่ไร่ 165,109 ไร่ พื้นที่นาดำ 35,429.5 ไร่ พื้นที่สวน 22,513 ไร่ ที่อยู่อาศัย 20,131 ไร่ และพื้นที่อื่นๆ 32,414 ไร่ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม 22,237 ครัวเรือน รองลงมาอาชีพรับจ้าง 2,939 ครัวเรือน ส่วนที่เหลือประกอบอาชีพค้าขาย รับราชการ หาของป่า งานฝีมือ เป็นต้น มีประชากรที่เป็นชนเผ่าต่างๆ จำนวน 122,509 คน ส่วนอำเภอแม่สะเรียง มีหมู่บ้านชุมชนชาวเขา จำนวน 145 หมู่บ้าน 5,158 ครัวเรือน มีพื้นที่ดินทำกินรวมทั้งหมด 47,230 ไร่ แยกเป็นพื้นที่ไร่ 27,481 ไร่ พื้นที่นาดำ 10,525 ไร่ พื้นที่สวน 4,730 ไร่ ที่อยู่อาศัย 3,993 ไร่ และพื้นที่อื่นๆ 501 ไร่ ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม 4,091 ครัวเรือน รองลงมาอาชีพรับจ้าง 808 ครัวเรือน และค้าขาย 177 ครัวเรือน ส่วนที่เหลือประกอบอาชีพรับราชการ หาของป่า งานฝีมือ เป็นต้น มีประชากรที่เป็นชนเผ่าต่างๆ จำนวน 23,332 คน

จากการสำรวจความยากจนของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ในปี 2545 พบว่า มีชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน 900,000 คนในหมู่บ้าน 1,600 หมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่อยู่บนพื้นที่สูงในภาคเหนือ นับว่าเป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุด ประมาณครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและหน่วยงานราชการไม่สามารถเข้าถึง ได้จึงไม่ได้รับบริการพื้นฐานที่สำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและทีมงานองค์การสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย

ชาวเขาเผ่า "กะเหรี่ยง" เป็น 1 ใน 9 กลุ่มที่เรียกว่า "ชาวเขา" เริ่มขึ้นเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อสงเคราะห์ชาวเขาในปี พ.ศ. 2498 และมีการให้คำนิยามว่า "ชาวเขา" คือใคร "กะเหรี่ยง" เริ่มกลายเป็นคำที่ใช้ในวาทกรรมที่เป็นทางการในความหมายที่เป็นชาวเขากลุ่มหนึ่ง ซึ่งสร้างปัญหาให้กับประเทศ หรือที่เรียกปัญหาเหล่านั้นว่า "ปัญหาชาวเขา" (ขวัญชีวัน บัวแดง, 2549) ประกอบด้วยปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า การปลูก เสพและค้าฝิ่น การไม่ใช้คนไทยที่อาจไม่จะรักภักดีต่อประเทศไทย เพราะไม่ได้รับอุดมการณ์ชาติไทยที่แสดงออกโดยการนับถือพุทธศาสนา ความรักชาติและพระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้หมิ่นเหม่ต่อการชักจูงของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่ดำเนินการบนพื้นที่สูงก่อนที่จะสูญสลายไปเมื่อปี 2525 วาทกรรมชาวเขา เป็นสิ่งที่เน้นมากในสื่อต่างๆ ของรัฐในรูปแบบของหลักสูตรการเรียนการสอน และสื่อมวลชนในรูปแบบต่างๆ อันเป็นผลจากการที่รัฐเน้นการดำเนินการวิจัยและพัฒนาบนพื้นที่สูง ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2505 เป็นต้นมาที่มีการตั้งศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัด มีการตั้งศูนย์วิจัยชาวเขา (ยกระดับเป็นสถาบันเมื่อปี 2527 และยุบไปเมื่อปี 2545) และเริ่มมีการเผยแพร่ศาสนาพุทธในหมู่ชาวเขาโดยโครงการพระธรรมจาริกในปีพ.ศ. 2508 การตั้ง โครงการหลวงเพื่อทำงานวิจัยและเผยแพร่การเกษตรบนพื้นที่สูงในปี พ.ศ. 2512 และการดำเนินงาน โครงการพัฒนาที่สูงที่เป็น โครงการร่วมระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อลดพื้นที่ปลูกฝิ่นและปลูกพืชทดแทน รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่สูงในด้านการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น ที่ทำอยู่หลายโครงการในช่วงปี พ.ศ. 2520-ปัจจุบัน

ขวัญชีวัน บัวแดง (2549) ยังให้ความเห็นอีกว่า สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ในท่ามกลางการพัฒนาที่เขาวชนคนกะเหรี่ยงได้รับการศึกษามากขึ้น ทั้งด้วยการส่งเสริมของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรทางศาสนาคริสต์นั้น ความรู้สึกที่ต้องการกลับไปพัฒนาชุมชนตนเองมีมากขึ้น กระบวนการเรียนรู้ในแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การติดต่อปะทะสังสรรค์กับองค์กรพัฒนาเอกชนสากลและแนวทางการพัฒนา "ชนพื้นเมือง" ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้มีการตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่มุ่งเน้น ในด้านการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ในทิศทางที่ทำนึ่งถึงวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น การกลับสู่ชุมชนเพื่อทำงานด้านการพัฒนา ทำให้มีการทบทวนประเด็น "อัตลักษณ์"

ของกลุ่มและแสดงออกของคนในด้านบวกและสามารถรวมพลังในการต่อสู้กับอคติที่รัฐและกลุ่มอื่นที่มีต่อคนอันเป็นอุปสรรคในการพัฒนา จากการศึกษาชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงที่ผ่านมาในรูปการแสดงผลทางวัฒนธรรมของ “ปกากะญอ” เช่นผลงานของ ติชะ ชูชื่นจิตรสกุล (2549) และงานวิจัย งานวิทยานิพนธ์และบทความที่เขียนถึงคนกะเหรี่ยง แสดงให้เห็นถึงภาพของชุมชนที่เรียบง่าย สันโดษ อยู่กับธรรมชาติและรักษารวมชาติ โดยผ่านวิถีจำแนกป่า และความเชื่อ พิธีกรรมที่แสดงถึงความเคารพสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่เป็นเจ้าของธรรมชาติ

แม้ว่าภาพของกะเหรี่ยง หรือ ปกากะญอ ในฐานะที่เป็นผู้ที่ไม่ได้เป็นพหิภักย์ต่อธรรมชาติ แต่ผู้วิจัยยังมีความสนใจในกระบวนการบริหารการพัฒนาซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปี พ.ศ.2500 จนถึงปัจจุบัน ปัญหาต่างๆ บนพื้นที่สูงยังคงมีอยู่โดยเฉพาะอำเภอแม่สะเรียงที่มีประชากรชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงมากที่สุดในจังหวัดแม่ฮ่องสอน แล้วกระบวนการบริหารพัฒนาของรัฐที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนบนพื้นที่สูงในอำเภอแม่สะเรียงได้อย่างไร รัฐก่อให้เกิดปัญหาทำให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาหรือไม่ หรือ ผลกระทบจากชาวเขาเอง เพราะฉะนั้นจากจำนวนประชากรชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงที่มีจำนวนมากและกระจายทุกหมู่บ้าน ตำบล ผู้วิจัยจึงเชื่อมั่นว่าการศึกษาระบบการพัฒนาบนพื้นที่สูงของอำเภอแม่สะเรียงสามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างและไม่มีลำเอียงทางงานวิจัย นอกจากนี้ อำเภอแม่สะเรียงเป็นพื้นที่ที่ผู้วิจัยมีความคุ้นเคยกับชุมชน เนื่องจากการทำงานที่ต้องประสานกับพื้นที่และราษฎรในการบริหารและการปกครองมาโดยตลอด ทำให้มีความคุ้นเคยและใกล้ชิดกับชุมชนในระดับหนึ่ง จนสามารถมองวิถีชีวิตได้อย่างไม่มีอคติต่อการวิจัยครั้งนี้

โดยภาพรวมปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อธรรมชาติ เช่น ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรได้แก่ ที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ คิดตามมา การบุกรุกป่าไม่มีผลให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่องและกลายเป็นปัญหาซึ่งมีผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม สำหรับพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าในปี 2504 ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 มีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 169.81 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 59.95 ของพื้นที่ประเทศ แต่ปัจจุบันจากการสำรวจโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมในปี 2541 พบว่า มีพื้นที่เหลือประมาณ 82.18 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 25.28 ของพื้นที่ประเทศ จะเห็นได้ว่าในช่วง 37 ปี พื้นที่ป่าไม้ลดลงประมาณ 90 ล้านไร่ หรือมีอัตราสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ประมาณปีละ 2.43 ล้านไร่ (เกรียงศักดิ์ ศรีเงินขวง, 2548)

สาเหตุที่เกิดการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เกิดจากปัจจัยและเงื่อนไขหลายประการ ที่สำคัญที่สุดที่เห็นได้ชัดเจน คือ การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

เช่น ถนน อ่างน้ำ เขื่อน ฯลฯ ในขณะที่พื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่อง พื้นที่เกษตรจะเพิ่มขึ้นจาก 65.99 ล้านไร่ ในปี 2504 และ 130.27 ล้านไร่ ในปี 2550 ดังแสดงในตาราง 2

ตาราง 2 ปริมาณประชากร พื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่เกษตรกรรม จำแนกตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10

แผนพัฒนา เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	ปี พ.ศ.	ประชากร (ล้านคน)	พื้นที่ป่าไม้		พื้นที่เกษตรกรรม	
			ตร.กม.	ร้อยละ	ตร.กม.	ร้อยละ
ฉบับที่ 1	2504 - 2509	28.48	169.81	59.95	65.99	20.58
ฉบับที่ 2	2510 - 2514	34.53	149.10	46.49	90.56	28.23
ฉบับที่ 3	2515 - 2519	41.33	134.61	41.97	110.45	34.44
ฉบับที่ 4	2520 - 2524	46.11	106.42	33.18	117.60	36.66
ฉบับที่ 5	2525 - 2529	50.58	94.71	29.53	125.31	39.07
ฉบับที่ 6	2530 - 2534	55.89	89.64	27.95	131.83	41.11
ฉบับที่ 7	2535 - 2539	59.46	82.18	25.62	132.48	41.31
ฉบับที่ 8	2540 - 2544	60.82	81.08	25.28	131.19	41.08
ฉบับที่ 9	2545 - 2549	61.97	100.63	31.38	131.05	40.87
ฉบับที่ 10	2550 - 2553	63.88	107.24	33.44	131.60	41.04

นอกจากนี้แล้วยังส่งผลกระทบต่อการทำลายสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนภาคส่วนต่างๆ ชุมชนพยายามปรับตัวเพื่อรับมือกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และพยายามแสวงหาการดำรงชีวิตที่ดีกว่า มีการประสานงานกันพันธมิตร การสร้างเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน การผลิตซ้ำจารีตวัฒนธรรมดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม การปรับตัวของชุมชนก็ต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ มากมายอันเนื่องจากการถูกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาดั้งเดิม อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของศักยภาพชุมชนนั่นเอง

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่สะสมกันมา ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 (2540-2544) เป็นต้นมา จึงได้ปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) หรือ เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีมอง วิธีทำ ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและวิธีปฏิบัติในการพัฒนาของคนไทยทุกระดับทุกภาคส่วนให้เป็นแนวทางพัฒนาที่สมดุล คือ เป็นการพัฒนาแบบทุกๆ ด้านไปพร้อมๆ กัน แบบองค์รวมที่ให้โอกาสและเสริมสร้างความสามารถของคน ครอบครัว ชุมชน ชนบท เป็นการพัฒนาที่ดำเนินการโดยและเพื่อประโยชน์ของคนและชุมชน หรือที่เรียกกันว่าเป็นการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง (people-centered development) และใช้กรอบการพัฒนาแบบเศรษฐกิจพอเพียง โดยบูรณาการหลายหน่วยงานร่วมกันทำหน้าที่ดูแลการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านพื้นที่สูงเป็นการเฉพาะ รวมทั้งจัดทำยุทธศาสตร์ที่สร้างสร้างความมั่นคงถาวรของชุมชนบนพื้นที่สูงเพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองโดยพึ่งพาจากรัฐให้น้อยที่สุด ซึ่งรัฐจะต้องให้ความรู้และปรับทัศนคติในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษานักวิชาการที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการเสนอผลการศึกษาชาวเขากระเหรี่ยงในแง่วิถีชีวิต ประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งทำให้ทราบเพียงบริบทการดำรงชีวิตของชาวเขาเท่านั้น มิได้เสนอมุมมองด้านการบริหารจัดการการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้เกิดความยั่งยืน การศึกษาครั้งนี้จึงพยายามที่จะค้นหากระบวนการบริหารการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อความอยู่ดีกินดีของชาวเขาบนพื้นที่สูง เพื่อจะได้เป็นแนวทางการบริหารเพื่อการพัฒนาของภาครัฐและรูปแบบที่ชุมชนพึงปฏิบัติในการร่วมพัฒนาพื้นที่สูงของคนอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการของศักยภาพของพื้นที่เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของการพัฒนาต่อไป

ปัญหาการวิจัย

กระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนบนพื้นที่สูงสามารถแบ่งได้ 2 ระดับ ได้แก่ ระดับโครงสร้าง อันได้แก่ กฎหมายและนโยบายต่างๆ และระดับพื้นที่ อันได้แก่ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและโครงการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ภายใต้กฎหมายและนโยบายเหล่านั้น ผลกระทบที่สำคัญจากการพัฒนาของรัฐซึ่งเกิดขึ้นต่อชุมชน เช่น การถูกจำกัดการใช้ทรัพยากรและกีดกันการเข้าถึงทรัพยากร การทำลายภูมิปัญญาและศักยภาพของชุมชนในการพึ่งพาและพัฒนาตนเอง การสร้างแรงกดดันทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการส่งเสริมการพัฒนาระบบพืชเชิงพาณิชย์ ที่ส่งผลให้ชุมชนประสบปัญหาที่จะต้องพึ่งพาทุนและเทคโนโลยีอย่างมาก (อัครราชบัณฑิตยธรรม, 2548)

จากผลการศึกษาของ ณรงค์ ใจหาญ (2541) ได้สรุปสภาพปัญหาในการพัฒนา
ด้านต่างๆ ของชาวเขา โดยศึกษาจากแผนการพัฒนาของรัฐ สรุปได้ 2 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาด้านการเมืองการปกครอง ได้แก่

1.1 การให้บริการของรัฐยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากรในการ
ดำเนินงาน อุปสรรคด้านการคมนาคม และสภาพภูมิประเทศ ซึ่งจากข้อมูลของกรมประชาสงเคราะห์
กองสงเคราะห์ชาวเขา ใน พ.ศ. 2538 พบว่า ประชากรชาวเขาประมาณ ร้อยละ 46.6 จากชาวเขา
ทั้งหมด หรือประมาณ 347,686 คน เท่านั้นที่ได้รับการสงเคราะห์

1.2 ไม่สามารถจัดตั้งถิ่นฐานถาวรให้กับชาวเขาอย่างถูกต้องตามกฎหมายตาม
นโยบายที่วางไว้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการดังนี้

1.2.1 ความเหมาะสมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การรักษาความ
มั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อจำกัดในการใช้
พื้นที่สูง ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการทำให้ชาวบ้านบางกลุ่มไม่ได้รับการ
จัดตั้งถิ่นฐานถาวรตามกฎหมาย และมีการเคลื่อนย้ายประชากรกันอย่างเสรี ทำให้ยากแก่การ
ปกครองและการจัดสรรที่ดินทำกินที่ถูกต้องถาวรในอนาคต

1.2.2 องค์กรประชาชนเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาพื้นที่ทำกินของ
ชาวเขาที่ถูกอพยพในเขตป่าอนุรักษ์ และกันพื้นที่ทำกินของชาวบ้านออกจากป่าอนุรักษ์ ตลอดจน
ให้มีการระงับและเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ถูกต้องและไปทับที่ป่าชุมชนของชาวบ้าน

1.2.3 การจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวยังไม่สามารถทำได้ทั่วถึงเพราะ
มีปัญหาในเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ การสวมรอยของผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย ผู้หลบหนีเข้าเมือง และบางที่อยู่
ห่างไกลต่อการคมนาคม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคน หรือบางพื้นที่ไม่แน่ใจ หรือไม่กล้า
ตัดสินใจดำเนินการเพราะข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชาวนาที่ไม่สามารถพูด
ภาษาไทยได้

1.2.4 ปัญหาการเคลื่อนย้าย เข้า-ออกในพื้นที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องด้วย
สาเหตุของการหาที่ทำกินใหม่ที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งมีการอพยพกันทั้งครอบครัว

1.2.5 การสร้างจิตสำนึกในความเป็นคนไทยและการบังคับใช้กฎหมาย

1.2.6 ความสงบเรียบร้อยและการก่ออาชญากรรมบริเวณชายแดน

เนื่องจากชาวเขาบางกลุ่มมีการกระทำที่ส่งผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดน เช่น
การลักลอบค้าของเถื่อน การล่าเหยี่ยวและค้ายาเสพติด การเคลื่อนไหวของกองกำลังชนกลุ่มน้อย
และการค้าหญิงและเด็ก เป็นต้น

2. ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

2.1 ปัญหาความยากจนของชุมชนบนพื้นที่สูง เนื่องจากผลผลิตตกต่ำ ขาดการบริหารทางด้านตลาด ขาดความรู้ทางเทคนิคที่จะนำมาใช้ในการเกษตรแผนใหม่ ซึ่งทำให้ชาวเขามีรายได้เฉลี่ยประมาณปีละ 2,000 บาท ต่อคนต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานถึง 25 เท่า นอกจากนี้ยังพบว่า มีปัญหาการว่างงานของประชากรชาวเขา และการอพยพเข้ามาทำงานในเมือง ซึ่งพบว่ามีจำนวนสูง และส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ

2.2 ปัญหาการให้บริการด้านสาธารณสุข และการศึกษายังไม่ทั่วถึง

2.3 ปัญหายาเสพติดชาวเขาบางกลุ่มยังคงประกอบการค้ายาเสพติดอยู่โดยเปลี่ยนจากการเป็นผู้ผลิต เป็นผู้ขนหรือค้ายาเสพติดแทน

2.4 ปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่อนุรักษ์อยู่

นอกจากนี้ยังมีปัญหาภายในของระบบราชการที่ผ่านมา ระบบราชการที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของสังคมเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องหรือพัฒนาการมาโดยตลอด แต่ส่วนใหญ่มักมีการเปลี่ยนแปลงทีละเล็กละน้อย แยกส่วนและขาดความต่อเนื่องจึงทำให้ปัญหาของระบบราชการเพิ่มพูนอย่างสะสมก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงที่เป็นต้นเหตุของปัญหาอื่นจนกลายเป็นปัญหารุนแรง จากการศึกษาการปฏิบัติงานของระบบราชการของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549) พบว่าเกิดสภาพปัญหาของระบบราชการ ดังนี้

1. ความล่าช้าของโครงสร้างราชการที่ใช้กันมานานมีการปรับแต่งบางส่วนเป็นระยะๆ แต่ไม่เคยมีการปรับหรือทั้งระบบ อีกทั้งการขยายตัวของภาระหน้าที่ของหน่วยงานอย่างค่อยเป็นค่อยไปตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาส่งผลให้มีหน่วยงานกระจัดกระจาย มีภารกิจซ้ำซ้อน สับสน ยากต่อการประสานงาน ไม่คล่องตัวในการบริหารงานและการให้บริการบกพร่องในการทำภารกิจบางส่วนที่จำเป็นสำหรับสังคมยุคใหม่เนื่องจากขาดผู้ดูแลรับผิดชอบอย่างจริงจัง

2. ภาวะเบียดเบียนตัวซ้ำซ้อน ล้าสมัย ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ยุ่งยาก เสียเวลา และสูญเปล่า เกิดความเสียหายต่อโอกาสของประเทศและสาธารณสุข

3. ระบบการบริหารและตัดสินใจเป็นแบบรวมศูนย์ อำนาจกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางและผู้บริหารระดับสูง ทำให้การสั่งการล่าช้า รายงานผลงานผิดพลาด เนื่องจากข้อมูลไม่สมบูรณ์ สูญหาย หรือถูกบิดเบือนระหว่างทาง ขาดการวางแผนดำเนินงานไม่บูรณาการหรือขาดการประสานงานและแผนงาน แผนงบประมาณและแผนกำลังคน

4. ข้าราชการทำงานไม่เต็มที่เท่าที่ควร มีรายได้ต่ำ ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายมีปัญหาทำให้ขาดความตั้งใจและขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีจำนวนผู้ปฏิบัติงานน้อย และงบประมาณไม่เพียงพอ

5. ข้าราชการบางส่วนยังยึดติดกับทัศนคติดั้งเดิม ในความเป็นเจ้าขุนมูลนาย สร้างอิทธิพลจากการใช้อำนาจรัฐ

6. ขาดระบบการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการฉ้อราษฎร์บังหลวงนับวันจะทวีความรุนแรงซับซ้อน และขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ

อย่างไรก็ตาม ผลจากการประเมินของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในประเด็นการพัฒนาเกษตรที่สูง ชี้ให้เห็นว่า ชุมชนบนพื้นที่สูงยังมีปัญหาต่างๆที่สะสมเรื้อรังและได้กำหนดแนวทางการแก้ไขไว้ 3 ประการ (สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547) ได้แก่

ประการแรก ปัญหาเดิมและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ปัญหาสถานะบุคคล ปัญหาการจัดตั้งถิ่นฐานถาวรและจัดระเบียบหมู่บ้านการปกครอง ปัญหาการอพยพเข้ามาใหม่ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรบนพื้นที่สูง

ประการที่สอง ปัญหาใหม่ที่ต้องมีการตรวจสอบและติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นในอนาคต เช่น ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดบนพื้นที่สูงแต่มีการบุกรุกขยายพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมในเชิงพานิชย์ และแย่งชิงน้ำจากแหล่งธรรมชาติมากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนบนพื้นที่สูงและประชาชนในเขตพื้นที่ราบในการเพื่อกักเก็บน้ำโดยปิดกั้นลำน้ำ และเหลือให้ปริมาณน้ำที่ลดลงพื้นที่ราบลดลง รวมทั้งการใช้สารเคมีในอัตราส่วนที่สูงต่อการเกษตรบนพื้นที่สูง เป็นต้น

ประการที่สาม ปัญหาการอยู่ร่วมในสังคมไทย เนื่องจากพื้นที่สูงบางกลุ่มไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะการเป็นพลเมืองไทยจึงมีปัญหาอุปสรรคต่อกระบวนการทางเศรษฐกิจ สังคมและการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การศึกษาและเข้าถึงการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้ตั้งคำถามการวิจัย (Research question) ได้ 3 ข้อ คือ

1. วิถีชีวิต วัฒนธรรมชุมชน บริบทของชุมชนกะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง มีลักษณะอย่างไรและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารเพื่อการพัฒนาหรือไม่ อย่างไร

2. ลักษณะของกระบวนการบริหารเพื่อพัฒนาของรัฐบนพื้นที่สูงในปัจจุบันเป็นอย่างไร อะไรเป็นปัญหาหลักที่กระบวนการบริหารเพื่อพัฒนา และปัจจัยแทรกอื่นๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินกระบวนการพัฒนาหรือไม่ อย่างไร

3. กระบวนการบริหารการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงในอนาคตควรมีลักษณะเป็นอย่างไรที่จะสามารถใช้ในพื้นที่สูงของอำเภอแม่สะเรียง

วัตถุประสงค์การวิจัย

การดำเนินการวิจัย มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาวิถีชีวิต วัฒนธรรม บริบทของชุมชนและโลกทัศน์ของชาวเขา ที่ส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนกะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและกระบวนการการบริหารเพื่อการพัฒนาของภาครัฐในชุมชนกะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอนในปัจจุบัน
3. เพื่อหารูปแบบกระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับชุมชนกะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง และในพื้นที่สูงอื่นๆ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการวิจัยตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว คาดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ทราบถึงวิถีชีวิต วัฒนธรรม บริบทของชุมชนและโลกทัศน์ของชาวเขา ที่เป็นอุปสรรคและส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนกะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. ทราบถึงปัญหาและกระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาของภาครัฐต่อการพัฒนาชุมชนกะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอนในปัจจุบัน
3. ได้รู้รูปแบบกระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับชุมชนกะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง อำเภอแม่สะเรียง และในพื้นที่สูงอื่นๆ จังหวัดแม่ฮ่องสอน
4. องค์กรท้องถิ่น หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และชุมชนบนที่สูงอื่นๆ สามารถนำผลการศึกษาและรูปแบบกระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ไปประยุกต์ใช้หรือเป็นแนวทางในการวิจัยและการบริหารการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นที่สูงได้



ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้ 2 ประการ คือ

1. กลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน เฉพาะชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงในอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน คือ หมู่บ้านท่าคาฝั่ง หมู่ที่ 7 ตำบลแม่ยวม
2. กลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาสภาพและปัญหาในกระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาชาวเขาบนพื้นที่สูง คือ 1) เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานบนพื้นที่สูงในอำเภอแม่สะเรียง 13 หน่วยงาน จำนวน 170 คน และ 2) ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง จำนวน 7 ตำบลๆ ละ 2 หมู่บ้าน จำนวน 387 คน ดังตารางดังนี้

ตาราง 3 กลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาสภาพและปัญหา

ตำบล	หมู่บ้าน	ประชากร	จำนวนตัวอย่าง
แม่สะเรียง	บ้านไร่ หมู่ที่ 5	1,129	54
	บ้านดงสังข์ หมู่ที่ 6	765	36
บ้านกาศ	บ้านแม่หาร หมู่ที่ 4	1,064	51
	บ้านพะมาลอ หมู่ที่ 9	503	24
แม่ยวม	บ้านห้วยโผ หมู่ที่ 6	758	36
	บ้านแม่กองแป หมู่ที่ 9	229	11
แม่คง	บ้านห้วยห้อม หมู่ที่ 2	329	16
	บ้านแม่สะลาบ หมู่ที่ 8	365	17
แม่หะ	บ้านแม่หะ หมู่ที่ 4	1,396	57
	บ้านแม่สวรรค์น้อย หมู่ที่ 12	328	16
ป่าแป๋	บ้านแม่อุ้มลองหลวง หมู่ที่ 1	347	17
	บ้านห้วยงู หมู่ที่ 10	426	20
เสาหิน	บ้านแม่เจ หมู่ที่ 4	259	12
	บ้านโพซอ หมู่ที่ 5	420	20
รวม		8,318	387

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่ 22 พ.ย. 2555
เลขทะเบียน 190740
เลขเรียกหนังสือ

ข้อจำกัดในการวิจัย

1. เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงมีปัญหาในการติดต่อสื่อสาร ผู้วิจัยจึงใช้ผู้ช่วยวิจัยที่ใช้ภาษาชนเผ่ากะเหรี่ยงที่สามารถสอบถามหรือโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลได้ ซึ่งอาจมีการถ่ายทอดเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์ได้
2. พื้นที่วิจัยเป็นพื้นที่สูงและห่างไกลกัน อาจทำการเดินทางเพื่อศึกษาชุมชนมีความยากลำบากโดยเฉพาะในช่วงฤดูฝน จึงจำเป็นต้องใช้อาสาสมัครเก็บข้อมูลส่วนหนึ่งมาจากคนในชุมชน

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

การพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจสังคม การเมือง การบริหาร และวัฒนธรรม โดยส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ระดับความเป็นอยู่ของคนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลหรือมีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันในระหว่างมิติอันเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้ชีวิตมนุษย์อยู่ดี มีสุขคือ ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม จิตใจ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งต่อคน ในรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต

ชุมชนบนพื้นที่สูง หมายถึง ชุมชนชาวเขาหรือชุมชนอื่นๆ ที่อาศัยตั้งบ้านเรือน และที่ทำกินในพื้นที่ลาดชันมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป ในอำเภอ แม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

การบริหาร หมายถึง กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคนอื่นทำงานให้สำเร็จ กระบวนการนั้นๆ ได้แก่ กระบวนการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุม กำลัง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และ เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การบริหารการพัฒนา หมายถึง แนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐนำมาใช้ในการบริหารเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ประกอบด้วยขั้นตอน คือ การวางแผน การดำเนินงานและการประเมินผล โดยมีจุดหมาย

เพื่อการพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น

ระบบราชการ หมายถึง องค์กรแห่งรัฐที่มีโครงสร้างการบริหารงาน มีระบบและระเบียบกฎเกณฑ์ในการทำงานที่ชัดเจน มีการดำเนินการเป็นขั้นตอนและมีลำดับชั้นตามสายบังคับบัญชา ครอบคลุมการบริหารการพัฒนาทุกระดับทุกประเด็น ทั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อการบริหารกิจการแห่งรัฐและเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้น

การบริหารจัดการที่ดินร่วมแนวใหม่ หมายถึง การบริหารจัดการที่ทำกินในเขตป่าซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ หมู่บ้านและชุมชนจะบริหารและใช้พื้นที่ทำกินนั้นๆ ร่วมกันหรือเป็นพื้นที่ส่วนกลางของหมู่บ้านชุมชน