

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่สูง : ปรัชศาสตร์สถานภาพความรู้ มีวัตถุประสงค์ 6 ประการ คือ (1) เพื่อรวบรวมนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการพื้นที่สูงจากอดีตถึงปัจจุบัน (2) เพื่อรวบรวมผลการศึกษ แนวคิด และข้อเสนอของนักวิชาการ และสถาบันต่างๆ ในการบริหารจัดการพื้นที่สูงจากอดีตถึงปัจจุบัน (3) เพื่อรวบรวมโครงการพัฒนาพื้นที่สูงทั้งที่ดำเนินการโดยภาครัฐ มูลนิธิ และภาคเอกชนจากอดีตถึงปัจจุบัน (4) ทบทวนประสบการณ์นานาชาติในการจัดการพื้นที่สูง รวมทั้งข้อตกลงในอนุสัญญา และปฏิญญาที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าในพื้นที่สูง (5) เพื่อรวบรวมปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่สูงของหน่วยงานและสถาบันต่างๆ (6) เพื่อถอดบทเรียนการบริหารจัดการพื้นที่สูงทั้งที่ประสบความสำเร็จ และไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต

จากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ศึกษาพบว่ามีปัญหาที่สำคัญ 7 ประการ ได้แก่ (1) การตัดไม้ทำลายป่า (2) การปลูกฝิ่น (3) การชะล้างพังทลายของดิน (4) ดินถล่ม (5) ปัญหาชาวเขา (6) ปัญหาการประกอบอาชีพของประชากรบนพื้นที่สูง และ (7) ปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้มีโครงการพัฒนาพื้นที่สูงมาอย่างต่อเนื่อง ผลจากการบริหารจัดการพื้นที่สูงเป็นเวลา 60 ปีเศษ ที่ผ่านมานั้น พื้นที่สูงภายใต้โครงการตามพระราชดำริ โครงการพัฒนาของมูลนิธิโครงการหลวง มูลนิธิปิดทองหลังพระสืบสานแนวพระราชดำริ โครงการรักษน้ำเพื่อพระแม่ของแผ่นดิน และโครงการพัฒนาที่ดำเนินการโดยส่วนราชการต่างๆ นั้น ได้แก้ไขปัญหาทั้ง 7 ประการของพื้นที่สูงในโครงการดังกล่าวข้างต้นจนประสบความสำเร็จ บางโครงการอยู่ในระหว่างดำเนินการตามลำดับของขั้นตอน

อย่างไรก็ตามพื้นที่สูงที่ยังไม่มีโครงการพัฒนาเข้าไปดำเนินการนั้นยังมีอีกจำนวนมาก จึงยังคงมีปัญหาทั้ง 7 ประการอยู่ในปัจจุบันซึ่งปัญหาที่มีอยู่อาจจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ จากการปรัชศาสตร์สถานภาพความรู้ในการบริหารจัดการพื้นที่สูง ได้มีการถอดบทเรียนเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต 10 ประการ คือ (1) ขาดแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สูงทั้งประเทศ (2) ขาดคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาพื้นที่สูงในภาพรวม (3) การกำหนดนโยบายพัฒนาการเกษตรและการใช้ที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านมีผลกระทบต่อพื้นที่สูง (4) มีการกำหนดนโยบายแต่ไม่มีแผนปฏิบัติและการปฏิบัติล่าช้าไม่สามารถรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ (5) ขาดระบบฐานข้อมูลการบริหารจัดการพื้นที่สูง (6) ปัญหาการขาดแคลนน้ำบนพื้นที่สูงจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น (7) ปัญหาหมอกควันในช่วงฤดูแล้ง จะไม่สามารถแก้ไขได้หากไม่เปลี่ยนระบบการปลูกพืชไร่ หรือระบบไร่หมุนเวียนเนื่องจากต้องมีการเตรียมพื้นที่เพื่อการปลูกพืช (8) ควบคุมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศบนพื้นที่สูงตามความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) (9) โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เป็นตัวอย่างที่ควรนำไปใช้ในโครงการจัดที่ดินทำกินบนพื้นที่สูงในอนาคต และ (10) การพัฒนาพื้นที่สูงโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีชนเผ่าอาศัยและทำกินอยู่นั้น หลักเกณฑ์และวิธีการของมูลนิธิโครงการหลวงจะเป็นต้นแบบในการขยายผลที่ดีที่สุดในประเทศไทย

Abstract

The research project, “Highland Management: A State of Knowledge Review,” has six objectives, namely: (1) to review Thailand’s government policies on highland management from the past until the present; (2) to review research results, concepts, and recommendations on highland management previously proposed by scholars and various institutions; (3) to review highland development projects implemented by government agencies, foundations, and companies; (4) to review international experience in highland management, including agreements in international conventions and declarations regarding highland indigenous peoples; (5) to review problems and obstacles in the efforts of the government and other agencies to develop the highlands; and (6) to draw lessons on highland management from both successful and unsuccessful cases according to the initial goals, so as to propose policy guidelines in the future.

Based on the literature review and interviews with government officers in the selected study areas, seven key problems are identified, as follows: (1) deforestation, (2) opium cultivation, (3) soil erosion, (4) landslide, (5) hill tribe issues, (6) occupational problems of highland populations, and (7) environmental problems. In order to solve the above problems, the government and other organizations continue to implement various highland development projects. The results from managing the highlands in the past 60 years indicate that some programs and projects have been successful in solving the seven problems mentioned above. These include highland development projects under the royal initiatives, development projects of the Royal Project Foundation, the Pid Thong Lang Phra Foundation, the Watershed Conservation Projects, an Initiative of Her Majesty the Queen and several other projects initiated by various government agencies. Some ongoing projects are currently implemented step-by-step. However, a large number of highland areas in the country remain without development projects, so the seven problems still persist until now. The degrees of the problems vary from place to place.

From the review of the state of knowledge on highland management, 10 key lessons can be drawn that could be used as policy guidelines in the future, as follows: (1) Lack of a nationwide highland development master plan; (2) Lack of a committee that coordinates overall highland development activities; (3) Certain policies with specific agricultural development and land-use objectives have impact on the highlands; (4) Policies cannot address problems due to lack of implementation plan and delays in policy implementation; (5) Lack of databases on highland management; (6) the problem of water shortage in the highlands; (7) The smog problems during the dry season cannot be solved without changing the crop system or the shifting cultivation system because of the need to prepare land for cropping;

(8) Eco-tourism in the highlands should be controlled according to the carrying capacity; (9) Land allocation for community projects under the National Land Policy Committee are good examples that should be applied to land allocation initiatives in the highlands in the future; (10) For highland development in areas with indigenous populations, the criteria and methods deployed by the Royal Project Foundation should be the best model for scaling up in Thailand.