

การนำนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล  
ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ไปปฏิบัติ  
Implementing the policy of restoring the way of life  
of Sea Gypsies in creating housing stability

ณัฐริณีย์ มีมาก<sup>1</sup>

Nattharinee Meemark<sup>1</sup>

nattharineemeemark@gmail.com

Received: 08/05/67 Revised: 04/06/67 Accepted: 04/05/67

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ 2) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ 3) เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ไปปฏิบัติ การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Research) โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 20 คน ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการนำนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลไปปฏิบัติมี

---

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรี (การเมือง) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>1</sup> Student, Ph.D Program in Politics, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

3 ขั้นตอนประกอบด้วย การกำหนดนโยบายถูกกำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ การแปลงนโยบายเป็นโครงการ หรือ กิจกรรมโดยมีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นเจ้าภาพหลักในการดูแลนโยบาย และการ นำนโยบายไปปฏิบัติโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ร่วมกับกระทรวงต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องนำนโยบายลงไปปฏิบัติในพื้นที่

ปัญหา อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 5 ด้านดังนี้ 1) วัตถุประสงค์ และมาตรฐานของนโยบาย 2) ทรัพยากรที่สนับสนุนการปฏิบัติตาม นโยบาย 3) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ทศนคติของผู้ปฏิบัติ 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ เงื่อนไขทางสังคม และเงื่อนไขทางการเมือง ส่วนผลของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 3 ด้านดังนี้ 1) ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย 2) ความ มั่นคงทางจิตวิญญาณ และ 3) การยอมรับความมีตัวตนและวัฒนธรรมดั้งเดิม ของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล

**คำสำคัญ** นโยบาย; วิถีชีวิตชาวเล; ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย

## Abstract

The objectives of this research are to study 1) the process of implementing policies according to the Cabinet resolution on restoring the way of life of Sea Gypsy in creating housing stability to practice 2). problems and obstacles in implementing the policy 3). the impact on Sea Gypsy from the policy. This research is an ethnographic research. Data

collected by using in-depth interviews 20 key informants and group discussion.

The study found that: 1. The process of implementing the policy for restoring the Sea Gypsy way of life has 3 steps, i.e.; policy formulation is determined according to Cabinet resolutions during the government of Mr. Abhisit Vejjajiva, policy translation into projects or activities with the Ministry of Culture, serving as the main host in overseeing the policy and policy implementation by the Sirindhorn Anthropology Center, together with various related ministries bring policies into practice in the area. Problems and obstacles in implementing the policy are 5 aspects as follows: 1) Objectives and policy standards 2) Resources that support policy implementation 3) Characteristics of the agency that implements the policy. 4) Attitude of the implementer 5) Economic conditions, social conditions and political conditions. The results of implementing the policy has 3 aspects as follows: 1) Housing stability 2) Spiritual stability 3) Accepting the identity and traditional culture of the Sea Gypsies.

**Keywords:** policy; the way of life of Sea Gypsies; housing stability

## บทนำ

กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลเป็นกลุ่มชาวเลที่มีวิถีชีวิตที่เรียบง่ายอยู่กับธรรมชาติไม่สะสม มีบุคลิกลักษณะรักอิสระ ชอบความสันโดษ มีความ

ประนีประนอมสูง เคารพธรรมชาติบูชาสิ่งศักดิ์สิทธิ์และบรรพบุรุษ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลยังขาดความรู้และความเข้าใจในสิทธิและเข้าไม่ถึงข้อมูลความรู้ทางกฎหมายและมักจะถูกเอาเปรียบจากกลุ่มคนอื่น ๆ ตลอดมาโดยกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานตามหมู่เกาะหรือชายฝั่งทะเล เรียกว่าชาวเล มีวิถีชีวิตอยู่ทั้งบนเกาะและในท้องทะเล มีอาชีพประมงเป็นหลัก ชาวเลในที่นี้คือ กลุ่มชาติพันธุ์สามกลุ่มที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ทางตอนใต้ของประเทศไทย เฉพาะในประเทศไทยจะเรียกรวมๆ อย่างไม่จำแนกว่า ชาวเล ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “ชาวน้ำ” ชาวเลทั้งสามกลุ่มชาติพันธุ์นี้พูดภาษาตระกูลออสโตรนีเซียน อติตอาศัยอยู่ตามชายฝั่งหรือเดินทางเร่ร่อนตามเกาะในทะเลอันดามัน ซึ่งคนทั่วไปจะรู้จักกันในนาม “ยิปซีทะเล” นักวิชาการที่ศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลฝั่งอันดามันของไทยมาอย่างยาวนาน และมีผลงานต่อเนื่องอย่าง นฤมล อรุโณทัย และคณะ (2558, หน้า 12) จำแนกกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครองของรัฐไทยเอาไว้ ประกอบด้วย 3 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ 1) กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลอุรักลาไวย์ 2) กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลมอแกลน 3) กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลมอแกน ซึ่งชาวเลทั้งสามกลุ่มจะเป็นตระกูลออสโตรนีเซียนเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในหลากหลายด้าน เช่น ภาษาพูด ประเพณีวัฒนธรรมและความเชื่อเกี่ยวกับวิญญาณบรรพบุรุษ ชาวมอแกนมีการทำพิธี “ฉลองวิญญาณบรรพบุรุษ” ส่วนชาวมอแกลนมีศาลพ่อตาที่ทำสัญลักษณ์เป็นศาลขนาดย่อมเรียกว่า “หลาทวด” และชาวเลอุรักลาไวย์ จะเน้นการลอยเรือ “ปลาจึก” เพื่อกำจัดเคราะห์ร้ายออกไปจากชุมชน (มูลนิธิชุมชนไท, 2555) ในปัจจุบันกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร หันมาประกอบอาชีพประมงชายฝั่ง รับจ้างทำสวนและอาชีพอื่นๆ

รับอิทธิพลจากโลกภายนอก ได้ซึมซับวัฒนธรรมไทยแล้วเรียกตัวเองว่า “ไทยใหม่” (ศุภย์มานุษยวิทยา สิรินคร (องค์การมหาชน), 2527)

อย่างไรก็ตามด้วยกระแสของโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมส่งผลทำให้วิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ต้องเผชิญกับความท้าทายสำคัญเกี่ยวกับวิถีชีวิตดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติที่คำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืนซึ่งปัญหาที่กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากคือปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินกับพื้นที่ทับซ้อนของเอกชน ปัญหาการขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การถูกกีดกันออกจากสิทธิในการใช้และเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ การถูกผลักเข้าสู่กิจกรรมที่ผิดกฎหมายและการทำงานที่เสี่ยงอันตราย ปัญหาการเข้าถึงและการได้รับบริการรักษาพยาบาล ปัญหาการขาดความมั่นใจและภูมิใจในวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิม และปัญหาการถูกดูแคลนจากบุคคลที่ไม่เข้าใจในวิถีวัฒนธรรมแบบ “ชาวเล” (นฤมล อรุโณทัย, พลาเดช ฌบ้อมเพชร และจิระวรรณ บรรเทาทุกข์. (2556). โดยแต่ละพื้นที่มีรายละเอียดและความเข้มข้นของปัญหาแตกต่างกันไป และจากการศึกษาของปรีดา คงแบน และคณะ (2555) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของมูลนิธิชุมชนไท (2555) พบว่าในปัจจุบันชาวเลทั้ง 3 กลุ่มกำลังประสบปัญหาหนี้สิน ปัญหาไร้สัญชาติ ปัญหาการขาดความภูมิใจในวัฒนธรรมของตน รวมทั้งปัญหาการถูกกีดกันสิทธิในการเข้าพื้นที่สู่सानเพื่อประกอบพิธีกรรม เนื่องจากกลุ่มธุรกิจเอกชนเข้าครอบครองพื้นที่ริมชายหาด โดยเฉพาะหลังหลังเกิดเหตุการณ์สึนามิ พ.ศ. 2547 ปัญหาเหล่านี้ได้ทวีความรุนแรงขึ้นกว่าเดิม

จังหวัดพังงาเป็นจังหวัดหนึ่งที่ประสบปัญหาเรื่องที่ดินทำให้เกิดความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและเป็นจังหวัดที่ประสบภัยพิบัติสึนามิรุนแรงที่สุด

ครอบครัว 66 หมู่บ้าน 18 ตำบล ใน 6 อำเภอ ประชาชน 19,509 คน 4,394 ครอบครัว (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพังงา, 2548) โดยปัญหาที่ตามมาหลังภัยพิบัติสันามคือการที่ชาวเลไม่สามารถกลับเข้าพื้นที่อยู่อาศัยเดิมได้เนื่องจากนโยบายพัฒนาของภาครัฐที่ต้องการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่จะเห็นได้จากคำกล่าวของนายวิฑูรย์ เทพสง ผู้ประสานงานเครือข่ายชาวเลอันดามันและกรรมการขับเคลื่อนการฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและชาวเกาะเหรียง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 ธันวาคม 2566) ที่ได้กล่าวถึงปัญหาของชาวเลว่า “ส่วนใหญ่ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลในจังหวัดพังงาเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎหมาย ทั้งปัญหาเรื่องที่ดินที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน พื้นที่ทางจิตวิญญาณ โดยถูกฟ้องร้องเรื่องการบุกรุกพื้นที่ซึ่งตนขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อาศัยอยู่อย่างยาวนาน ปัญหาประเด็นนี้ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่เคยอยู่” ทั้งนี้

นอกจากที่ดินจะมีความหมายของการเป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินแล้วยังเป็นพื้นที่ทางจิตวิญญาณของชาวเลเนื่องจากชาวเลใช้เป็นสุสานเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาซึ่งปัจจุบันพื้นที่สุสานอยู่ในการครอบครองของนายทุนและพื้นที่บางแห่งของสุสานตั้งอยู่ในพื้นที่ของรัฐ (สุวัฒน์ คงแป้น, 2562) อย่างไรก็ตามปัญหาพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างนายทุนกับกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น มีการทำร้ายร่างกายชาวเลและพยายามผลักดันให้ออกจากพื้นที่(สภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศด้านสังคม, 2558, หน้า 11) จนในที่สุดภาครัฐได้มีการลงนามตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) รับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ตามมติที่ 61/295 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2550 ทำให้มีมติ

คณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ประกาศเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ด้วยการจัดทำ โฉนดชุมชนเพื่อเป็นเขตสงวนและวัฒนธรรมพิเศษสำหรับชาวเล

จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะ ทำการศึกษากระบวนการนำนโยบาย ตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถี ชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติว่าเป็นอย่างไรจึงจะส่งผล ใ้เห็นนโยบายประสบความสำเร็จตามมติของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งปัญหาและ อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ใน จังหวัดพังงา โดยผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

#### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการ ฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่า ด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการ ฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ

#### ขอบเขตของการวิจัย

##### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาไว้ ดังนี้

1. ศึกษากระบวนการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการ ฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ

2. ศึกษาปัญหา และอุปสรรค ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลในจังหวัดพังงา
3. ศึกษาถึงผลของนโยบายที่มีต่อชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ

## 2. ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีประชากรเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลจังหวัดพังงา จำนวน 20 ชุมชนได้แก่ (1) ชุมชนเกาะนก (2) ชนิม (3) คลองฉนวนใต้ (4) ลำแก่น (5) ลำปี (6) หินลาด (7) ทับปลา (8) บางสัก-ทับตะวัน (9) บนไร่ (10) บ้านน้ำเค็ม (11) ท่าปากแหง (12) บางขยะ (13) ท่าแป๊ะไย้อย (14) ฟุ้งดาบ (15) เทพประทาน (16) บ้านชัยพัฒนา (17) บ้านเพชรรัตน์ (18) บ้านกลาง (19) เกาะสุรินทร์ และ (20) ฟุ้งหว้า และผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่มซึ่งเป็นการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่าง โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)ทั้งสิ้น 20 คน ดังนี้

1. คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และนักวิชาการจากส่วนกลาง จำนวน 3 คน
2. เจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการไปปฏิบัติในท้องถิ่น จำนวน 5 คน
3. ชาวเลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยผู้นำชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลชุมชนทับตะวัน จำนวน 2 คน และชาวบ้านที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลที่ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวน 10 คน



### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยเลือกพื้นที่ในการศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล 20 ชุมชน ในจังหวัดพังงา ดังนี้

ชุมชน 1) ชุมชนเกาะนก 2) ชนิม 3) คลองญวนใต้ 4) ลำแก่น 5) ลำปี 6) หินลาด 7) ทับปลา 8) บางสัก-ทับตะวัน 9) บนไร่ 10) บ้านน้ำเค็ม 11) ท่าปากแหวง 12) บางขยะ 13) ท่าแป๊ะไย้อย 14) ทุ่งตาบ 15) เทพประทาน 16) บ้านชัยพัฒนา 17) บ้านเทพรัตน์ 18) บ้านกลาง 19) เกาะสุรินทร์ 20) ทุ่งหว้า

### 4. ขอบเขตด้านเวลา

ช่วงเวลาในการศึกษาวิจัย อยู่ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2566

#### การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัย เรื่อง การนำนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้นำตัวแบบของแวน มีเตอร์ แวน ฮอร์น (Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1976) ซึ่งเป็นแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างโดยมีองค์ประกอบของตัวแปรอาทิวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากร ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยตัวแปรเหล่านี้จะบ่งบอกความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติได้มีผู้กล่าวถึงดังนี้ วรเดช จันทรศร (2559) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่อาศัยกลไกทางการบริหารเพื่อผลักดันให้นโยบายถูกนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังโดยองค์การที่รับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และจุมพล หนีมพานิช (2552) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงสมรรถนะขององค์กร พฤติกรรมขององค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กล่าวสรุปได้ว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการขององค์กรภาครัฐ และเอกชน ตลอดจนกลุ่มบุคคล โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามการกำหนดของนโยบายประสบผลสำเร็จ

#### **แนวคิดแนวคิดด้านชาติพันธุ์ (Ethnographic)**

กลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึงกลุ่มชนที่มีวัฒนธรรมและภาษาพูดเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง โดยมีนักวิชาการหรือผู้รู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ราชบัณฑิตยสถาน (2557) ได้ให้ความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic group) หมายถึง กลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกัน ทำให้สมาชิกกลุ่มมีวัฒนธรรม ประเพณี บรรทัดฐาน ภาษา และความเชื่อในแนวเดียวกัน โดยอัตลักษณ์เหล่านี้ถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น

เสรี ซาเหลา (2545) กล่าวว่าชาติพันธุ์ คือ สิ่งที่แสดงถึงพื้นฐานความเป็นมนุษย์ในแต่ละเชื้อชาติและแสดงถึงวิวัฒนาการของระบบสังคม การเมือง

กล่าวสรุปได้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึงกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมและภาษาพูดเป็นเอกลักษณ์ของตนเองซึ่งต่างไปจากภาษาของคนกลุ่มใหญ่และภาษา

ราชการ โดยในงานวิจัยนี้หมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลที่อาศัยอยู่ในจังหวัดพังงาภาคใต้ของไทย

### แนวคิดเรื่องการกลืนกลายทางวัฒนธรรม (cultural assimilation)

การกลืนกลายทางวัฒนธรรมเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวหรือการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มชาติพันธุ์โดยการกลืนกลายทางวัฒนธรรมเป็นการที่กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับเอาวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่ในสังคมเข้าไปแทนที่วัฒนธรรมตนเอง ซึ่งการกลืนกลายทางวัฒนธรรมเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวหรือการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับเอาวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่ในสังคมเข้าไปแทนที่วัฒนธรรมตนเอง โดยสาเหตุการกลืนกลายทางวัฒนธรรมเนื่องมาจากการที่รัฐพยายามที่จะทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ยอมรับความเป็นไทยเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา และเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐจึงจำเป็นที่รัฐไทยจะต้องเข้าไปพัฒนาในพื้นที่ที่กลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ (สุเชน เลิศวิรสวัสดิ์, 2562) ได้มีนักวิชาการและผู้รู้ให้ความหมายของการกลืนกลายทางวัฒนธรรม ไว้ดังนี้

สำนักราชบัณฑิตยสภา (2565) ได้กล่าวถึงการกลืนกลายทางวัฒนธรรม (assimilation) หมายถึง กระบวนการที่ผู้ย้ายถิ่นหรือชนกลุ่มน้อยรับความเชื่อ ค่านิยม และแบบแผนพฤติกรรมของเจ้าของถิ่นหรือชนกลุ่มใหญ่ไว้ และในที่สุดได้ผสมกลมกลืนไปกับชนกลุ่มใหญ่ในสังคมนั้น

พจนานุกรมทางสังคมวิทยาของราชบัณฑิตยสภา (2557) ได้บัญญัติความหมายการกลืนกลายทางวัฒนธรรม หมายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมของกลุ่มบุคคลต่างวัฒนธรรมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน

แบบอย่างวัฒนธรรมส่วนใหญ่ของตนเองอยู่โดยไม่ถูกทำให้ผสมกลมกลืนเข้าไปในกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดทีเดียว

Burkey (1978, อ้างถึงใน ศิริรัตน์ แอดสกุล, 2542, หน้า 15) ได้กล่าวถึงกระบวนการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมว่าจะต้องเกิดจาก 2 ฝ่าย คือ ชนกลุ่มน้อยและชนกลุ่มใหญ่ เมื่อชนกลุ่มน้อยได้อาศัยอยู่ในประเทศอย่างถาวรก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามบรรทัดฐาน กฎระเบียบ และค่านิยม วัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โครงสร้างทางสังคม ทัศนคติ วิธีการดำรงชีวิตของชนกลุ่มน้อยก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามชนกลุ่มใหญ่เพื่อรองรับวัฒนธรรมใหม่

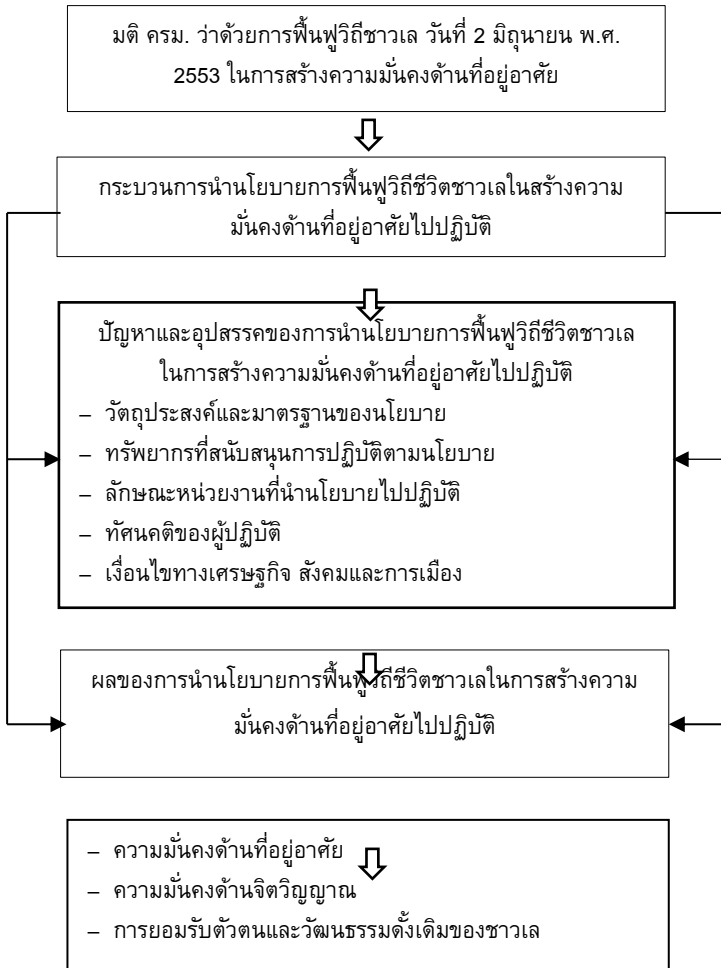
กล่าวสรุปได้ว่าการกลืนกลายทางวัฒนธรรมเป็นกระบวนการอันเนื่องมาจากนโยบายของภาครัฐที่ต้องการให้ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์มีการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรมตามชนกลุ่มใหญ่ซึ่งเป็นคนไทย มีความรักในความเป็นไทย สำนึกถึงแผ่นดินไทย

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้ 1) งานวิจัยที่เกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้แก่ งานวิจัยของคณะ ฟิ ลิน (2549) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายมหาวิทยาลัยสงฆ์ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย. งานวิจัยของชูชาติ ปุษยะนาวิน (2554) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร งานวิจัยของธนภัทร โคตรสิงห์ (2556) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ

งานวิจัยของโอภาส มีเชาว์ (2561) ศึกษาเรื่อง ประสิทธิผลการนำนโยบาย  
สาธารณะเพื่อชำระหนี้กู้ยืมของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และงานวิจัยของ  
วัชระ สายสมาน (2562) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคม  
ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณี การพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวมของบริษัทเอฟิวด์  
2).งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ชาวลู ได้แก่งานวิจัยของปรีดา คงแป้น  
(2555) ศึกษาเรื่อง วิถีชีวิตชาวลู และ ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว (2561) ศึกษาเรื่อง  
มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวลู:  
กรณีศึกษา หมู่บ้านทับตะวัน อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพ 1: กรอบแนวคิดในการวิจัย

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณนาซึ่งเป็นระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มโดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 20 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับชาวเลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 20 คน

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประวัติความเป็นมา บทวิเคราะห์ บทสังเคราะห์ในปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้อง การรายงานผลต่างๆ และการรายงานผลตามลำดับเหตุการณ์เพื่อการศึกษาเฉพาะกรณี ของบุคคลกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง กับ คณะกรรมการผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องการกำหนดการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

3. การสนทนากลุ่ม (โดยได้จัดเวทีการสนทนากลุ่มชาวเล ที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบ จากการจัดสรรที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล

### ผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 กระบวนการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ

ผู้วิจัยพบว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 3 ขั้นตอนดังนี้

1. การกำหนดนโยบายถูกกำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลถูกกำหนดขึ้นในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พ.ศ. 2553 ซึ่งมูลเหตุสำคัญของการก่อกำเนิดนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล คือความต้องการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล จนนำไปสู่มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยแนวนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายสำคัญต่อการสร้างและพัฒนา กลไกการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลได้ดำเนินการผ่านมาแล้ว 3 ยุคสมัยตั้งแต่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พ.ศ. 2553 รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554–2557) และรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557–2566) ที่ได้มีนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล โดยมีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นเจ้าภาพหลักซึ่งได้มอบหมายให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ดูแลรับผิดชอบการ



น่านโยบายไปปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยในยุคของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นับได้ว่าการดำเนินงานนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ชัดเจนที่สุดเพราะได้บรรจุแนวนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลไว้ใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา 70 และบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมที่มีการกำหนดแนวนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลไว้ในแผนปฏิรูปประเทศ ด้านสังคม พ.ศ. 2561 และะปัจจุบันปี พ.ศ. 2567 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์เป็นกฎหมายฉบับแรกของกลุ่มชาติพันธุ์

2. การแปลงนโยบายเป็นโครงการหรือกิจกรรมโดยมีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นเจ้าภาพหลักในการดูแลนโยบาย

นโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงวัฒนธรรมซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักโดยมีศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่ดูแลจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อนำนโยบายให้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด และหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องนำนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลลงไปปฏิบัติในพื้นที่ไปปฏิบัติ เมื่อกระทรวงวัฒนธรรมได้รับคำสั่งให้ดำเนินนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล กระทรวงวัฒนธรรมก็จะกำหนดยุทธศาสตร์แผนงานเพื่อส่งต่อไปให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน) จัดทำ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการแปลงนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ตาม มติ ครม. 2 มิถุนายน 2553

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ร่วมกับกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนำนโยบายลงไปปฏิบัติในพื้นที่

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ปัญหา อุปสรรคในการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ

ผู้วิจัยพบว่าปัญหาและอุปสรรคมีดังนี้

1. วัตถุประสงค์นโยบายไม่ชัดเจนและมาตรฐานของนโยบายไม่มีกฎหมายรองรับ

นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากมติของคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีวัตถุประสงค์นโยบายอย่างชัดเจนเนื่องจากไม่ได้รับแนวทางในการปฏิบัติงานและไม่มีมาตรฐานเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งผลให้นโยบายขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ดังนี้

“มติ ครม. 2553 ไม่ได้สร้างมาตรฐานหรือความชัดเจนในการปฏิบัติ ไม่มีกฎหมายรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (อรุณพล มีเพียร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 ธันวาคม 2566) สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของอิทธิพล ไทยกมล (การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 ธันวาคม 2566) ที่กล่าวว่า “วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่มีการจัดทำแผนงาน แผนปฏิบัติที่สอดคล้องในการดำเนินงานตาม มติ ครม. กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผู้นำเสนอมติ ครม. ฉบับนี้”

2. ทรัพยากรที่สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายมีไม่เพียงพอ

ทรัพยากรที่สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายประกอบด้วย

1) งบประมาณ 2) การช่วยเหลือ และการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ 3)

ทรัพยากรทางด้านบุคลากร โดยผู้วิจัยพบว่างบประมาณในการดำเนินนโยบายมีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งการขาดการช่วยเหลือและการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐจึงจะเห็นได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ดังนี้

“ข้อจำกัดของฝ่ายรัฐที่ข้าคืองบประมาณไม่เพียงพอ มีการจัดสรรงบประมาณของตนเอง ไม่มีงบประมาณเรื่องสนับสนุนการปฏิบัติงาน” (ปริญญา ยิ่งยง, การสื่อสารบุคคล, 24 ธันวาคม 2566)

อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานโครงการเพื่อฟื้นฟูวิถีวัฒนธรรมชาวเลประจำปี 2556 (คณะกรรมการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ชาวจังหวัดพังงา, 2557, หน้า 4) โดยสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดกำหนดการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

1.1 งบประมาณในการจัดประชุมคณะกรรมการอำนวยการบูรณาการฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลในระดับจังหวัดจำนวน 30,000 บาท

1.2 งบประมาณในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมใน 5 จังหวัด ได้แก่ ระนอง ภูเก็ต กระบี่ สตูล พังงา จำนวน 100,000 บาท

ตารางที่ 1 แผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณโครงการเพื่อฟื้นฟูวิถีวัฒนธรรมชาวเลประจำปี พ.ศ. 2557

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)	พื้นที่ ดำเนินการ	เป้าหมาย
จัดประชุม คณะอนุกรรมการ ปฏิบัติในพื้นที่ ชีวิตชาวเลจังหวัด พังงา	30,000	อำเภอเมือง พังงา	2 ครั้ง
โครงการส่งเสริม อนุรักษ์ สืบทอด และฟื้นฟู ศิลปะ รองเง็ง	40,000	อำเภอคุระบุรี จ.พังงา	1 ครั้ง 60 คน
โครงการส่งเสริม อนุรักษ์ สืบสาน สืบทอด ฟื้นฟูวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิตกลุ่มชาติ พันธุ์ชาวเล	40,000	อำเภอท้าย เหมือง จ.พังงา	1 ครั้ง 100 คน

หมายเหตุ. จาก เอกสารระเบียบวาระการประชุมวันที่ 28 กรกฎาคม 2557 ณ โรงแรม ภูเขาธานี จังหวัดพังงา (หน้าเอกสารแนบ2-3), โดย คณะกรรมการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ชาวจังหวัดพังงา, 2557.

### 3. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติพบว่ามีหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ และภาคประชาชน ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดอันเนื่องมาจากลักษณะของหน่วยงานการสื่อสารสั่งงานมีหลายระดับชั้น รวมถึงการขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ดังนี้

“แต่ละหน่วยงานปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง ไม่มีการสนับสนุนบูรณาการร่วมกัน ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่เฉพาะที่ตนเองได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัด” (พงศ์ศักดิ์ เวทยาวงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 ธันวาคม 2566)

“คำสั่งในการปฏิบัติงานระดับจังหวัด แต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้” (ปริญญา ยิ่งยง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 ธันวาคม 2566)

### 4. ทศนคติของผู้ปฏิบัติ

ผู้วิจัยพบว่าทศนคติในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องมีทศนคติเป็นไปในเชิงลบ รวมถึงการที่ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและชาวเลในพื้นที่จังหวัดพังงามีความขัดแย้งกันส่งผลให้นโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิต

ชาวเลขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ ดังนี้

“เราต้องทำตามกฎหมาย เมื่อกฎหมายให้ยึดหยุ่นได้แค่นี้ถ้าเขาจะขอเพิ่มเราก็ทำไม่ได้” (ปริญญา ยิ่งยง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 ธันวาคม 2566)

“หลักคิดของ มติ ครม. จะให้ได้ผลก็จะต้องเข้าใจปรัชญานี้ก่อน คือ ปรัชญาว่า ชุมชนอยู่มาก่อนกฎหมายที่ดิน หรือชุมชนอยู่มาก่อนประกาศเป็นอุทยาน จึงมีสิทธิที่จะครอบครองที่ดินที่เคยอยู่ เพราะเขามีสิทธิในการเป็นชุมชนดั้งเดิม” (อภิรักษ์ ธรรมเสนา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 ธันวาคม 2566)

#### 5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

นโยบายอยู่บนเงื่อนไขของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ดังนี้

“ด้วยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ทำให้ที่ดินของชาวเลมีมูลค่า ดังนั้นการแก้ปัญหาที่ดินชาวเลจึงยาก ซับซ้อน เพราะเป็นที่ดินเอกชนแย่งกัน” (อภิรักษ์ ธรรมเสนา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 ธันวาคม 2566)

“ในช่วงหลังตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ชาวเลสมัยใหม่มีการสมรสกับคนต่างชาติ จึงทำให้ที่ดินถูกเปลี่ยนมือจากที่ดินชาวเลสู่มือของนายทุน (วิวัฒน์ เทพสง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 ธันวาคม 2566)

“ทำไมชาวเลออกเอกสารสิทธิไม่ได้ ที่ดินชาวเลเป็นที่หากินของข้าราชการ ใครมีเงินก็ได้ ใครไม่มีเงินก็ไม่ได้” (สุรินทร์ พิกุลทอง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 ธันวาคม 2566)

### ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3

ผลของการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ไปปฏิบัติ

ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดพังงาพบว่ามี 3 ด้าน ดังนี้

1. ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย จากการวิจัยพบว่ากลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลในจังหวัดพังงาไม่มีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะในเรื่องของเอกสารสิทธิที่ดินซึ่งชาวเลได้เรียกร้องขอเอกสารสิทธิที่ดินแต่ทางภาครัฐยังไม่มีการดำเนินการให้ได้ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติในจังหวัดพังงา ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2 ผลการนำนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติในจังหวัดพังงา

ชุมชน	ตำบล	อำเภอ	ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	วันที่ร้องขอเอกสารสิทธิ
1. มอغلนตะรุเตา	เกาะพระทอง	กระบี่	เขตป่าสงวนแห่งชาติ	139	15 ก.พ. 2554
2. มอغلนบางสัก	บางม่วง	ตะกั่วป่า	เขตป่าสงวนแห่งชาติ	392	15 ก.พ. 2554
3. มอغلนหินลาด	ท้ายเหมือง	ท้ายเหมือง	เขตป่าสงวนแห่งชาติ	224-0-94	15 ก.พ. 2554

หมายเหตุ. จาก เอกสารระเบียบวาระการประชุมวันที่ 28 กรกฎาคม 2557 ณ โรงแรม ภูธาราณี จังหวัดพังงา โดย คณะกรรมการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิต และแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ชาวจังหวัดพังงา, 2557.

2. ความมั่นคงทางจิตวิญญาณ จากการวิจัยพบว่านโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลทำให้ชาวเลมีความมั่นคงในพื้นที่ทางจิตวิญญาณเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม หลังจากนั้นนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลมาปฏิบัติทำให้ชาวเลมีพื้นที่ในการเรียกร้อง ทวงคืนสิทธิของตนเองมากขึ้น รวมถึงมติ ครม. 2 มิถุนายน 2553 ได้ประกาศแนวนโยบายในการคุ้มครองวิถีชีวิตชาวเล และสถาปนาเขตคุ้มครองทางวัฒนธรรมขึ้นโดยพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรมที่ได้รับการประกาศเป็นพื้นที่แรกคือเขตกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลชุมชนทับตะวัน-บันไร่ จ.พังงา ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ดังนี้

“แต่ก่อนพวกเราไปเรียกร้องเรื่องอะไรก็ได้รับการเพิกเฉย แต่หลังมีมติ ครม. 2553 เราไปเรียกร้องสิทธิก็จะได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น เช่น การเรียกร้องพื้นที่สุสานซึ่งเป็นวิถีชีวิตของพวกเรา รวมทั้งการที่เราสามารถเข้าไปทำมาหากินในพื้นที่เขตอุทยานและเขตอนุรักษ์ได้แล้ว” (อรชร เอียบใช้, ชาวเล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 ธันวาคม 2566)

3. การยอมรับความมีตัวตนและวัฒนธรรมดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล จากการวิจัยพบว่ากลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลได้รับการยอมรับจากสังคมภายนอกมากขึ้น ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล วันที่ 2 มิถุนายน 2553 ทำให้ชาวเลมีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อต่อสู้เรียกร้อง



สิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัยดั้งเดิม รวมถึงการยอมรับจากสังคมภายนอก ทำให้ชาวเล มีบทบาทมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ดังนี้

“ชาวเลเราได้รับความสนใจและได้รับการยอมรับจากสังคม ที่สำคัญมีความเข้าใจในวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลเพิ่มขึ้น” (ประทีป นาวารักษ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 ธันวาคม 2566)

### อภิปรายผล

การนำนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ มีประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

#### กระบวนการนำนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติ

ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติสึนามิกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลในภาคใต้ได้รับความเดือดร้อนอย่างหนัก บางครอบครัวต้องสูญเสียทั้งสมาชิกภายในครอบครัว และที่อยู่อาศัยแต่เมื่อเหตุการณ์สึนามิสงบลงชาวเลกลับไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่ที่เคยเป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางจิตวิญญาณ กลายเป็นเป็นของนายทุน ทำให้ชาวเลรวมตัวกันเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล จึงเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล วันที่ 2 มิถุนายน 2553 โดยกระบวนการนำนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติมี 3 ขั้นตอนได้แก่ การกำหนดนโยบายโดยรัฐบาล การแปลงนโยบายโดยกระทรวงวัฒนธรรมและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) สอดคล้องกับงานวิจัยของชูชาติ ปุษยะนาวิณ (2554) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไป

ปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อ ศึกษากระบวนการนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ (1) การแปลงนโยบายไปสู่แผนหลักโดยสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล (2) การจัดทำโครงการสนับสนุนแผนโดยสำนักพัฒนาสังคม (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยสำนักงานพัฒนาสังคมและสำนักงานเขต ซึ่งในการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติต้องประสบกับปัญหามากมายอันเนื่องมาจากสิทธิในการครอบครองที่ดินของชาวเลถูกอ้างกรรมสิทธิ์ครอบครองจากนายทุนอันเป็นผลพวงมาจากการที่ชาวเลไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินถูกต้องตามกฎหมายได้ และการที่ชาวเลไม่มีเอกสารรับรองในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินสอดคล้องกับงานวิจัยของ ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว (2561) ศึกษาเรื่อง *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล: กรณีศึกษาหมู่บ้านทับตะวัน อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา* พบว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล ทำให้การนำนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยไปปฏิบัติขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนำไปสู่การไม่ประสบความสำเร็จของนโยบายอันเนื่องมาจากกฎหมายไม่ได้ให้สิทธิในการออกเอกสารกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลสอดคล้องกับ ศุภชัย ยาวะประภาส (2550) ที่กล่าวถึงปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติและพบว่าปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัจจัยเหล่านี้

ได้แก่ (1) ลักษณะนโยบาย (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (5) ความพอเพียงของทรัพยากร (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ (7) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

### ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย เป็นนโยบายที่ภาครัฐต้องการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับชาวเลและต้องการแก้ปัญหาให้กับชาวเลหลังภัยพิบัติสึนามิซึ่งนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยเป็นนโยบายที่มีการสั่งการแบบระบบราชการคือจากระดับบนลงสู่ระดับล่างเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้นโยบายไม่มีความชัดเจนและนโยบายขาดความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านสังคมวัฒนธรรม มิติทางวิถีการดำเนินชีวิตแบบดั้งเดิมของชาวเลรวมทั้งการมีงบประมาณที่จำกัดไม่เพียงพอในการดำเนินนโยบายส่งผลให้นโยบายไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้สอดคล้องกับการวิจัยของ ปรีดา คงแป้น และคณะ (2555) ได้วิจัยเรื่อง *วิถีชีวิตชาวเล* ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มชาวเลกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตดั้งเดิมจากปัจจัยการขาดเอกสิทธิ์ในที่ดิน และการถูกคุกคามพื้นที่ทางวัฒนธรรมจากการขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวริมชายหาดทำให้ชาวเลขาดความภูมิใจในวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิม

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการนำไปปฏิบัติ

1. นโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลควรมีความชัดเจน ต่อเนื่องรวมถึงควรมีความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่
2. ควรมีการกำหนดพื้นที่ทำมาหากินของชาวเลให้ชัดเจน แนวทางทำให้นโยบายประสบความสำเร็จควรจะมีหน่วยงานระดับพื้นที่แก้ปัญหา โดยกำหนดพื้นที่ทำกินและพื้นที่ประกอบอาชีพนโยบายควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน
3. ควรมอบหมายงานและนโยบายให้ตรงกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการแก้ปัญหากลุ่มชาติพันธุ์
4. ควรมีงบประมาณที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานนโยบาย

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาวัฒนธรรมพื้นที่ทางจิตวิญญาณของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล
2. ศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลมอแกนกับชาวเลอุรักลาโว้ย

## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการบูรณาการเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ชาว  
จังหวัดพังงา. (2557). *ระเบียบวาระการประชุมครั้งที่ 1/2557*.  
โรงแรมภูงาธานี จังหวัดพังงา.
- คะนอง พิณ (2549). *การนำนโยบายมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา  
มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์รัฐ  
ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*.
- จุมพล นิมพานิช. (2552). *การวิเคราะห์นโยบายขอขยายแนวคิดทฤษฎีและ  
กรณีตัวอย่าง (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช*.
- ชชาติ ปุษะนาวิน. (2554). *การนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไป  
ปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร มหาบัณฑิต  
(พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.
- ธนภัทร โคตรสิงห์. (2556). *การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ วิทยานิพนธ์  
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.
- ปริญญา ยิ่งยง. (2566). *การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล. วันที่ 24 ธันวาคม 2566*.
- ประทีป นาวารักษ์. (2566). *การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล. วันที่ 20 ธันวาคม 2566*.
- ปรีดา คงแป้น และคณะ. (2555). *วิกฤต วิถีชาวเล. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชุมชนไท*.
- พงศ์ศักดิ์ เวทยาวงศ์. *การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล. วันที่ 21 ธันวาคม 2566*.
- พจนานุกรมทางสังคมวิทยาราชบัณฑิตยสภา. (2532). *ฉบับราชบัณฑิตยสภา*.  
กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินติ้ง.

- ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว (2561). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล : กรณีศึกษา หมู่บ้านทับตะวัน อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา*. สงขลา: มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- มูลนิธิชุมชนไท. (2555). *วิกฤติ วิถีชาวเล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- นฤมล อรุโณทัย และคณะ. (2558). “วัฒนธรรมกับการพัฒนา: ข้อสังเกตจากกรณีชาวเล”. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม.
- นฤมล อรุโณทัย, พลาเดช ณ ป้อมเพชร และจิระวรรณ บรรเทาทุกข์. (2556). *แนวทางแก้ไขปัญหาความมั่นคงของมนุษย์และชุมชนพื้นที่นาร่องกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2557). *พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- วรเดช จันทรศร. (2559). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิคจำกัด.
- วิษระ สายสมาน. (2562). *การนำนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมไปปฏิบัติ: ศึกษากรณี การพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวมของบริษัทเอฟีด [วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์]*.
- วิทวัส เทพสง.(2566). *การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล*. วันที่ 2 ธันวาคม 2566.

- ศิริรัตน์ แอดสกุล. (2542). รายงานการวิจัย การสร้างเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม  
ของชาวมอญ: กรณีศึกษาชุมชนมอญบ้านม่วง ต. บ้านม่วง อ. บ้าน  
โป่ง จ. ราชบุรี. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน). (2527). ทักษะทางวัฒนธรรมชาวเล  
ร้อยเรื่องราวชาวเล. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การ  
มหาชน).
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2550). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- สภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศด้านสังคม. (2558). ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อส่งเสริม  
ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: สภาปฏิรูปประเทศ.
- เสรี ชาหลา (2545). กลุ่มชาติพันธุ์: วัฒนธรรมและประเพณี จังหวัด นครสวรรค์.  
นครสวรรค์: สำนักวิจัยและบริการวิชาการ สถาบันราชภัฏนครสวรรค์.
- สุเชน เลิศวีรสวัสดิ์. (2562). การสัมมนาสังคมพหุวัฒนธรรมกับนวัตกรรมในการ  
พัฒนาประเทศไทย. สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
- สุรินทร์ พิกุลทอง. (2566). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล. วันที่ 20 ธันวาคม 2566
- สุวัฒน์ คงแป้น. (2562). ที่ดินคือชีวิต ฝ่าวิกฤตที่ดินคนจน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ  
ชุมชนไท.
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพังงา. (2548). รายงานผลจากการเกิดสึนามิ  
2547. พังงา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพังงา.
- สำนักราชบัณฑิตยสภา. (2565). การกลืนกลายทางวัฒนธรรม. ค้นเมื่อ 4  
เมษายน 2567, จาก <https://www.orst.go.th>

อภิรักษ์ ธรรมเสนา. (2566). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล. วันที่ 26 ธันวาคม 2566.

อรชร เอียบไช้. (2566). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล. วันที่ 20 ธันวาคม 2566.

อรรถพล มีเพียร. (2566). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล. วันที่ 20 ธันวาคม 2566.

อิทธิพล ไทยกมล.(2566). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล. วันที่ 23 ธันวาคม 2566.

โอภาส มีเชาว์. (2561). ประสิทธิภาพการการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อ  
ชำระหนี้เงินกู้ยืมของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. ดุษฎีนิพนธ์  
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสยาม.

Van Horn, Carl E., and Donald S. Van Meter. (1976). *The Implementation of Intergovernmental Policy*. Public Policy Making in a Federal System. Calif.: Sage Publications, Inc.