

## เพศสถานะและการเมืองเรื่องธรรมาภิบาล (Gender and politics of Good Governance)

นางเยาว์ เนาวรัตน์\*

### บทนำ

ในช่วงรอยต่อระหว่างทศวรรษ 2530-2540 สังคมไทยตื่นตัวเป็นอย่างมากกับแนวคิด Good governance ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำ ‘ธรรมาภิบาล’ สลับที่ไปมากับ ‘Good governance’ ทั้งในแวดวงวิชาการ สื่อมวลชน และประชาสังคม

เป็นที่รับรู้กันว่า ธรรมาภิบาลปรากฏตัวในสังคมไทยโดยการนำเสนอเชิงขั้วตึงจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Institute of Monetary Fund-IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ที่สองสถาบันเป็นเจ้าของรายใหญ่ของไทย ภายหลังจากที่ประเทศได้เผชิญกับมรสุมการเงินอย่างหนัก จนกระทั่งนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยและตกต่ำอย่างรุนแรงที่สุดในที่สุด ตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2540 ถึง 2542 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ไอเอ็มเอฟ นำเสนอ Good governance เป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์การปฏิรูปการเมืองไทย อย่างไรก็ตาม ทันทีที่ถูกนำเสนอ ยุทธศาสตร์ Good governance ก็ได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้าง รวมทั้งมีการตั้งข้อหาในทำนองว่า ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการเมือง แนว Good governance มีนัยแฝงเร้นของการถ่ายโอนความรับผิดชอบ (accountability) ของมรสุมต้มยำกุ้งให้มาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นตามคำพัง โดยการทำให้สังคมเชื่อว่า สภาวะฟองสบู่แตกเป็นภาพสะท้อนของวิกฤติธรรมาภิบาล (crisis of governance) ของชุมชนรัฐชาติแห่งประเทศไทย ในขณะที่ กลุ่มวิพากษ์ได้วิเคราะห์ว่าการหล่นของเศรษฐกิจไทยเป็นภาพสะท้อนของวิกฤติทุนนิยมโลกมากกว่า (Bello and Malhotra, 1998)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการทำให้สังคมไทยเชื่อว่าปมเหตุของฟองสบู่แตก เป็นเรื่องที่ไม่มากไม่น้อยไปกว่า ความผิดพลาดในระดับการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลและนักการเมือง ทั้งสองกลุ่มถูกจ้องมองเสมือนเป็นมาเฟียในระบบธุรกิจการเมืองมาก่อนหน้านี้แล้ว ประกอบกับ การทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงราชการที่เรื้อรังมาช้านาน ทำให้ธรรมาภิบาลเป็นโจทย์การปฏิรูปการเมืองไทยที่ได้รับการเห็นพ้องเป็นอย่างดีจากสังคมไทย จากบนสู่ล่าง ซึ่งมีความเห็นพ้องต้องกันอยู่ระดับหนึ่งมาก่อนแล้วว่า การเมืองไทยเป็นต้นเหตุทำให้ระบบเศรษฐกิจซึ่งกำลังอยู่ในสภาพที่มั่นคง โชติช่วงชัชวาลสะดุดขาตัวเองและล้มลงอย่างไม่เป็นท่า

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ซึ่งได้รับการสวดดีว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนับว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ที่ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับในวงกว้างอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้เปิดพื้นที่ใหม่ๆ ให้ประชาชนได้เข้ามามีเสียงและสิทธิได้ในหลายระดับ (Amara, 1999)

ประชาสังคมในปีของ กลุ่มสตรีที่ทำงานในแวดวงแรงงาน การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กด้อยโอกาส และ กลุ่มที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการเมืองรากหญ้า ได้ร่วมขบวนถกเถียงกับประชาสังคมในพื้นที่ ชนบทนำเสนอแนวคิดธรรมาภิบาลในมุมมองใหม่ โดยการเน้นองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มชายขอบทั้งหลายทั้งมวล การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีพื้นที่ยื่นในกระบวนการตัดสินใจ

ทางเศรษฐกิจ การเมือง และชีวิตทางสังคมทุกระดับ เป็นแก่นแกนอันจะนำพาประเทศไปสู่ความเป็นธรรมทั้งในมิติเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมอย่างแท้จริงและยั่งยืน (Nawarat, 2006)

การเคลื่อนไหวประเด็นธรรมาภิบาล เพศภาวะ และการเมืองท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมาจึงมีขงที่การมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นและสมอภาคระหว่างหญิงชายในพื้นที่การตัดสินใจในระดับฐานราก องค์กรสตรีที่เป็นพื้นที่สำคัญมีอยู่หลายองค์กร อาทิ สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายเพื่อการพัฒนา (Gender and Development Research Institute) เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ (Women and Constitution Network) เครือข่ายสตรีที่กล่าวถึงให้ความสำคัญกับการเมืองของผู้หญิงในระดับต้นๆ ที่การเพิ่มจำนวนนักการเมืองสตรีที่มีคุณภาพในระบบการเลือกตั้ง หัวใจของการเคลื่อนไหวยึดโยงอยู่กับแนวคิดเส้นนิคมประชาธิปไตย คือ สิทธิและความเสมอภาค ความไม่สมดุลระหว่างเพศภาวะ เพศภาวะพ่อที่ครองอำนาจการตัดสินใจในพื้นที่การเมืองแบบตัวแทนมาช้านาน และทุกระดับ ถูกให้ความหมายว่าเป็นภาพสะท้อนของความไม่สมบูรณ์ของระบอบประชาธิปไตย สิทธิของสตรีในระดับปัจเจกไม่ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกัน การเคลื่อนไหวยังวางอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่าผู้หญิงเป็นกลุ่มทางสังคม (social category) จึงตั้งข้อโต้แย้งว่าการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยกำลังถูกบิดเบือนเนื่องจากตัวแทนในระบบรัฐสภา ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ไม่มีตัวแทนของเพศภาวะสตรีในจำนวนที่สร้างความมั่นใจได้ว่า สิทธิและผลประโยชน์ ของเพศภาวะแม่ได้รับการคุ้มครองมีปรากฏการณ์จำนวนนับไม่ถ้วนที่ยืนยันว่า สิทธิ สวัสดิการ และตัวตนของผู้หญิงในทุกชนชั้น มัตุกกันออกจากพื้นที่การเมือง บางส่วนถูกให้ความหมายว่าเป็นประเด็นส่วนตัว (personal) บางส่วนเป็นประเด็นที่อยู่ในสถานะแห่งความคลุมเครือ ระหว่างความเป็นส่วนตัวและประเด็นสาธารณะ ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหาการทำแท้ง ฯลฯ เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งของวิถีคิดฝังต้น นอกจากความทุกข์ยากแล้ว ความไร้ตัวตนของผู้หญิงในพื้นที่การตัดสินใจ ก็มักได้รับการตีความว่าเป็นโจทย์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เรียกว่าประเด็นสาธารณะเช่นกัน พรรคการเมืองจึงมักแฉหรือแย้งข้อเรียกร้องของประชาสังคมในปีองค์กรสตรีเสมอมา ตัวตนของนโยบายที่อ่อนไหวต่อเพศภาวะแม่ (pro-gender policy) จึงถูกคาดหวักจากพื้นที่การเมืองท้องถิ่นที่มีผู้หญิงเป็นตัวแทน

การปฏิบัติการทางการเมืองผ่านกิจกรรม การอบรมเพิ่มทักษะและความรู้ ทั้งในด้านการเมืองท้องถิ่น ธรรมาภิบาล และสิทธิของสตรีเพศสำหรับผู้สมัครหน้าใหม่จึงมีอย่างสม่ำเสมอ ทั้งจากองค์กรสตรีที่กล่าวถึงมาแล้ว และจากหน่วยงานภาครัฐ อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว รวมทั้ง องค์กรนานาชาติที่ทำงานเกี่ยวกับสตรี อาทิ ยูนิเฟมแห่งประเทศไทย (UNIFEM-Thailand) เป็นต้น นอกจากนี้ ประชาสังคมที่ทำงานร่วมกับสตรีรากหญ้าในระยะที่ผ่านมา อาทิ สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (IMPECT Association) ซึ่งตั้งอยู่ในละแวกตัวเมืองเชียงใหม่ เริ่มมองเห็นศักยภาพผู้หญิงในฐานะที่เป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ประชาสังคมในปีนี้นี้ สนใจการเมืองภาคพลเมือง การสร้างเครือข่ายการเมืองภาคพลเมืองในระดับชุมชนพื้นที่ถิ่นที่ผ่านมาจึงเปิดโอกาสให้สถานะความเป็นผู้นำในตัวสตรีระดับรากหญ้าจำนวนหนึ่งปรากฏขึ้นเช่นกัน

ในขณะที่ การเพิ่มพื้นที่ผู้หญิงในการเมืองท้องถิ่นถูกนำเสนอว่าเปรียบเสมือนเป็นจุดคานงัดสำหรับการประดิษฐ์สร้างการเมืองใหม่ขึ้นในท้องถิ่นนั้น การเมืองของผู้หญิงคืออะไรยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงและหาข้อยุติได้ยาก (Randall, 1996) แต่กระนั้น เชื่อกันว่าการเมืองดังกล่าวมีความแตกต่างจากการเมืองในชนบทธรรมเนียมดั้งเดิม ซึ่งถูกวางว่าเป็นการเมืองผู้ชาย (Corner, 2000; Eschle, 2000; Randall, 1996) ในงานเขียนของ Corner (2000) ‘Women in Politics and Good Governance: transformative politics in Asia-Pacific’ ได้เสนอภาพความคาดหวังต่อการเมืองผู้หญิงอย่างน่าสนใจว่า การมีผู้หญิงอยู่ในพื้นที่การเมืองจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานของ

ธรรมาภิบาล ข้อสรุปดังกล่าว ส่วนหนึ่งได้มาจากผลการสำรวจในประเทศออสเตรเลีย ในปี 1991 ที่พบว่า 54 เปอร์เซ็นต์ของผู้ถูกสำรวจเชื่อว่านักการเมืองเพศแม่ ก้าวเข้าสู่การเมืองด้วยทัศนคติการชุมชนและวางตัวเองเป็นบริการผู้ถือถูล ในขณะที่ผู้ถูกสำรวจเพียง 13 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น รายงานว่านักการเมืองเพศพ่อเข้าสู่การเมืองด้วยทัศนคติข้างต้น ในขณะที่เดียวกัน 64 เปอร์เซ็นต์ เชื่อว่าปัจจัยที่ผลักดันผู้ชายเข้ากับการเมือง มักเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัว เท่ากับความต้องการแสวงหาอำนาจ ซึ่งพวกเขาเชื่อว่าผู้หญิงจำนวนน้อยมากที่จะมีแรงจูงใจในเรื่องดังกล่าว

ในประเทศไทย มีงานศึกษาที่ได้เสนอข้อค้นพบในทำนองเดียวกัน ที่ชี้ว่าการมองภาพลักษณ์นักการเมืองผู้หญิงได้เคลื่อนตัวไปจากในอดีต (กมลทิพย์, 2550; ภิญาญ, 2539) ในงานทั้งสองชิ้น เสนอภาพลักษณ์ผู้หญิงที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นในทำนองว่า มีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อระบอบประชาธิปไตย อาทิ มีการปรึกษาหารือ เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีความอดทน ไม่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง เน้นสร้างระบบสวัสดิการให้ชุมชนและคนชายขอบ มีความละเอียดอ่อนในการแก้ปัญหา ความขัดแย้ง นอกจากนี้ นักการเมืองสตรีมักได้รับการกล่าวถึงในทำนองว่า ซื่อสัตย์ และโปร่งใสในเรื่องการบริหารงบประมาณ การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนผู้หญิงจึงน่าจะเป็นเงื่อนไขทำให้การเมืองท้องถิ่นกลายพันธุ์ มีความเป็นธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยแบบเข้มข้น (radical democracy) มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีงานวิจัยที่ให้ ความกระจ่าง กับปรากฏการณ์ที่ผกผัน กล่าวคือ ในขณะที่วัฒนธรรมการเมืองของผู้หญิงได้รับการยอมรับมากขึ้น แต่สัดส่วนนักการเมืองสตรีในระดับท้องถิ่นกลับมีแนวโน้มคงที่ อาทิ ในปี 2537, 2544 และ 2551 สมาชิก อบต. ที่เป็นสตรี มีอยู่ประมาณ 11 เปอร์เซ็นต์ อีกทั้ง จำถามประเภทที่ว่าลักษณะวัฒนธรรมการเมืองข้างต้นถูกมองว่าเป็นคุณลักษณะของปัจเจกหรือของกลุ่มทางสังคมเพศสภาวะหญิง รวมทั้ง ยังไม่มีความกระจ่างว่าวัฒนธรรมดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกผู้นำท้องถิ่นมากนักน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับปัจจัยอื่นๆ โดยเฉพาะปัจจัยเพศสภาวะ

ในงานวิจัยของอารยะและคณะ (2551) เรื่องธรรมาภิบาลการปกครองท้องถิ่นในมุมมองหญิงชาย กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ได้เพิ่มเติมข้อมูลมากขึ้นว่าในจังหวัดเชียงใหม่ที่ตัวเลขของสตรีใน อบต. ไม่ได้ขยับสูงขึ้นนั้น แท้จริงแล้ว มี อบต. จำนวน 9 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 211 แห่ง ที่สัดส่วนของนักการเมืองผู้หญิงอยู่ในระดับสูงกว่า 12 เปอร์เซ็นต์ หรือสูงกว่าอัตราเฉลี่ย และในจำนวน 9 แห่งนั้น มีอยู่ถึง 1 แห่ง ที่สัดส่วนผู้หญิงขยับขึ้นไปถึง 41 เปอร์เซ็นต์ คือที่ อบต. ริมเหนือ อำเภอแม่อิง และที่เทศบาลตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว ผู้หญิงเข้าไปนั่งอยู่ในสภาท้องถิ่นถึง 31 เปอร์เซ็นต์ ในทางกลับกันมี อบต. อยู่ถึง 1 ใน 4 ที่ยังเป็นพื้นที่ต้องห้ามสำหรับสตรีเพศเมื่อยังเบ็ดเสร็จเด็ดขาด นอกจากข้อค้นพบในเชิงปริมาณที่แสดงให้เห็นถึงพื้นที่ขึ้นของผู้หญิงที่เริ่มมีการแตกตัวแล้ว พบว่า แม้ว่านักการเมืองสตรีส่วนใหญ่มีเจตจำนงทางการเมืองที่เน้นธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยแบบเข้มข้น แต่ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายและข้อบังคับขององค์กรได้มากนัก หน่อแอรี่ ทุ่งเมืองทอง ที่เป็นกรณีศึกษาในที่นี้ เป็นหนึ่งในกรณีข้างต้น ในทำนองเดียวกัน ในบางกรณี เจตจำนงทางการเมืองอยู่ในข่ายของการรักษาฐานอำนาจและผลประโยชน์ธุรกิจการเมืองให้กับครอบครัวและผู้มีบุญคุณ การเมืองผู้หญิงจึงมีความแตกต่างและหลากหลายรวมอยู่ด้วยเช่นกัน ยิ่งกว่านี้ นักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ ทั้งสองเพศสภาวะ มักอ้างว่า ได้ดำเนินนโยบายสาธารณะโดยคำนึงถึงความเสมอภาคแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมองเห็นผู้หญิง ทั้งในเชิงกลุ่มและปัจเจกแตกต่างไปจากประชากรกลุ่มอื่น จึงขาดวิถีคิดการจัดเก็บความต้องการที่เฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ ปัญหาเรื้อรังของผู้หญิง อาทิ ความรุนแรงในครอบครัว จึงไม่มีการหยิบยกมาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการเมืองท้องถิ่น

นักวิชาการสตรีนิยม อาทิ Sally, Baden (2000) ได้เสนอกรอบคิดการเชื่อมโยงเพศภาวะ ความยากจน และธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนาว่า แนวคิดธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นมโนทัศน์ยุทธศาสตร์ ที่ชุมชนโลก นำมาขับเคลื่อนเรื่องความยากจนและเพศภาวะนั้น ควรมีการให้นิยามที่ต่างไปจาก ธรรมาภิบาล อันหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ตรงกันข้าม ผู้เขียนขอนิยามว่า ธรรมาภิบาลหมายถึง ความสามารถของพลเมืองในการอ้างถึงสิทธิและความชอบธรรม ใน 3 เรื่องหลัก คือ หนึ่ง สิทธิและความชอบธรรมในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในพื้นที่สาธารณะ สอง สิทธิและความชอบธรรมในการได้รับการประกันว่านโยบายสาธารณะได้ผนวก รวมความจำเป็นและความต้องการของประชาชนทั้งสองเพศอย่างแท้จริง และสุดท้าย สิทธิและความชอบธรรม ในการได้รับหลักประกันเรื่องการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรอย่างเป็นธรรม สิทธิอำนาจอันชอบธรรมของพลเมือง ข้างต้นจำเป็นต้องอ่านด้วยเลนส์เพศภาวะ (gender lenses) ทั้งนี้ เนื่องจากความสามารถในการอ้างความชอบธรรมและการขับเคลื่อนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและผลประโยชน์ในสังคม มักถูกกลืน/กีดกันด้วยพื้นที่และ บทบาทที่หญิงชายได้รับการจัดสรรและคาดหวังจากสังคมนั้นๆ ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่หลวมๆ ระหว่างสอง เพศภาวะ เป็นอีกหนึ่งป้อมปราการที่ทำให้สิทธิอำนาจแห่งความชอบธรรมของพลเมืองของเพศภาวะหญิง แสดงตัวตนได้อย่างยากลำบาก จำนวนผู้หญิงที่มีปริมาณน้อยนิดในพื้นที่การเมืองทุกระดับเป็นตัวช่วยที่ดีในการสนับสนุนการปฏิบัติการของสิทธิพลเมืองที่ถูกจำกัดด้วยคัมภีร์ เพศภาวะ

ที่ผ่านมาสิทธิความเป็นพลเมือง (citizenship) ที่หลวมๆ ระหว่างหญิงชายในพื้นที่การเมือง ได้รับการอธิบายจากนักวิชาการด้านสตรีนิยมอยู่หลายแนวด้วยกัน การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมและการถูกกีดกันของผู้หญิงในพื้นที่ตัดสินใจด้วยมโนทัศน์การจัดแบ่งพื้นที่ทางสังคมออกเป็นคู่ตรงข้าม (a binary opposition) คือพื้นที่ส่วนตัวและสาธารณะ (private and public spheres) เป็นหนึ่งแนววิเคราะห์ การวิเคราะห์ในแนวนี้นี้ได้สร้างความเชื่อมโยงให้เห็นว่าการจัดแบ่งพื้นที่ทางสังคมออกเป็นส่วนๆ ที่มักเรียกว่าพื้นที่ส่วนตัวและสาธารณะนั้น มีผลต่อการจัดแบ่งบทบาทที่เหมาะสมระหว่างหญิงชายในสังคมนั้นๆ อย่างไร และนำไปสู่การเบียดขับผู้หญิงและความต้องการของผู้หญิงออกไปจากพื้นที่สาธารณะอย่างไร

มีการเสนอว่า (Randall, 1996) แม้ระบบคิดเรื่องการจัดแบ่งพื้นที่และการวางตำแหน่งของหญิงชายในแต่ละพื้นที่อาจแตกต่างกัน และสิ้นไหลตลอดเวลา แต่สิ่งที่ปรากฏคล้ายๆ กันกับทุกที่ไป คือ มีวิธีการให้คำนิยามที่ค่อนข้างไม่แปรเปลี่ยนว่า พื้นที่ที่เหมาะสมกับผู้หญิงคือพื้นที่ในอาณาบริเวณบ้าน ซึ่งมีครอบครัวเป็นแกนกลาง บทบาทที่มีการจัดสรรว่ามีความเหมาะสมสำหรับผู้หญิง คือการเป็นแม่และภรรยา ส่วนพื้นที่สาธารณะ มักมีการให้ความหมายที่คล้ายๆ กันจะเป็นทุกที่ไปเช่นกันว่า เป็นพื้นที่ของบุรุษ นิยามของพื้นที่สาธารณะแม้ว่าไม่คงที่ แต่ได้ตีกันทั้งพื้นที่การเมือง ศาสนา ประเพณี และการทำงานในระบบเศรษฐกิจแลกเปลี่ยน ในหลายสังคม มีการเสนอภาพผู้หญิงว่าเป็นเพศภาวะที่ไม่มีความเหมาะสมกับงานการเมือง และการเป็นนักการเมือง (ชลิดาภรณ์, 2549) ภาพลักษณ์ในทำนองเดียวกันได้รับการบอกเล่าจากผู้หญิงไม่ละเว้นแม้แต่ในสังคมปากแตรกบอง ที่ หน่อเอริ ถ่ายทอดเป็นภาษาไทยว่า ‘คำพูดผู้หญิงไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้’

## กะเหรี่ยงและรัฐไทย

ในปี 2545 รัฐไทยให้กรมประชาสงเคราะห์ชาวเขา ทำการสำรวจประชากรชาวไทยภูเขา ซึ่งประกอบด้วย 13 เผ่า พบว่า กะเหรี่ยงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูงที่มีประชากรมากที่สุด กล่าวคือ มีอยู่เกือบ 3 แสนคน หรือ ประมาณ 25 เปอร์เซ็นต์ จากทั้งหมด 1.2 ล้านคน ที่เหลืออีก 12 เผ่า ได้แก่ ชนเผ่าม้ง (12%) ลาหู่ (8%)

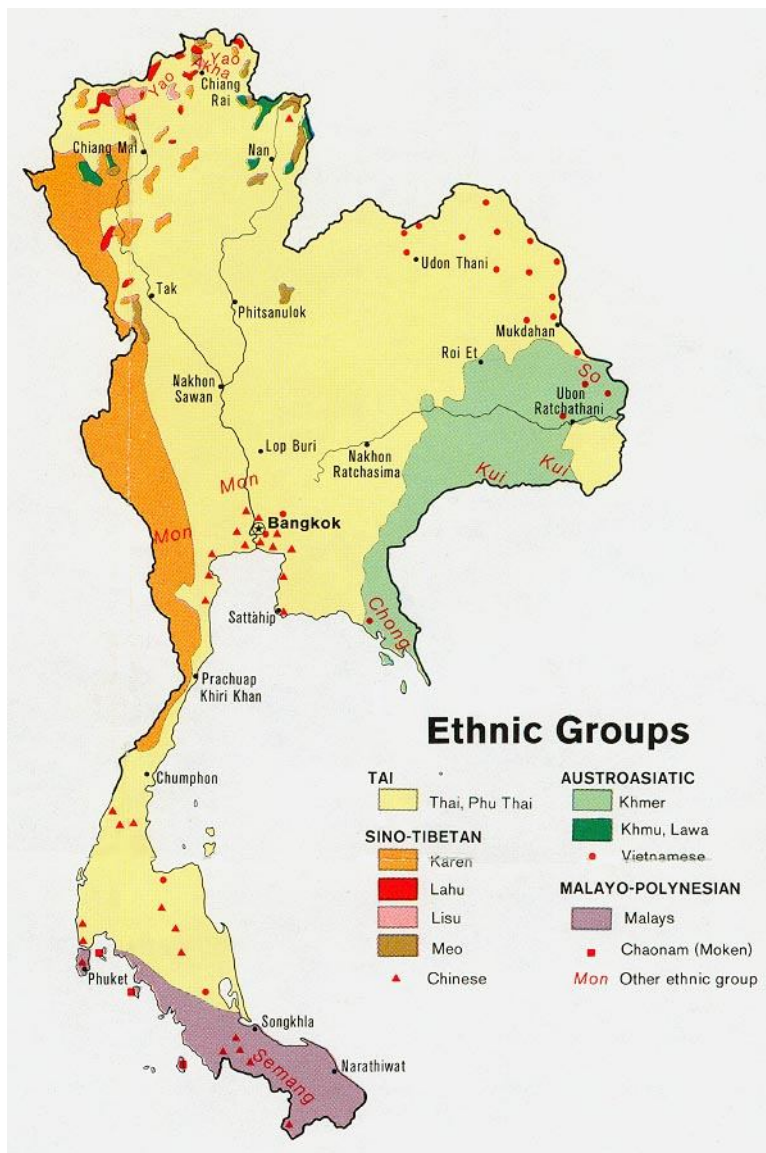
- ผศ. ดร. นงเยาว์ นาวารัตน์ ศูนย์พัฒนาวัฒนธรรมและนโยบายการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, E-mail addresses: nyayee@hotmail.com/nawarat@chianmai.ac.th 4

ประชุมวิชาการประจำปีสตรีศึกษา ครั้งที่ 9 “สตรีและเยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง”, 22-25 กันยายน 2552 ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา

อาข่า (6%) เมี่ยน (4%) ส่วนชนเผ่าลีซู ลัว ลั่น ขมุ มลาบรี ปะหล่อง ตองซุ ไทยลื้อ จีนฮ่อ และไทยใหญ่ มีประชากรรวมกันแล้ว ประมาณ 4 เปอร์เซ็นต์ของประชากรชาวไทยภูเขาทั้งหมด โดยกระจายตัวอยู่ใน 2130 หมู่บ้านบนเขตพื้นที่สูง 14 จังหวัดแถบภาคเหนือ 6 จังหวัดทางภาคตะวันตก และจำนวนเล็กน้อยในแถบภาคกลางของประเทศไทย (ดูรายละเอียดในแผนที่ ที่ 1 ประกอบ) เชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีชนกลุ่มน้อยตั้งถิ่นฐานอยู่มากที่สุด

ในอุษาคเนย์ ชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเป็นหนึ่งในชนพื้นเมืองดั้งเดิม ตั้งถิ่นฐานอยู่ในหลายประเทศแถบนี้ รวมทั้งประเทศไทยด้วย เมื่อมีการจัดแบ่งชนพื้นเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามกลุ่มภาษา ดังที่ปรากฏในหนังสือของ Le Bar, Hichey and Musgrave (1964) (อ้างใน ขวัญชีวัน 2545: 188) นั้นชนเผ่ากะเหรี่ยงถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนที่พูดภาษาในกลุ่มภาษาตระกูล ชิบต-จีน ภายในชาติพันธุ์กะเหรี่ยง มีกลุ่มวัฒนธรรมย่อยๆ อีกจำนวนหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มกะเหรี่ยงสกกอ (S Kaw Karen) กลุ่มกะเหรี่ยงโปว์ (Pwo Karen) กลุ่มกะเหรี่ยงบเว (B'ghwe Karen) กลุ่มกะเหรี่ยงคะยา (Ka-Ya ) ซึ่งคนไทยภาคเหนือเรียก ยางแดง ส่วนชาวอังกฤษเรียกว่า คารนนิ (Karenni) และปะโอ (Pa-o)

แผนที่ 1. แผนที่ชาติพันธุ์ ประเทศไทย



ที่มา: [www.lib.utexas.edu/maps/thematic.html](http://www.lib.utexas.edu/maps/thematic.html)

เป็นต้น (ขวัญชีวัน, 2545) สำหรับชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่ถูกจัดให้เป็นชาวไทยภูเขาในประเทศไทยนั้น ทั้งหมดเป็นกลุ่ม สกอ และโปว ในจำนวนกะเหรี่ยงทั้งหมด สกอและโปวนับว่าเป็นกลุ่มวัฒนธรรมย่อยที่มีประชากรมากที่สุดของบรรดาคนกะเหรี่ยงด้วยกัน ที่อาศัยอยู่ในดินแดนประเทศไทยและพม่า ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในด้านตะวันออกของประเทศพม่าและทางตะวันตกและเหนือของประเทศไทย

ในยุคก่อนอาณานิคมซึ่งการปักปันเขตแดนระหว่างไทยกับพม่ายังไม่ปรากฏชัดเจนอย่างปัจจุบันนี้ ดินแดนที่ชาวกะเหรี่ยงอาศัยอยู่มีสภาพเป็นพื้นที่เขตภูเขาสูง ติดต่อกอดยาวและมีสภาพเป็นป่าทึบและทำหน้าที่ในลักษณะที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นพรมแดน (frontier) กั้นชนระหว่างศูนย์กลางอำนาจรัฐกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นมอญ อูซุชา ล้านนา ไทยใหญ่ หรือพม่า ที่ผลักดันเรื่องอำนาจเหนือรัฐอื่นๆ ในดินแดนสุวรรณภูมิในขณะนั้น สำหรับชนชาติพันธุ์อื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในละแวกใกล้ชิดและปนเปื้อนอยู่กับคนชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ได้แก่ คนมอญทางตอนใต้ คนพม่าทางตะวันตก คนไทยใหญ่ กะยาและคนพื้นเมืองภาคเหนือ (คนเมือง) ทางตอนเหนือ และคนไทยภาคกลาง ทางตะวันออก(ขวัญชีวัน 2545)

สำหรับในประเทศไทยนั้น คาดการณ์ว่ากะเหรี่ยงทั้งสองกลุ่มน่าจะมีประชากรประมาณ 3-4 ล้านคน (Smith, 1999, อ้างในขวัญชีวัน 2545, หน้า 188) ส่วนประชากรชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในรัฐกะเหรี่ยง (Karen State) ในเขตพม่า ที่ตั้งอยู่ติดกับชายแดนไทยบริเวณตอนใต้ของจังหวัดมฮ่องสอนทอดยาวไปถึงจังหวัดกาญจนบุรีนั้น มีอยู่ถึงประมาณ 8 ล้านคน หรือ 1 ใน 6 ของพลเมืองของประเทศพม่าทั้งหมด (48 ล้านคน) (ธรรมรัตน์ 2543, อ้างในขวัญชีวัน 2545, หน้า 188)

### ภาพลักษณ์และการเมืองของชาวไทยภูเขา

ชาวไทยภูเขา อันรวมทั้งชาวกะเหรี่ยงด้วยนั้น เข้าสู่ความสัมพันธ์กับรัฐไทยแบบอิทธิพลคือ ดังปรากฏว่า รัฐไทยไม่ได้ให้การยอมรับกลุ่มชาติพันธุ์ชั้นที่สูงในฐานะที่เป็น ‘ชนเผ่าพื้นเมือง (indigenous people)’

ในขณะที่เดียวกันรัฐไทยไม่ได้ยอมรับชาวไทยภูเขาเป็นพลเมืองอย่างสมบูรณ์ หรือเสมือนคนพื้นราบสถานะของชาวไทยภูเขาในสายตาของรัฐ จึงเป็นคนอื่น และมีสภาพคลุมเครือระหว่างความเป็นคนไทยและคนอื่น ชูพินิจ (2552) กล่าวว่า รัฐไทยเริ่มขยายบทบาทเข้ามาจัดการกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาติพันธุ์ชั้นที่สูงอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่ปี 2502 เมื่อรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายระดับชาติของกลุ่มชาวเขาเป็นการเฉพาะ การพัฒนาชาวเขาของรัฐไทยมีความแตกต่างไปจากประชากรกลุ่มอื่นหรือพลเมืองของประเทศ กล่าวคือ มุ่งเน้นไปที่การควบคุม กีดกัน และเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้รัฐไทยมองว่ากลุ่มชาติพันธุ์ชั้นที่สูงเป็นผู้สร้างปัญหาหนักๆ ให้แก่รัฐชาติไทย อย่างน้อย 3 ด้านด้วยกันคือ

1. ปัญหาเรื่องความมั่นคง
2. ปัญหาการทำลายป่า ภายใต้ วาทกรรม ‘การทำไร่เลื่อนลอย’ และ
3. ชาวเขาเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการปลุกปั่นและค้ายาเสพติด

แม้ในช่วงหลังมีกลุ่มนักวิชาการที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ได้พยายามโต้แย้งว่า ภาพลักษณ์ของชาติพันธุ์ชั้นที่สูง ที่รัฐไทยยึดยึดให้ว่าเป็นผู้ปลุกปั่นและ

ประชุมวิชาการประจำปีสตรีศึกษา ครั้งที่ 9 “สตรีและเยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง”, 22-25 กันยายน 2552, ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา

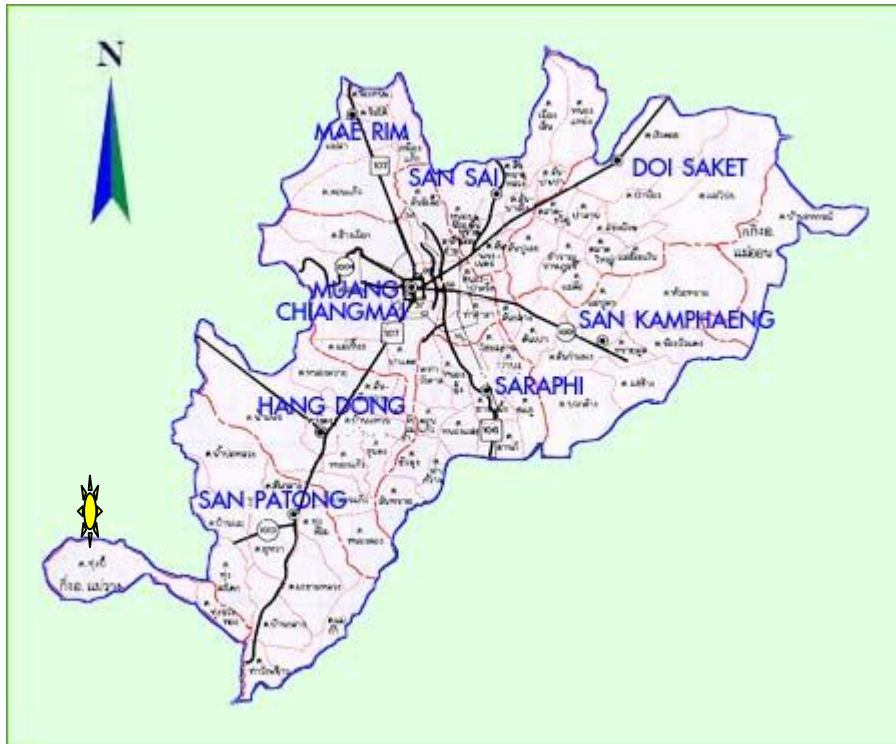
ตัดไม้ทำลายป่าและบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น แท้จริงเป็นมาชาติทางชาติพันธุ์ แต่ผู้คนจำนวนมากได้รับเอาภาพลักษณ์ดังกล่าวไว้ในความทรงจำแล้ว การมองด้วยสายตาข้างต้น ส่งผลให้รัฐไทยที่ผ่านมามีนโยบายการให้สัญชาติแก่ชาวไทยภูเขาที่ผิดแผกแตกต่างไปจากพลเมืองกลุ่มอื่นๆ นโยบายเลือกปฏิบัติข้างต้นสืบทอดจนกระทั่งปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ปัจจุบันยังมีชาวไทยภูเขาไม่น้อย 2 แสนกว่าชีวิตที่ไม่มีสถานะเป็นพลเมืองไทยชาวไทยภูเขาเหล่านี้จึงมีสถานะ เป็นคนไร้รัฐ (stateless person) หรือไร้สัญชาติ (nationality-less person) กล่าวคือพวกเขาที่มิใช่เป็นคนต่างด้าว และมีเชื้อคนไทยด้วย

นอกจากมีสถานะเป็นผู้ตกหล่นการสำรวจและเป็นคนไร้สัญชาติแล้ว พวกเขาจะต้องเผชิญกับชะตากรรมในรูปแบบใหม่ คือการถูกบังคับโยกย้ายชุมชนและพื้นที่ทำกิน อันเป็นผลมาจากนโยบายการขยายพื้นที่คุ้มครองเขตป่า ชูพินิจ (2552) กล่าวว่า ภาพลักษณ์ชาวไทยภูเขาในฐานะผู้บุกรุกและทำลายป่าเพิ่มรุนแรงมากขึ้นเมื่อเหตุการณ์การสูญเสียพื้นที่ป่าอยู่ในขั้นวิกฤต และรัฐบาลเริ่มตระหนักถึงผลกระทบของการลดลงของพื้นที่ป่า ดังพบว่าในปี 2528 รัฐไทยมีการประกาศใช้ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พร้อมกับบรรณรค์ให้ประชาชนเข้าร่วมในโครงการปลูกป่า พร้อมๆไปกับระบบการขยายพื้นที่คุ้มครองเขตป่า โดยผ่านการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาป่าเพิ่มขึ้น ต่อมาในปี 2532 รัฐบาลได้ประกาศปิดป่าสัมปทานทั้งหมดทั่วประเทศ แต่การลักลอบทำไม้และเปิดพื้นที่ป่าเพื่อการผลิตเชิงพาณิชย์อย่างผิดกฎหมายยังคงดำเนินต่อไป โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน การบังคับโยกย้ายชาวไทยภูเขาออกจากพื้นที่เขตคุ้มครองจึงเข้มข้นและรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ

บ้านห้วยอีค่างซึ่งเป็นพื้นที่วิจัยครั้งนี้ และพื้นที่อื่นๆในตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่เป็นหนึ่งในจำนวนหมู่บ้านบนพื้นที่สูงที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายโยกย้ายผู้คนออกจากเขตคุ้มครองป่า ในหมู่บ้านห้วยอีค่าง ที่ดินทำกินครึ่งหนึ่งของหมู่บ้านถูกประกาศให้อยู่ในพื้นที่ป่าคุ้มครอง ชาวบ้านจำนวนหนึ่งยังคงคือแพ่งเข้าไปทำมาหากินในพื้นที่ทำกินของตนเอง จึงมักถูกจับกุมในฐานะที่เป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่าของรัฐอยู่เนืองๆ

**บ้านห้วยอีค่าง เชียงใหม่ และหน่อแอรี่ ทุ่งเมืองทอง**

**แผนที่ ที่ 2 บ้านห้วยอีค่าง**



ที่มา: [www.bangkoksite.com/Chiangmai/cmmapl.htm](http://www.bangkoksite.com/Chiangmai/cmmapl.htm)

ห้วยอี้ย่าง หมู่บ้านที่ หนองแอรี ทุ่งเมืองทอง เกิดและเติบโตมารวม 34 ปี ตั้งอยู่บนคดอยสูงเสียดฟ้า ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของตัวเมืองเชียงใหม่ ในตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ (ดูรายละเอียดในแผนที่ที่ 2) เชียงใหม่ซึ่งตั้งอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย เป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ที่มีความสำคัญเป็นอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร ใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมา เมืองเชียงใหม่ถูกวางให้เป็นเมืองศูนย์กลางการพัฒนาในทุกด้าน ต่อมาเมื่อการท่องเที่ยวได้รับการพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อดึงดูดเงินตราจากต่างประเทศ เชียงใหม่จึงกลายเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่มีจุดขายหลากหลาย รวมทั้งในด้านวัฒนธรรม พื้นที่เมืองหลายส่วนถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นแหล่งรวมของสินค้าที่แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมพื้นถิ่นและวัฒนธรรมของชาติพันธุ์ นอกจากนี้พื้นที่เมือง ธุรกิจการท่องเที่ยวได้ขยายตัวไปสู่หมู่บ้านชาวไทยภูเขา ซึ่งตั้งอยู่ตามยอดคดอยและพื้นที่สูงที่ติดต่อทอดยาวตามแนวพรมแดนไทย-พม่า หนึ่งในจำนวนนับร้อยหมู่บ้านนั้น คือ ห้วยอี้ย่าง

ห้วยอี้ย่างเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ มีอายุนับ 5 ศตวรรษ ปัจจุบันมีประชากรประมาณ 470 คน ทั้งหมดเป็นกะเหรี่ยงสตอ และนิยมเรียกตัวเองว่า ‘ป่าก่อญอ’ ซึ่งแปลว่า ‘คน’ ห้วยอี้ย่างอยู่ในตำบลแม่วิน ที่มีประชากรประมาณ 22,212 คน และส่วนใหญ่เป็นชนเผ่าป่าก่อญอ เช่นกัน รองลงมาเป็นชนชาติพันธุ์ม้ง และคนเมือง

เส้นทางคมนาคมจากหมู่บ้านห้วยอี้ย่างไปในเมืองเชียงใหม่ อันยาวเหยียดประมาณ 80 กิโลเมตรนั้น เป็นเส้นทางที่ตัดไหลเลี้ยวตลอดเลี้ยวไปตามเนินเขา มีสภาพค่อนข้างดีตลอดสาย เนื่องจากเป็นเส้นทางหลักสำหรับการขนส่งพืชผักและผลไม้เมืองหนาวนานาชนิด ที่ได้รับการส่งเสริมจากโครงการหลวง และมีศูนย์โครงการหลวงตั้งอยู่หลายจุดบนถนนเส้นดังกล่าว

- ผศ. ดร. นงเยาว์ นาวารัตน์ ศูนย์พัฒนาวัฒนธรรมและนโยบายการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, E-mail addresses: nyayee@hotmail.com/nawarat@chianmai.ac.th 8



สภาตำบลแม่วินได้รับการยกฐานะเป็น อบต. แม่วินตั้งแต่นั้นปี 2539 และมีการเลือกตั้งสมาชิก อบต. มาแล้วทั้งหมด 3 ครั้ง การเลือกตั้งครั้งสุดท้ายในปี 2551 มีผู้หญิงได้รับการเลือกตั้ง 3 คน จากสมาชิกทั้งหมด 38 คน 1 ใน 3 เป็นสตรีชนเผ่าจากห้วยอีค่าง ชื่อ หน่อแอริ หุ่นเมืองทอง ส่วนในการเลือกตั้งครั้งแรกและครั้งที่สอง ผู้หญิงคนเมืองได้รับโอกาสจากประชาชนในหมู่บ้านครั้งละ 1 คน โอกาสเปิดมากขึ้นในการเลือกตั้งครั้งที่สาม ผู้หญิงจึงฝาด่านชนบทชนบธรรมเนียมได้อีก 2 คน เป็นคนเมืองหนึ่งและคนป่าแก่อายุหนึ่ง

อบต. แม่วินประกอบด้วย 19 หมู่บ้านจึงมีสมาชิกทั้งหมด 38 คน ได้รับเลือกจากหมู่บ้านๆ ละ 2 คน และนายกอบต. อีก 1 คน ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของคนทั้งตำบล ในจำนวนนี้ 11 หมู่บ้านมีประชากรทั้งหมดเป็นป่าแก่อายุ 2 หมู่บ้านเป็นคนม้งล้วนๆ และอีก 2 หมู่บ้านเป็นคนเมืองล้วนๆ ที่เหลืออีก 4 หมู่บ้านเป็นการอยู่ร่วมกันระหว่างกลุ่มคนใน 3 วัฒนธรรม คือ คนเมือง ม้ง และป่าแก่อายุ ดังนั้น แม้ว่าโดยภาพรวมแม่วินเป็นพื้นที่ปกครองที่ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ 3 กลุ่มหลัก แต่การตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์เฉพาะๆ และมีบางพื้นที่อยู่แบบผสมผสาน ข้อมูลในภาคสนามบ่งบอกว่า ชาติพันธุ์ที่สามกลุ่มวัฒนธรรมมีการติดต่อสัมพันธ์กันพอสมควรทั้งในวิถีชีวิตประจำวัน ในพื้นที่การเมืองและเศรษฐกิจ คนป่าแก่อายุมักไปขายแรงงานรายวันให้กับคนม้งและคนเมืองหรือกลับกัน เด็กๆ จำนวนหนึ่งไปเรียนหนังสือในโรงเรียนที่มีเพื่อนจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ในบางหมู่บ้าน การสังสรรค์ระหว่างวัฒนธรรมยังกระทำผ่านพิธีกรรมทางศาสนาอีกด้วย เนื่องจากคนทั้งสามกลุ่มวัฒนธรรมจำนวนไม่น้อยเป็นพุทธและอีกจำนวนหนึ่งเป็นคริสต์ สำหรับในเวทีการเมืองนั้น พวกเขาต้องเข้ามาใช้บริการจากหน่วยงานรัฐร่วมกัน อาทิ โรงพยาบาล สถานีตำรวจ อำเภอ และที่ทำการของ อบต. ล้วนเป็นพื้นที่ให้พวกเขาได้พบปะสังสรรค์กันอยู่บ้าง ภาษาไทยกลางและภาษาเมืองที่เป็นภาษาของคนเชียงใหม่เป็นสื่อกลางในการสื่อสาร เนื่องจากภาษาคนม้งและภาษาคนป่าแก่อายุมีความแตกต่างกัน

เมื่อรัฐไทยได้ประกาศนโยบายการคุ้มครองพื้นที่เขตป่า ชาวบ้านทั้งชนเผ่าม้งและป่าแก่อายุ ต่างต้องประสบกับนโยบายการบังคับให้ยกย้ายอพยพออกจากพื้นที่ เวทีการประท้วงรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงเป็นอีกพื้นที่หนึ่ง ที่ได้เปิดกว้างรับสมาชิกส่วนหนึ่งจากทุกคนเผ่ามาอยู่ร่วมกัน หน่อแอริเองได้เข้ามามีโอกาสได้พบปะเพื่อนต่างเผ่า ทั้งหญิงและชายจากการเข้าร่วมในเวทีที่พวกเขาเรียกว่า พื้นที่การเมืองภาคพลเมือง ซึ่งโดยนัยคือการประท้วงนโยบายรัฐที่ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มชาติพันธุ์มาอย่างต่อเนื่อง นั่นเอง

### หน่อแอริ หุ่นเมืองทอง: ฐานเสียงและการเมืองชาติพันธุ์และเพศภาวะ

บทบาทการนำในระดับท้องถิ่นมักเป็นโอกาสของสตรีที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างมั่นคง มีเครือข่ายในหมู่เครือญาติกว้างขวาง และมีบทบาทการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องก่อนที่จะได้รับเลือกให้เข้ามาทำงานการเมืองในระบบตัวแทน ความสัมพันธ์ภายในครอบครัว เป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่มักได้รับการตรวจสอบในงานศึกษาเกือบทุกชิ้น และชี้ว่า นักการเมืองสตรีที่สามารถฝาด่านชนบธรรมเนียมความเชื่อและก้าวเข้าสู่ที่ทางในพื้นที่การเมืองได้นั้น ต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะสามีเป็นอย่างดี (ศาลัสมา, 2550; นงเยาว์, 2543; ภิญโญ, 2539) ในแง่ฐานทางการเมืองของครอบครัว พบว่านักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นสตรีจำนวนไม่น้อยมักเป็นทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองประจำถิ่น (ศาลัสมา, 2550; นงเยาว์, 2543) ในงานศึกษาของนงเยาว์ (2543) ผู้เขียนชี้ให้เห็นแนวโน้มที่ว่า ครอบครัวนักการเมืองมักวางตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้อยู่ในการกำกับดูแลของทายาทที่เป็นผู้หญิง ส่วนหนึ่งเนื่องจากทายาทฝ่ายชายต้องการกุมพื้นที่การเมืองในระดับที่สำคัญกว่า อาทิ ในระดับจังหวัดและระดับชาติ ในขณะที่เดียวกัน การขยายบทบาทของภาค

ประชาสังคม รวมทั้งประชาสังคมในปีกองครสตรี มีอิทธิพลต่อโอกาสทางการเมืองของผู้นำสตรีรากหญ้ามากขึ้น เนื่องจากผู้หญิงที่เริ่มมีบทบาทโดดเด่นในภาคประชาสังคมสามารถสร้างพื้นที่ฐานเสียงในหมู่บ้านที่ขยายและอิสระจากพื้นที่ฐานเสียงเดิม นัยของงานข้างต้น อาจวิเคราะห์ได้ว่าการเมืองของผู้หญิงในระดับท้องถิ่นน่าจะมีหลากหลายและซับซ้อนมากกว่าสิ่งที่ถูกนิยามจากองค์กรสตรีและนักสิทธิสตรีนิยม ซึ่งส่วนใหญ่มักตั้งความหวังว่า จำนวนผู้หญิงที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่การเมือง จะส่งผลให้มาตรฐานความเป็นธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยใกล้จุดที่สมบูรณ์มากขึ้น หรือนโยบายเพื่อผู้หญิง (pro-gender policy) จะโดดเด่นและชัดเจนมากขึ้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในภาคสนาม พอจะบ่งบอกได้ว่าหน่อแอรีย์ หุ่นเมืองทอง ไม่ได้เป็นทายาทของตระกูลนักการเมืองท้องถิ่น และยังไม่ได้เข้าสู่ความสัมพันธ์กับเครือข่ายการเมืองในระบบตัวแทน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นแต่ได้รับการสนับสนุนจากประชาสังคมปีกสตรี อาทิ เครือข่ายสตรีชนเผ่าแห่งประเทศไทย ในส่วนต่อไปนี้จะวิเคราะห์ฐานเสียงที่ส่งเธอเข้าสู่สภาท้องถิ่น ซึ่งอาจให้ภาพการเมืองของหน่อแอรีย์ หุ่นเมืองทอง ได้ระดับหนึ่ง

หน่อแอรีย์ วิเคราะห์ว่าจะคะแนนเสียงที่สนับสนุนมาจาก 4 เครือข่าย คือ

1. จากแวดวงเครือญาติ
2. จากชาวบ้านที่เคยนิยมในตัวพ่อของหน่อแอรีย์ที่เคยเป็นผู้ใหญ่บ้านและได้เกษียณอายุไปก่อนหน้านานแล้ว และความนิยมนี้ส่วนหนึ่งได้ส่งทอดมาสู่ลูก เธอเล่าว่าพ่อเคยได้รับการคัดเลือกจากชาวบ้านให้เป็นผู้ใหญ่บ้านของทางราชการ และพวกเขายังคงจดจำถึงความเป็นผู้นำที่ดีของผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวอยู่ เธอเองยังได้รับอิทธิพลจากพ่อและปรารถนาจะเป็นผู้นำที่ดีอย่างที่ว่าพ่อเคยเป็น
3. จากชาวบ้านที่มีความเชื่อมั่นและศรัทธาในผลงานด้านการพัฒนาหมู่บ้านในช่วงที่ผ่านมา เครือข่ายด้านสตรี เด็กเยาวชน และผู้สูงอายุเป็นฐานหลักในกลุ่มนี้ และ
4. คนในหมู่บ้านอีกจำนวนหนึ่งที่ต้องการเลือกผู้นำที่สามารถไปเจรจาต่อรองกับหน่วยงานรัฐ ในระยะหลายปีที่ผ่านมา ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับคนในหมู่บ้านเริ่มรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลมาจากนโยบายการคุ้มครองพื้นที่ป่า ที่ส่งผลให้พื้นที่ทำกินของหมู่บ้านกลายเป็นพื้นที่ในเขตป่าคุ้มครอง การกดดันให้โยกย้ายอพยพไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ หรือยอมรับสภาพเป็นคนไร้ที่ดินทำกินเกิดขึ้นอยู่เนืองๆ การเจรจาเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งในหลายๆครั้งที่ผ่านมาชาวบ้านทั้งหญิงชายยอมรับว่า ผู้หญิงเพียง 30 คนนี้ สามารถเป็นผู้นำในการสู้รบตบมือกับเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างสง่างาม พวกเขาตะขะแนนเสียงให้ด้วยเหตุผลที่ว่า ‘... หน่อแอรีย์ กล้าพูดกล้าต่อรองกับเจ้าหน้าที่..’

สำหรับฐานะทางเศรษฐกิจนั้น แม้ว่าในหมู่บ้านห้วยอีค่าง ความแตกต่างทางเศรษฐกิจจะปรากฏไม่เด่นชัดระหว่างคนจน คนรวย แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่มีความแตกต่างอยู่เลย หน่อแอรีย์จึงอาจถูกจัดวางให้อยู่ในกลุ่มชนชั้นกลางของหมู่บ้าน ที่สืบทอดมาตั้งแต่ในสมัยรุ่นยายของเธอได้ เธอเล่าว่า ‘... ยายหนูมีวัวควายในการครอบครองถึง 30 ตัว ...’ นอกจากมีทรัพย์สินที่เป็นสัตว์เลี้ยง ทั้งเพื่อใช้งานและแลกเปลี่ยนกับเงินตราเป็นจำนวนพอสมควรแล้ว ยายผู้เป็นเสาหลักให้แก่หน่อแอรีย์และพี่น้องๆ ยังเป็นสตรีชนเผ่ากะเหรี่ยงที่มีความคิดสมัยใหม่ ล้ายุค จีลวยพร่าพูดเสมอว่าต้องการให้หลานทั้งหญิงชายได้มีโอกาสใช้ชีวิตในระบบโรงเรียนของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ยายได้แสดงความพร้อมในการที่จะขายวัวควาย เพื่อส่งเสียให้หลานๆ ได้เรียนหนังสือในโรงเรียนในระดับที่สูงกว่า การศึกษาขั้นพื้นฐาน คือระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ในขณะนั้น หน่อแอรีย์ เป็นหลานผู้หญิงที่ยายได้ค้นพบเพื่อส่งเข้าสู่โรงเรียนรัฐที่อยู่ห่างไกลจากหมู่บ้านด้วยแต่ท้ายที่สุด ยายจำนนกับกฎเหล็กของหมู่บ้าน

ประชุมวิชาการประจำปีสตรีศึกษา ครั้งที่ 9 “สตรีและเยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง”, 22-25 กันยายน 2552 ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา

ที่ยังมีความเชื่อฝังแน่นอยู่ว่า ผู้หญิงที่ออกจากหมู่บ้านมักจบลงด้วยการเป็นผู้หญิงไม่ดี เมื่อกลับเข้าสู่หมู่บ้านจะไม่มีครอบครัวโดยยินยอมให้บุตรชายแต่งงานด้วย เกียรติยศของเพศหญิง คือการมีโอกาสได้แต่งงานและมีครอบครัวด้วยเหตุนี้ ชายจึงเปลี่ยนใจเก็บหน่อแอรไว้ที่บ้านแทนการไปอยู่นอกหมู่บ้านที่ห่างไกลเพื่อการศึกษา อย่างไรก็ตาม หลังจากแต่งงานแล้ว เธอจึงได้ขออนุญาตสามี กลับไปเรียนหนังสืออีกครั้ง ในระบบการศึกษานอกโรงเรียนสมาชิก อบต. หน่อแอรจึงมีคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับมัธยมปลาย สามีซึ่งมีอาชีพเป็นชาวนา และปลูกผักและผลไม้เมืองหนาว หน่อแอรให้โครงการหลวง ได้ให้การสนับสนุนการทำงานในชุมชนของภรรยาโดยตลอด จนกระทั่งปัจจุบัน การสร้างโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาสถานะผู้นำ สำหรับเด็กและเยาวชนทั้งสองเพศสถานะจึงถูกผนวกเข้าสู่กิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้านของหน่อแอร ตั้งแต่ก่อนการเข้าสู่การเมืองในระบบตัวแทน

การวิเคราะห์การเมืองและการต่อสู้ต่อรองกับอัตลักษณ์การเมืองของชนเผ่าผู้มีเพศภาวะแม่อย่างหน่อแอรนั้น นอกจากทำความเข้าใจกับฐานคะแนนเสียงที่ส่งผู้สมัครไปสู่ตำแหน่งใหม่ในพื้นที่สาธารณะซึ่งในอดีตมักถูกทำให้เชื่อว่าเป็นพื้นที่ไม่เหมาะสมกับเพศแม่มากนักแล้ว ยังต้องนำปัจจัยจากภายนอกที่มีอิทธิพลต่อความคิดในเรื่องสิทธิและความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่มีการตราไว้ในรัฐธรรมนูญในปี 2540 และ 2550 และก่อนหน้านั้น ด้วย รวมทั้งการขับเคลื่อนเรื่องธรรมาภิบาลในการเมืองท้องถิ่นขององค์การภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอิทธิพลของเครือข่ายสตรีชนเผ่าในประเทศไทย (Indigenous Women Network in Thailand)

ในช่วงปี 2550 และต่อเนื่องมาถึงปี 2551 เครือข่ายสตรีชนเผ่าในประเทศไทย จากการสนับสนุนของมูลนิธิเอเชีย ได้ทำกิจกรรมส่งเสริมผู้นำสตรีชนเผ่าให้ขยายบทบาทการนำ จากการทำงานพัฒนาชุมชนไปสู่งานการเมืองในระบบตัวแทนมากขึ้น หน่อแอรเป็นผู้หนึ่งคนหนึ่งที่ได้เข้าร่วมโครงการข้างต้น และได้ตัดสินใจลงสมัครเป็นครั้งที่สอง (ในปี 2547 หน่อแอรได้สมัครแต่ไม่ได้รับการเลือก) ภายหลังเสร็จสิ้นการอบรม เธอเล่าว่า ข้อมูล ความรู้ และกำลังใจที่ได้จากการอบรมทำให้มีพลังในการต่อสู้มากขึ้น และมีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะสอดแทรกแนวคิดธรรมาภิบาลสู่ อบต. แม่วิน

หลักการสำคัญของธรรมาภิบาลในมุมมองหญิงชายที่หน่อแอรได้รับผ่านการอบรมมาก็คือ การสร้างตัวตน และพื้นที่ให้ผู้หญิงได้เป็นองค์ประธาน เป็นผู้นำในการตัดสินใจ เป็นผู้มีสิทธิเสียงที่ก่อให้เกิดพลังในการเปลี่ยนแปลงเพื่อชีวิตที่ดีกว่าของผู้หญิงและคนชายขอบกลุ่มอื่นๆ ในหมู่บ้าน การเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดประตูบานแรกให้ อบต. แม่วินได้สัมผัสกับแก่นแกนของธรรมาภิบาลมากขึ้น ในการเลือกตั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมา มีสุภาพสตรีคนหนึ่ง ที่ได้รับเลือกเข้ามานั่งในสภาท้องถิ่น แต่เธอเป็นคนเมือง หน่อแอรและเครือข่ายสตรีชนเผ่าในประเทศไทยจึงต้องการขยายพื้นที่ให้สตรีชนเผ่ามีที่ทางร่วมอยู่ด้วย

อัตลักษณ์ทางการเมืองของหน่อแอร จึงประกอบสร้างจากจิตสำนึกความเป็นชาติพันธุ์ คนจน และเพศสถานะ

#### **การเมืองของหน่อแอร: การมีตัวตนของชาติพันธุ์ - หาตัวแทนไปต่อรองกับรัฐไทย**

ในวันเลือกตั้งผู้ทรงสิทธิ ทั้งหญิงชายในห้วยอ้อค่าง มีสิทธิเลือกตัวแทนได้เพียงสองคน ในขณะที่ผู้เสนอตัวมี 4 คน และ 1 ใน 4 เป็นผู้หญิงซึ่งเคยเสนอตัวให้พวกเขาเลือกมาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อ 4 ปี ก่อน เธอสอบตก และได้คะแนนสนับสนุนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ในครั้งนี้กลับได้รับคะแนนสูงสุด

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งสองครั้ง นอเอริได้อธิบายว่าเธอได้รับความไว้วางใจจากชาวบ้านด้วยเหตุผลสองประการ คือ กล้าพูดในที่ประชุม และกล้าเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมักเข้ามาเยือนหมู่บ้านพร้อมกับอำนาจของรัฐบาลชาติ เป็นผู้กุมกฎหมาย และมีอคติต่อการใช้ชีวิตของผู้คนในชุมชนป่าแก่อายุ

ในการสัมภาษณ์ผู้เลือกนอเอริ ซึ่งเป็นผู้หญิงป่าแก่อายุที่มีโอกาสทางการศึกษาและทำงานในหน่วยงานภาครัฐในระดับหมู่บ้าน เธอยืนยันความเห็นของนอเอริ และอธิบายเพิ่มเติมว่า ชาวบ้านห้วยอีค่างและหมู่บ้านอื่นๆที่อยู่ในตำบลแม่วินต้องเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐเรื่องการคุ้มครองพื้นที่ป่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องมักเข้ามาข่มขู่ชาวบ้านที่ยังตั้งอยู่เข้าไปทำกินในพื้นที่พิพาท ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่จึงมีบ่อยครั้ง นอเอริเป็นตัวแทนของชาวบ้านเข้าไปเจรจาต่อรอง เธอนำข้อมูลที่แสดงถึงความจำเป็นในการยังชีพและวิถีชีวิตของชาวบ้านที่ต้องดิ้นรนไปทำกินในพื้นที่พิพาท ไปอธิบายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครึ่งแล้วครึ่งเล่า เมื่อเปรียบเทียบผู้นำเพศภาวะพอที่ได้รับเลือกจากชาวบ้านอย่างเป็นทางการให้เป็นสมาชิกอบต. กลุ่มผู้หญิงและชาวบ้านสังเกตว่าตัวแทนผู้ชายไม่กล้าเข้าไปเผชิญหน้ากับรัฐไทยแต่อย่างใด เธอสรุปว่าการเลือกนอเอริ เป็นตัวแทน จึงมิใช่เลือกในฐานะที่เป็นผู้หญิงเลือกผู้หญิง แต่เลือกตัวแทนของชนเผ่าที่มีศักยภาพเข้าไปสานกับอำนาจรัฐที่มักใช้อำนาจตามอำเภอใจเนื่องจากผู้ชายที่โดยประเพณีของป่าแก่อายุ ได้วางที่ทางและบทบาทให้เป็นผู้นำในการเจรจาประเด็นขัดแย้งต่างๆ ทั้งความขัดแย้งระหว่างชนเผ่าและระหว่างกลุ่มเครือญาติไม่สามารถแสดงบทบาทตามความคาดหวังได้

นอกจากนี้ ความล้มเหลวของผู้นำเพศชายในหมู่บ้านยังรวมถึงความไม่สามารถในการถ่ายโอนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจาก อบต.แม่วินสู่หมู่บ้านด้วย โดยเฉพาะงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้หญิงและเด็ก ปรากฏการณ์ความไม่สมหวังข้างต้นของอิทธิพลมากพอจนกระทั่งชุมชนเริ่มทบทวนและมองสั่นแบ่งพื้นที่และบทบาทของผู้หญิงที่ยืดหยุ่นมากขึ้น

### การเมืองของนอเอริ: ความยากจน ชาติพันธุ์ และเพศภาวะ

พื้นที่การเมืองท้องถิ่นได้รับการตีความว่าเป็นพื้นที่ที่พลเมืองสามารถเข้าไปช่วงชิงความหมายของสิ่งที่เรียกว่า การพัฒนา และการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม

ความยากจนของชาวบ้านในหมู่บ้านห้วยอีค่างได้รับการวิเคราะห์จากนอเอริว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงจากรัฐจัดวางกลุ่มชาติพันธุ์ให้เป็นคนอื่น นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะนโยบายบังคับโยกย้ายผู้คนออกจากที่ทำกิน จึงเป็นการเบียดขับพวกเขาออกจากหลักประกันความมั่นคงทางอาหาร และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แต่ความยากจน และความเป็นคนอื่นที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติกับชนเผ่า มีการปฏิบัติการในชุมชนผ่านความสัมพันธ์อื่นๆที่ร้อยรัดผู้คนอยู่ก่อนหน้าแล้ว นอเอริมองว่ายังมีคนจำนวนหนึ่งที่อยู่ชายขอบของชายขอบ ผู้หญิงเด็กและวัยรุ่น และผู้สูงอายุ คือ กลุ่มคนที่กล่าวถึง ในทัศนะของนอเอริ วัฒนธรรมป่าแก่อายุไม่มีความแตกต่างจากวัฒนธรรมชนเผ่าอื่นๆ รวมทั้งวัฒนธรรมคนเมืองและคนไทยมากนัก ที่ต่างมีกฎเกณฑ์ และรหัสลับในการให้คุณค่าและความคาดหวังต่อที่ทางและการแสดงตัวตนของผู้หญิงในพื้นที่สาธารณะน้อยมาก รหัสลับทำให้นโยบายสาธารณะไม่สัมพันธ์กับความจำเป็นและต้องการของผู้หญิง อาทิ ในเวทีประชาคมหมู่บ้าน อันเป็นเวลาและพื้นที่ที่หน่วยงานรัฐอ้างว่าได้เปิดโอกาสให้พลเมืองใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อโจทย์ของชุมชนและกลุ่มประชากร กลับพบว่าผู้หญิงซึ่งเป็น

ผู้เข้าร่วมประชุมมากที่สุด แต่กลับไม่มีเสียงที่มีผลต่อนโยบายใดๆ เนื่องจากไม่กล้าพูดและต่อรองถึงความต้องการของตัวเอง นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงปลอดจากความต้องการของผู้หญิง อุปสรรคมีตั้งแต่ความไม่สันทัดเรื่องภาษาไทย ทั้งการฟังและการพูดได้ตอบ ความอายที่รู้ว่าไม่สามารถใช้ภาษาไทยได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้มีความเข้าใจว่า การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การไม่มีงานทำของผู้หญิง ผู้สูงอายุและวัยรุ่น การอพยพลงคอกเพื่อหางานทำในเมืองเชียงใหม่ของเยาวชนชาติพันธุ์ในที่สูง การไม่มีงบประมาณสำหรับศูนย์เด็กเล็ก ความรุนแรงในครอบครัว การไม่รู้ภาษาในการสื่อสาร รวมทั้งอคติทางชาติพันธุ์ เป็นต้น กลับถูกมองว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของปัจเจก หรืออาจเป็นประเด็นสาธารณะ แต่เป็นวาระที่อาจไม่มีความสำคัญมากนัก หรืออยู่ในความคลุมเครือระหว่างประเด็นส่วนตัวกับประเด็นสาธารณะ จะด้วยเหตุผลชุดใดก็ตาม ผลที่ปรากฏสุดท้ายก็คือ พวกเขาไม่สามารถเข้ามานาจารุและทรัพยากรของรัฐมาขับเคลื่อน เพื่อเปิดพรมแดนของสิ่งที่เรียกว่า ‘การเมือง’ และ ‘นโยบายสาธารณะ’ ให้ผนวกรวมเอาความต้องการของสตรีและของคนชายขอบในหมู่บ้านได้ ไม่ว่าจะในรูปแบบของสิทธิ สวัสดิการ และพื้นที่ขึ้น

การเสริมสร้างพลังอำนาจผู้หญิงและสมาชิกในสภาท้องถิ่น ให้มองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคุณภาพชีวิตของผู้หญิงกับการเมืองท้องถิ่นนั้น เป็นหนึ่งในการเมืองของหน่อแเอริ รูปธรรมโครงการมีตั้งแต่ การพัฒนาอาชีพให้แม่บ้านและผู้สูงอายุ โครงการตรวจสุขภาพภายใน โครงการศูนย์เลี้ยงเด็ก โครงการเยาวชนรักษป่า ดิน น้ำ เป็นต้น

แต่ทั้งหมดไม่สามารถถูกผลักดันให้อยู่ในแผนงานโครงการที่ปลัด อบต. ได้วางไว้ล่วงหน้า ในทัศนะของหน่อแเอริ ปลัด อบต. ได้วางแผนการพัฒนาพื้นที่แม่วินให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและธรรมชาติ เม็ดเงินจำนวนมากจึงถูกเกลี้ยไปสู่วโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว งบประมาณการพัฒนาอาชีพของชาวบ้านถูกผนวกอยู่ในโครงการพัฒนาบ้านพักสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยวแบบ home-stay แต่หน่อแเอริกล่าวว่าโครงการดังกล่าวถูกโต้แย้งจากกลุ่มผู้หญิงในบ้่าช่วยอีกต่าง ว่าไม่เหมาะสมสำหรับหมู่บ้านห้วยอี ดังนั้นจึงต้องการโครงการฝึกอาชีพผู้สูงอายุและสตรีแม่บ้านในรูปแบบอื่นๆ ความต้องการเงินสดมากขึ้น ในขณะที่พื้นที่ทำกินถูกจำกัดลง ผู้หญิงจึงต้องดิ้นรนออกไปทำงานรับจ้างในภาคเกษตรในหมู่บ้านอื่นๆ เยาวชนต้องลงคอกไปทำงานในเมือง ผู้สูงอายุเองจึงต้องการพึ่งตัวเองมากขึ้นเพื่อลดภาระการเลี้ยงดูของลูกหลาน

การทำงานในพื้นที่การเมืองที่เป็นทางการในช่วง 6 เดือนแรกจึงนับว่าเป็นความไม่สมหวัง จนกระทั่งมีข้อสรุปได้ว่า หน่อแเอริคิดว่า การเมืองท้องถิ่นไม่ได้เป็นพื้นที่ของการเปลี่ยนแปลง และความหวังอะไรเลย อย่างไรก็ตาม ในช่วง 4 เดือนถัดมา หน่อแเอริเริ่มคุ้นเคยกับวัฒนธรรมการเมืองในระบบตัวแทนของแม่วิน ซึ่งได้มีการบรรยายสั้นๆว่า

‘... อำนาจตัดสินใจทั้งหมดอยู่ในมือของปลัด อบต. แม่วิน) การประชุมสภา เป็นเพียงพิธีกรรม การตรวจสอบทำไม่ได้ เนื่องจากเอกสารทุกชิ้นที่นำเสนอต่อที่ประชุมได้รับการจัดเตรียมมาอย่างดี และได้รับการบอกจากปลัดว่าทุกอย่างได้ทำไปตามกฎระเบียบสภาฯ ก็ไม่กล้าแย้ง..’

ในการให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมประเด็นข้างต้น เธอได้ขยายความว่า อุปสรรคในการทำหน้าที่มีหลายอย่าง เริ่มตั้งแต่ตัวแทนที่เป็นชนเผ่ามีอาการกลัวๆ กลัวๆ ในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ‘ด้วยปัญหาภาษาที่พวกเราพูดได้ไม่ชัด ซ้ำ การขาดความรู้ในเรื่องกฎระเบียบ และเกรงในอำนาจของปลัด ที่มีทั้งความรู้ และป็นข้าราชการ’ ข้อบังคับและกฎระเบียบที่กำหนดจากรัฐส่วนกลางจึงเปรียบเสมือนเป็นเทคโนโลยีอำนาจที่ปลัดอบต. เพียงผู้เดียวได้ครอบครอง

เมื่อเข้าใจวัฒนธรรมขององค์กรว่าอำนาจอยู่ที่ใคร หน่อแอรี่ได้แสดงความเป็นผู้กระทำ (agency) โดยการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานจากวิถีประชาธิปไตยสู่การต่อรองผ่านวัฒนธรรมรัฐ-ราษฎร เธอเริ่มสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับปลัด อบต. และเข้าปรึกษาโครงการต่างๆที่มีต้องการในหมู่บ้านห้วยอีค่างกับปลัด อบต. นอกเวทีการประชุมสภาฯ แบบผู้น้อยเข้าหาผู้ใหญ่ และหยิบยกคำมั่นสัญญาในการหาเสียงเป็นเครื่องต่อรอง ‘หนูบอกป่อว่า โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต ศูนย์เด็กเล็ก โครงการเสริมอาชีพผู้สูงอายุ และโครงการพัฒนาจิตสำนึกรักษ์ ป่า ดิน น้ำ ของเยาวชน เป็นนโยบายที่ให้ไว้กับชาวบ้านในช่วงหาเสียง จึงต้องหางบประมาณมาทำ...ก็ป่อบอกเองนี่ว่า ชาวบ้านต้องการอะไรป่อจัดให้ได้ทั้งหมด ในที่สุดเธอจึงได้รับคำสัญญาจากปลัด อบต. ว่างบประมาณในปีต่อไป จะจัดสรรให้ตามโครงการที่ได้สัญญากับชาวบ้าน ส่วนในปีนี้ 2552 สนับสนุนได้เฉพาะโครงการหลักสูตรท้องถิ่น ที่เชื่อมโยงกับโครงการพัฒนาจิตสำนึกรักษ์ ป่า ดิน น้ำ ของเยาวชน กลยุทธ์การขับเคลื่อน เรื่องความยากจน เพศสภาวะ และชาติพันธุ์ข้างต้นนั้น Deniz Kandiyoti (1988) ชี้ว่าเป็นกลยุทธ์ของผู้หญิงในการต่อสู้ต่อรองกับระบบชายเป็นใหญ่ (patriarchal bargain) เพื่อคิดตัวเองออกจากข้อจำกัดทั้งหลายที่ปวง ที่มีกริมต้นจากกรอบสนองในระดับความต้องการทางเพศสภาวะพื้นฐาน (practical gender needs) ผู้ระดับความต้องการทางเพศสภาวะเชิงยุทธศาสตร์ (strategic gender needs) มากขึ้น

และเพื่อให้นโยบายการเมืองบางส่วนเปลี่ยนไปสู่การปฏิบัติ หน่อแอรี่และเครือข่ายสตรีชนเผ่าแห่งประเทศไทยได้เสนอขอทุนวิจัยจากศูนย์สตรีศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มาทำวิจัยเพื่อจัดกลุ่มเรียนรู้ เรื่องสุขภาพอนามัยเจริญพันธุ์ ให้ผู้หญิงชนเผ่า พื้นที่เพื่อกระตุ้นให้ไปรับการตรวจเฝ้าระวังปากมดลูก ซึ่งเป็นโครงการภาครัฐ แต่ที่ผ่านมามีสตรีชนเผ่าจำนวนน้อยมากที่ยินยอมไปรับบริการ นอกจากนี้ยังหวังว่าองค์ความรู้ที่ได้จะนำไปเสนอเป็นนโยบายให้สถานอนามัยมีควมอ่อนไหวต่อวัฒนธรรมเพศสภาวะมากขึ้น การประชุมแบบไม่เป็นทางการใช้ภาษาชนเผ่า หน่อแอรี่คาดหวังว่าการประชุมประชาคมหมู่บ้านในอนาคตน่าจะใช้ภาษาปาเกอญอ แทนภาษาไทย เนื่องจากผู้หญิงในหมู่บ้านที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไปใช้ภาษาไทยได้อย่างจำกัด

### การเมืองของหน่อแอรี่: อัตลักษณ์ชาติพันธุ์

โครงการหลักสูตรท้องถิ่น เป็นผลงานชิ้นแรกของสมาชิก อบต. สตรีแห่งห้วยอีค่าง โครงการฯ เริ่มหลังจากมีการเจรจาต่อรองกับปลัด อบต. โครงการฯ ได้รับงบประมาณเพียงเล็กน้อย แต่หน่อแอรี่มองว่าสภาท้องถิ่นไม่เพียงเป็นแหล่งทรัพยากรการเงิน แต่เป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมต่อประเด็นการพัฒนาใหม่ๆ ด้วยการยอมรับโครงการหลักสูตรท้องถิ่น จึงเป็นการเผยให้เห็นว่า ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นวาระการเมืองและเป็นประเด็นการพัฒนาของท้องถิ่น

เนื้อหาของหลักสูตรท้องถิ่นประกอบด้วยประวัติศาสตร์ชนเผ่า ภาษา และภูมิปัญญาในการรักษาป่าและระบบคิดเกี่ยวกับป่า ศิลปวัฒนธรรมชนเผ่า และปราชญ์ชนเผ่า เป็นต้น เนื้อหาทั้งหมดจะนำเข้าสู่การเรียนการสอนในโรงเรียนระดับพื้นฐานในหมู่บ้าน แต่เนื่องจากชาวปาเกอญอและชาติพันธุ์อื่นในหมู่บ้านใกล้เคียงไม่เห็นด้วยและคิดว่าจะทำให้เด็กเสียเวลาเรียน หน่อแอรี่จึงรับผิดชอบที่จะเปิดสอนเนื้อหาดังกล่าวเฉพาะในหมู่บ้านห้วยอีค่าง และเพื่อให้ผู้หญิงชนเผ่ามีเรื่องราวอยู่ในหลักสูตร สตรีชนเผ่าจะเป็นหนึ่งในจำนวนผู้รู้ที่ทำหน้าที่ถ่ายทอดประสบการณ์สู่ความทรงจำของเยาวชนทั้งหญิงชาย

โครงการหลักสูตรท้องถิ่นฯ นอกจากเป็นการฟื้นฟูความทรงจำร่วมของชาติพันธุ์ยังมีเป้าหมายการเมืองเรื่องภาพลักษณ์อีกด้วย ดังที่กล่าวมาข้างต้น ในระยะหลายทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มชาติพันธุ์ขั้นสูงได้รับการยึด

เขียดให้เป็นผู้ตัดไม้ทำลายป่า พวกเขาจึงต้องการสร้างวาทกรรมใหม่มาปลดปล่อยวาทกรรมชุดเก่าที่สื่อถึงอคติชาติพันธุ์ เยาวชนชนเผ่าเองมีความภาคภูมิใจในรากเหง้า และสามารถประดิษฐ์สร้างอัตลักษณ์ใหม่ที่ผสมผสานความเป็นไทยและชาติพันธุ์ได้อย่างลงตัวมากขึ้น

การขับเคลื่อนเพื่อฟื้นฟูวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการเมืองของชนเผ่าป่าแก่อายุ และของอีกหลายๆ กลุ่มวัฒนธรรม เพื่อต่อสู้ต่อรองกับกาลถิ่นพื้นที่ทางวัฒนธรรมชนเผ่าของรัฐไทย ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐไทยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้มีความพยายามในการสร้างชาติบนพื้นฐานการเบียดขับและลดทอนพื้นที่ทางวัฒนธรรมของชนเผ่าผ่านระบบโรงเรียนและครูซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนพื้นราบ ประชาสังคมของกลุ่มชนเผ่าจึงมีกระแสคำถามเรื่องการจัดการศึกษาของรัฐมากขึ้นตามลำดับ อาทิ ในงานของประสิทธิ์ปริษาและอะภัย วาณิชประดิษฐ์ (2552) เรื่อง ‘องค์ความรู้ท้องถิ่นม้งชุมชนแม่สาใหม่’ ประสิทธิ์เป็นหนึ่งในกลุ่มปัญญาชนชนเผ่าตัวเขาเองเป็นม้ง ประสิทธิ์และอะภัยวิเคราะห์ว่า การศึกษาที่รัฐไทยหยิบยื่นให้ชาวไทยภูเขา ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น แม้มีคุณภาพการสอนในพื้นที่สูงหลายด้าน อาทิ การจัดเตรียมคนชาติพันธุ์ให้สามารถอ่านออกเขียนได้ สามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐได้เพื่อให้มีการปรับตัวและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เปิดโลกทัศน์และวิถีคิดของชาวบ้านให้เข้าสู่การเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยพื้นราบและสร้างจิตสำนึกในการรักชาติแก่คนชาติพันธุ์เหล่านั้น แต่ระบบการศึกษาในโรงเรียนส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมของชนเผ่าอย่างมหันต์ สิ่งหนึ่งที่มีการกล่าวอ้างในวงกว้างคือ ชาวบ้านประสบปัญหาการสูญเสียวิถีชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีระบบการสืบทอดมาช้านาน เยาวชนชาติพันธุ์ที่ผ่านระบบโรงเรียนเริ่มเกิดความไม่มั่นใจในความเป็นตัวตนทางชาติพันธุ์ของตนเองในท่ามกลางสังคมใหญ่ในเมือง

หลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 การเรียกร้องให้มีการเคารพวัฒนธรรมพื้นถิ่นและให้มีการสืบทอดวัฒนธรรมพื้นถิ่นในหลักสูตรการศึกษาชาติประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง ดังจะพบว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี 2542 ให้อำนาจโรงเรียนกำหนดสาระการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับท้องถิ่นได้ถึง 30 เปอร์เซ็นต์ของเนื้อหาการเรียนรู้ทั้งหมด จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ครูและผู้รู้ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกาถ่ายทอดองค์ความรู้ ระบบภูมิปัญญา และวัฒนธรรมที่มีคุณค่าของพื้นถิ่นให้แก่ลูกหลานผ่านระบบโรงเรียน

แต่ในทางปฏิบัติ ชุมชนส่วนใหญ่รวมทั้งชุมชนชาติพันธุ์ในตำบลแม่วิน ยังไม่มีโอกาสได้เข้ามาใช้พื้นที่หลักสูตรท้องถิ่นเพื่อผลิตซ้ำและต่อยอดรากฐานความรู้และตัวตนมากนัก

นอกจากหลักสูตรท้องถิ่นแล้ว หน่อแอรและเพื่อนสมาชิกชนเผ่ายังต้องรองให้อัตลักษณ์ของชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงปรากฏตัวตนใน อบต. โดยการนำเสนอให้มีการแต่งชุดชนเผ่าในวันประชุมประจำเดือน แต่ยังคงใช้ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากขึ้นแล้ว ยังเป็นเรื่องการสร้างความมั่นใจให้สมาชิกชนเผ่าด้วยหน่อแอรยอมรับว่าการแต่งชุดแบบข้าราชการ สากลและแบบพื้นราบทำให้ขตกความมั่นใจ ไม่กล้าแสดงออก การแต่งกายด้วยชุดชนเผ่าจึงเป็นการคืนความมั่นใจให้แก่สมาชิกชนเผ่าๆ ได้ด้วย

## สรุป

การเมืองเรื่องธรรมาภิบาล ที่มีนัยการเพิ่มพื้นที่ขึ้นให้สตรีในสภาท้องถิ่นนี้ ดูเหมือนจะประสบผลสำเร็จ แต่การเข้าถึงทรัพยากรของ อบต. แม่วิน และการสร้างพื้นที่นโยบายเพื่อผู้หญิง (pro-gender policies) ซึ่งปลัด อบต. เป็นผู้ทรงอำนาจเต็มนี้ ยังเป็นเรื่องที่ต้องรอคอย เนื่องจากการทำหน้าที่ตรวจสอบและคานอำนาจอาจทำได้ลำบากอย่างยิ่ง ในกรณีที่คู่สัมพันธ์อยู่ในสถานะที่ต่างกันอย่างนี้ ทั้งในเรื่องประสบการณ์ในสภาท้องถิ่น และ

ประชุมวิชาการประจำปีสตรีศึกษา ครั้งที่ 9 “สตรีและเยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง”, 22-25 กันยายน 2552 ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา

เครื่องมือการต่อรอง อาทิ ภาษาและความรู้เรื่องกฎระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินโครงการซึ่งได้ถูกจัดวางจากรัฐส่วนกลางที่ห่างจากประสบการณ์ของคนพื้นที่สูง ทั้งหมดได้ต่อยอดความไร้คณาโลยีอันน่าทึ่งของชาวบ้านและผู้หญิงมากขึ้น และชี้ให้เห็นว่าวัฒนธรรมการทำงานของสภาท้องถิ่นยังวางอยู่บนโครงข่ายและสายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองในแบบผู้เฒ่าต้องพึ่งผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตาม หน่อแอรี่ได้แสดงให้เห็นว่าทุกความสัมพันธ์สามารถต่อสู้ออรองได้ เพื่อให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็น จึงต้องถอยกลับไปสร้างพื้นที่การเจรจาต่อรองในสายความสัมพันธ์แบบเก่า ทั้งนี้เพื่อลดแรงเสียดทาน

นอกจากปรับเปลี่ยนวิธีการต่อรองกับอำนาจรัฐในร่างทรงของปลัด อบต. แล้ว การใช้เครือข่ายภายนอกเป็นแหล่งทรัพยากรทดแทนเป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์ โครงการวิจัยเพื่อศึกษาทัศนคติของผู้หญิงในการตรวจระเบียบปากมดลูกทำให้กิจกรรมร่วมกับกลุ่มสตรีได้ แม้ยังไม่มียงบประมาณจากสภาท้องถิ่นยังสามารถเดินไปได้

ในแง่ของอัตลักษณ์ชาติพันธุ์นั้น ชี้ให้เห็นว่า หน่อแอรี่ได้มองการเมืองแต่เรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่เปลี่ยนแปลงจากความเป็นชาติพันธุ์และตำแหน่งแห่งที่ของชาติพันธุ์ในสังคมใหญ่และรัฐไทย เธอจึงเป็นตัวแทนของสองอัตลักษณ์ โครงการหลักสูตรท้องถิ่น แม้ไม่มีทรัพยากรให้ แต่การที่สภาท้องถิ่นประทับตราให้เป็นโครงการของการเมืองท้องถิ่น นับได้ว่าพรมแดนการเมืองได้เปิดกว้างไปสู่การเมืองเรื่องการสร้างพื้นที่และตัวตนให้กลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้น ซึ่งอาจได้รับทรัพยากรบ้างในปีถัดไป นอกจากนี้ การที่มีการต่อรองให้อัตลักษณ์ของชนชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงปรากฏตัวตนใน อบต. โดยการนำเสนอให้มีการแต่งตั้งคนเผ่าในวันประชุมประจำเดือน แต่ยังคงใช้ภาษาไทยเป็นสื่อกลางในการสื่อสารนั้น นับว่าเป็นอีกหนึ่งก้าวของการขยายพื้นที่การเมืองเรื่องอัตลักษณ์ชาติพันธุ์

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง (2550). *ผู้หญิงกับการเมือง*. บทความเสนอในงานประชุมวิชาการ ประเพณีสตรีศึกษา ครั้งที่ 8 เรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องเพศ, หน้า (ซ 11-12), วันที่ 16-18 สิงหาคม 2550. จัดโดยโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ขวัญชีวัน บัวแดง (2545). *ขบวนการลัทธิฤๅษี และพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ของคนกะเหรี่ยงในบริเวณชายแดนไทยพม่า*. วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 1: 188-189. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ชลิดากรณ์ ส่งสัมพันธ์ (2549). *เมื่อผู้หญิงคิดจะมีหมวด*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.

ชูพินิจ เกษมณี (2522). *‘รัฐไทยต้องให้ความสำคัญชนเผ่า-ชาติพันธุ์ ตามหลัก “ปฏิกัญญาสากลของสิทธิมนุษยชน”*. สำนักข่าวประชาไท: 4 กันยายน 2522.

ฉาลิตมา จุลเพชร (2550). *บทบาทผู้นำสตรีในการปกครองท้องถิ่น: กรณีศึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล*. บทความเสนอในงานประชุมวิชาการ ประเพณีสตรีศึกษา ครั้งที่ 8 เรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องเพศ, หน้า (ณ 1-14), วันที่ 16-18 สิงหาคม 2550. จัดโดย โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

นงเยาว์ เนาวรัตน์ (2543). *‘The Interests of Women in Local Politics’*. วารสาร ศึกษาศาสตร์ ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน): 91-104. คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- ผศ. ดร. นงเยาว์ เนาวรัตน์ ศูนย์พัฒนาวัฒนธรรมและนโยบายการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, E-mail addresses: nyayee@hotmail.com/nawarat@chianmai.ac.th 16



ประชุมวิชาการประจำปีสตรีศึกษา ครั้งที่ 9 “สตรีและเยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง”, 22-25 กันยายน 2552 ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา

ประสิทธิ์ ลีปรีชา และคณะ (2552). *วิถีชีวิตชาติพันธุ์ในเมือง*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ประสิทธิ์ ลีปรีชา และ อภัย วาณิชประดิษฐ์ (2552). *องค์ความรู้ท้องถิ่นม้งชุมชนแม่สาวใหม่* เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภิญโญ, ต้นพิทขุภต์ (2539). หัวคะแนนหญิง: กรณีศึกษา นางถ้วน หลีกภัย: รายงานการวิจัยเชียงใหม่ : ศูนย์สตรีศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อารยะ ภูสาหัส และคณะ (2552). *ธรรมาภิบาลการปกครองท้องถิ่นในมุมมองหญิง-ชาย: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่*. เอกสารวิจัย ศูนย์พัฒนาวัฒนธรรมและนโยบายการศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อมรา พงศาพิชญ์ 2537. *สตรีนิยมและขบวนการผู้หญิง*. เอกสารวิชาการลำดับที่ 7. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม

## ภาษาอังกฤษ

Amara, Pongsapich (1999). 'Politics of Civil society'. Southeast Asian Affaires 1999. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: 325-335.

Alund, Alekasandra (1999). 'Feminism, Multiculturalism and Essentialism', in Women, Citizenship and Difference (eds) Nira Yuval-Davis and Pnina Werbner. London: Zed Books.

Baden, Sally (2000). 'Gender, Governance and the Feminization of Poverty'. Women and Political Participation: 21<sup>st</sup> Century Challenges. New York: UNDP.

Bello, Walden and Mahotra, Kamal (1998). *Taming the Tigers: the IMF and the Asian Crisis*. Focus Paper, March, Bangkok: Focus on the Global South.

Corner, Lorraine (2000). 'Women in Politics and Good Governance: Transformative politics in Asia-Pacific'. Development Bulletin, No. 51:36-38.

Kandiyoti, Deniz (1988). 'Bargaining with Patriarchy'. Gender and Society, Vol 2:275-.

Nawarat, Nongyao (2006). 'Rethinking Institutional Responses to the 1997 Economic crisis: A Survival Crisis for Marginalised Workers in Thailand'. Chiang Mai University Journal. Vol 5. No. 3:393: 406.

Randall, Vicky (1956). *Women and Politics: an International Perspective*. Hong Kong The University of Chicago Press.

Schele, Catherine (2002). 'Engendering Global Democracy'. International Feminist Journal of Politics. Vol.4 No. 3: 315:341.

Werbner, Pnina (1999). 'Political of Motherhood and Feminisation of Citizenship: women's activisms and transformation of the public sphere', in Women, Citizenship and Difference (eds) Nira Yuval-Davis and Pnina Werbner. London: Zed Books

- ผศ. ดร. นงเยาว์ นาวารัตน์ ศูนย์พัฒนาวัฒนธรรมและนโยบายการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, E-mail 17 addresses: nyayee@hotmail.com/nawarat@chianmai.ac.th

ประชุมวิชาการประจำปีสตรีศึกษา ครั้งที่ 9 “สตรีและเยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง”, 22-25 กันยายน 2552 ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา

\*\*\*\*\*

- ผศ. ดร. นงเยาว์ นาวรัตน์ ศูนย์พัฒนาธรรมชาติและนโยบายการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, E-mail 18  
addresses: nyayee@hotmail.com/nawarat@chianmai.ac.th