

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537 กำหนดให้กรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจหน้าที่พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันและแนวทางแก้ไขปัญหาสังคม และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2537 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายมาตรการและแผนการดำเนินงานในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมและปัญหาทางด้านสวัสดิการสังคม โดยกรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่ในการจัดทำแผนงานและโครงการเกี่ยวกับงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศในภาพรวม (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2540)

จากสาระสำคัญดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์จะเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการปัญหาาระบบงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่กำลังประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้ประชาชนแทบทุกคนได้รับผลกระทบเดือดร้อน ไม่ว่าจะโดยทางตรงและทางอ้อม ย่อมเป็นช่วงเวลาที่ปัญหาทางสังคมจะทวีความรุนแรงขึ้นทั้งในเขตเมืองและเขชนบท อภิญา เวชชัย (2541) ให้เหตุผลไว้ 2 ประการที่วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้มีผลกระทบรุนแรงคือ ประการแรก เป็นวิกฤตการณ์ที่มีลักษณะเป็นผลกระทบแบบลูกโซ่คือ โครงสร้างการผลิตของประเทศ จากภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ การเงินการคลัง ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ภาคงานบริการ ภาครัฐการ ภาคการเกษตรและแม้กระทั่งภาคการศึกษา ประการที่สอง คือ ประเทศไทย ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) ซึ่งรัฐบาลต้องรับเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงกับ IMF อย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นผลให้ต้องมีนโยบายที่เข้มงวดในมาตรการต่าง ๆ และคาดการณ์ว่าวิกฤตการณ์ครั้งนี้จะส่งผลกระทบยาวนานไม่ต่ำกว่า 3-5 ปี และจะ

ส่งผลกระทบไปถึงประชาชนแทบทุกครัวเรือน หนึ่งยังได้วิเคราะห์ผลกระทบของวิกฤตการณ์ต่อประชาชนในสังคมไทยไว้หลายประเด็นดังนี้คือ

(1) การว่างงานในเขตเมือง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นคือ การลาออก เลิกจ้าง ลดค่าตอบแทนหรือลดสวัสดิการ เนื่องจากผู้ประกอบการไม่สามารถมารับภาระค่าใช้จ่าย มีต้นทุนสูงขึ้นหรือขาดสภาพคล่องทางการเงิน

ผลกระทบที่รุนแรงและควรคำนึงอีกประการหนึ่งก็คือแรงงานกลุ่มที่จำนวนมากเป็นผู้มีความรู้ทางวิชาชีพ มีการศึกษาดี มีฝีมือ ทักษะและประสบการณ์ในสาขาวิชาชีพของตนเป็นอย่างดี และเคยเป็นกำลังสำคัญต่อการสร้างความเจริญให้กับองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งบางคนเป็นพนักงานที่มีครอบครัวแล้ว อยู่ในฐานะหัวหน้าครอบครัว อยู่ในระหว่างการสร้างฐานะให้กับครอบครัว บางกรณีที่อยู่สมรสไม่ได้ทำงาน การว่างงานย่อมส่งผลกระทบต่อครอบครัวอย่างรุนแรง เกิดความกดดันและความเครียด

(2) การว่างงานในเขตชนบท การที่รัฐบาลจำเป็นต้องยุติการลงทุนและการก่อสร้างทั้งหลาย ปักติแรงงานในชนบทจะประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก และมีรายได้เสริมจากการรับจ้าง นอกจากจะเกิดการว่างงานของแรงงานในชนบทแล้ว ยังเป็นที่คาดหวังกอีกว่าเขตพื้นที่ชนบทจะต้องรองรับแรงงานรับจ้างจากเขตเมืองที่ประสบปัญหาการว่างงาน และเดินทางกลับภูมิตำเนาเดิมด้วย

(3) ผลกระทบต่อพฤติกรรมการบริโภค เนื่องจากราคาสินค้าสูงขึ้นในขณะที่รายได้ที่แท้จริงของประชาชนกลับลดลง ทำให้พฤติกรรมการบริโภคเปลี่ยนไป ในด้านหนึ่งเป็นเรื่องที่ดีเพราะเป็นการประหยัดแต่ก็เกิดผลกระทบที่ประเทศขาดเงินหมุนเวียนและขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงในระยะยาว

(4) ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจถูกซ้ำเติมด้วยภัยธรรมชาติ สถานการณ์ภัยแล้งหรือน้ำท่วม เป็นการซ้ำเติมต่อปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทประสบอยู่แล้ว ผลผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการค้าขายที่เชื่อมโยงกันระหว่างประชาชนในเขตเมืองและเขตชนบท ทำให้เกิดภาวะความอดอยาก ขาดรายได้ซ้ำเติมให้วิกฤตรุนแรงมากยิ่งขึ้น

(5) ผลกระทบต่อนักเรียน นักศึกษาและผู้ปกครอง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ เกิดการพักการเรียนชั่วคราว หรือออกจากโรงเรียนกลางคัน หรือออกจากสถานับการศึกษาใน

อนาคต รวมทั้งอาจมีการตั้งโยกย้ายสถานที่เรียนหนังสือใหม่ เนื่องจากผู้ปกครองรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปไม่ได้ และเด็กนักเรียนบางส่วนอาจมีปัญหาความเครียดทางจิตใจทางออกให้กับตนเองไม่ได้ หรือเด็กต้องเข้าสู่ชีวิตการทำงานเร็วเกินไป ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการเข้าสู่อาชีพบริการที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนผู้ที่สำเร็จการศึกษาใหม่หางานทำไม่ได้

(6) ผลกระทบต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและองค์กรทางสวัสดิการสังคม สิ่งที่เกิดขึ้น เช่น เงินที่รับบริจาคลดลงกระทบต่อกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีปัญหาหนักหน่วงขึ้นทุกด้าน ต้องดิ้นรนมากขึ้น ในด้านเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ในครอบครัวเกิดปัญหา เด็กอาจถูกทอดทิ้งและถูกละเลยจากครอบครัว ซึ่งจะผลักดันให้เกิดปัญหาทางสังคมติดตาม เช่น เด็กเร่ร่อน ติดยาเสพติด ก่ออาชญากรรม หรือถูกล่อลวงทางเพศ เข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศ เป็นต้น

ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นลักษณะที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเป็นอย่างยิ่ง ที่กรมประชาสงเคราะห์ต้องแสดงบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว แต่อย่างไรก็ดี ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ (2540) กล่าวว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน งานสวัสดิการสังคมมิใช่เป็นเฉพาะงานของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น เพราะงานด้านนี้เกี่ยวข้องกับชีวิตผู้คนมีเป้าหมายที่จะนำเราไปสู่ ความเจริญรุ่งเรือง มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสันติสุขและจะบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ ต้องพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเงื่อนไขในสังคมไทย โดยอาศัยศาสตร์อื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของอภิญา เวชยชัย (2541) ที่ต้องช่วยกันแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ โดยพิจารณาปัญหาทุกระบบในภาพรวมทำงานในลักษณะครบวงจร คือทั้งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า พื้นฟูสภาพผู้รับบริการ พื้นฟูสภาพครอบครัว เพื่อสร้างความมั่นคงในระยะยาว ทำงานในเชิงป้องกันทั้งในลักษณะรายบุคคลและลักษณะกลุ่มหรือชุมชน และเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาหรือการประสานเครือข่ายที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือการส่งผลกระทบต่อสังคมในกว้าง

อย่างไรก็ดี ในภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นองค์กรหลักภาครัฐในงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของประเทศนั้น กลุ่มประชากรเป้าหมายมีอยู่หลากหลาย ทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม กลุ่มผู้ประสบปัญหาทางสังคม ครอบครัวผู้ยากจน หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่

ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งหนึ่งในจำนวนกลุ่มเป้าหมายนั้นก็คือ "กลุ่มชาวเขา" ที่กรมประชาสงเคราะห์ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2543

ในเอกสารฉบับนี้ เป็นการศึกษารูปแบบและวิธีการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่เกี่ยวกับชาวเขา ในยุคสวัสดิการสังคมเชิงรุก อันเป็นแบบอย่างที่เป็นรูปธรรม ซึ่งของการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม โดยเป็นการบูรณาการงานในมิติต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก อันเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัวและชุมชน ให้สามารถต่อสู้กับปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นการทำงานทั้งในระดับมหภาคร่วมกับวิชาชีพอื่น ๆ กับองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน กับองค์กรชุมชนท้องถิ่น หรือกลุ่มอิสระอื่น ๆ และยังเป็นการทำงานในระดับจุลภาค คือการดำเนินชีวิตของประชาชนด้วย การศึกษางานพัฒนามนพื้นที่สูงกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานของกรมประชาสงเคราะห์ในแง่ของการประยุกต์ใช้กลยุทธ์ในพื้นที่เป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสร้างความเข้าใจให้ผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างต้องแท้

1.2 วัตถุประสงค์

เอกสารฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) เพื่อเป็นการศึกษาเปรียบเทียบงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาที่ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ เปรียบเทียบกับกลยุทธ์ของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก
- (2) เพื่อศึกษาถึงบทบาทความสำคัญของงานสวัสดิการสังคมต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาทางสังคมอย่างเป็นระบบ

1.3 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

(1) สวัสดิการสังคม

กองวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์ (2543) ให้ความหมายว่า "ระบบการจัดบริการทางสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ให้ได้รับการ

พัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ สวัสดิการแรงงาน นันทนาการและบริการทางสังคมทั่วไป"

(2) สวัสดิการสังคมเชิงรุก

กองวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์ (2543) ให้ความหมายว่า "การทำงานที่เน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยยึดประชาชนเป็นหลัก ฝึกประชาชนให้เรียนรู้ และเข้าใจวิถีทางประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยให้ประชาชนได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกัน และรวมพลังกันในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไป การทำงานเชิงรุก ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายระดับ เช่นบุคคล กลุ่มและชุมชน จึงต้องศึกษาข้อมูลของชุมชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัว สิ่งแวดล้อม การศึกษา อาชีพและบริการต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่น"

(3) ชาวเขา หมายถึง กลุ่มชนชาติส่วนน้อยที่อาศัยถาวรอยู่ในพื้นที่สูงและทิวกันดารของภาคเหนือ และภาคกลางด้านทิศตะวันตกของประเทศไทย มีภาษา ค่านิยม ความเชื่อ ประเพณีวัฒนธรรมแตกต่างจากชาวไทยพื้นราบ โดยมีชื่อเรียกกลุ่มชาติพันธุ์ (เผ่า) ดังนี้คือ แม้ว (ม้ง) เย้า กะเหรี่ยง อีเก้อ มูเซอ ลีซอ ลัวะ ถิ่น ขมุ ทองซุ และมลาบรี (ผิวดองเหลือง) โดยชาวเขาเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชากรของประเทศไทยและรัฐบาลมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบในการพัฒนาและสงเคราะห์ในฐานะที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสของสังคม

1.4 ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และข้อมูลทางด้านวิชาการที่สอดคล้องสนับสนุนวิธีการทำงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก เพื่อสร้างแนวคิดและยุทธศาสตร์สำหรับพัฒนาระบบการทำงานภายใต้วิกฤตทางเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

- (1) เป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ รายงานผลการดำเนินงานสารสนเทศ ต่าง ๆ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก
- (2) เป็นการศึกษาข้อมูลการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา เปรียบเทียบและวิเคราะห์กับกลยุทธ์การปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) มีความเข้าใจต่อสถานการณ์ด้านสวัสดิการสังคมของประเทศตลอดจนรูปแบบวิธีการและแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม
- (2) สามารถประยุกต์ใช้กลยุทธ์งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ให้มีผลในทางปฏิบัติสำหรับงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในสถานะที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน
- (3) สามารถใช้เป็นรูปแบบสำหรับการขยายผลการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในพื้นที่อื่น ๆ

บทที่ 2

บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ในงานสวัสดิการสังคม

สุเมธ ตันติเวชกุล (2536) ได้กล่าวถึงพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในงานสังคมสงเคราะห์คือ

2.1 พระราชปณิธาน

"-----เมื่อพระองค์เสด็จเยือนท้องถิ่นทุรกันดารห่างไกลในชนบทนั้น สภาพความจริงที่ปรากฏแก่พระองค์คือ ความทุกข์ยาก ขาดแคลน ความเจ็บไข้ ความไม่รู้ มีอยู่ทั่วไปในหมู่คนชนบทล้าหลังยากจน งานพัฒนาชนบทของพระองค์จึงเป็นงาน ในลักษณะสังคมสงเคราะห์ เช่นการให้บริการด้านการแพทย์ การประกอบอาชีพ และปัจจัยเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต เป็นส่วนใหญ่"

ทรงมีพระราชดำริว่า

"-----ถ้าปวดหัว ก็ต้องกินยาแก้ปวดหัวก่อน-----" เพราะทรงเห็นว่าความช่วยเหลือเร่งด่วนเฉพาะหน้า เช่นนี้ เป็นประโยชน์ทันทีกับประชาชนที่เผชิญหน้ากับปัญหาอยู่ และถ้าไม่มีการช่วยเหลือในขั้นตอนนี้ การพัฒนาในขั้นต่อ ๆ ไปก็จะไม่เกิดประโยชน์ใด เพราะกลุ่มคนดังกล่าวอ่อนแอเกินกว่าที่จะคิดหาทางออก หรือให้ความร่วมมือกับผู้อื่น เพื่อช่วยเหลือตนเองและชุมชนให้พ้นจากสภาพดังกล่าวได้"

2.2 งานสวัสดิการสังคมในยุคเศรษฐกิจถดถอย

อิระวัชร จันทรประเสริฐ (2541) ได้กล่าวถึงบทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ ในสถานะที่ประเทศไทยประสบปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดผลกระทบรุนแรงกับ

ประชาชน โดยทั่วไปว่าเป็นโอกาสอันดีที่จะปรับวิกฤตให้เป็นโอกาสในการพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหา และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งจะต้องมีความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์กรประชาชนถึงคำขวัญของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ว่า "รวมกันเป็นหนึ่ง เป็นที่พึ่งของประชาชน"

อย่างไรก็ดี แม้การดำเนินงานในปัจจุบันจะมีข้อจำกัดหลายประการ แต่ก็มีปัจจัยเกื้อหนุนสำคัญที่จะสามารถพัฒนางานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ 2 ประการ คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส โดยระบุสิทธิแก่เด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้มีรายได้น้อย ให้ได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการด้านต่าง ๆ รวมถึงการให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเยาวชน ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญในกระแสสังคมระดับสากลในปัจจุบัน

หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หนังสือดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อลดปัญหาความยากจนต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการมาแล้วในอดีต โดยจะต้องพยายามให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับผลกระทบในทางลบน้อยที่สุด ทั้งนี้ต้องดูแลให้งบประมาณที่จัดสรรให้แก่การศึกษา การสาธารณสุข การดูแลผู้มีรายได้น้อยทั้งในชุมชนและชนบท ให้ได้รับบริการทางสังคมและขยายขอบเขตระบบประกันสังคม ซึ่งข้อตกลงในเรื่องดังกล่าว ผู้ที่อยู่ในวงการสังคมสงเคราะห์สามารถนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการขอรับการสนับสนุนเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคมและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสได้

กรมประชาสงเคราะห์ ได้กำหนดทิศทางในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมในยุคเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งมีประเด็นสำคัญเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานอาสาสมัครและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ดังนี้ คือ

(1) การสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงาน

โดยการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานเพื่อรองรับสถานการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีปัญหาที่เกิดจากการว่างงาน การเลิกจ้าง หรือการชุมนุมประท้วงที่คาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังอาจมีปัญหาล้ำเค็มจากภัยธรรมชาติ เช่น สภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้ง

ช่วง น้ำท่วม รวมไปถึงปัญหาราคาสผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ และค่าครองชีพที่สูงขึ้นเนื่องจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงขยับสูงขึ้นมาก จะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงตามมาในอนาคต ในกรณีนี้หน่วยงานต้องทำความเข้าใจปัญหาและชักจูงการดำเนินงานโดยการพัฒนาบุคลากรในทุกกระดับและเตรียมความพร้อมของทรัพยากรเพื่อให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้ที่ประสบปัญหาให้ได้ทันทั่วถึง

(2) การปฏิบัติงานเชิงรุก

การพัฒนารูปแบบวิธีการทำงานแบบใหม่ เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือสิ่งที่ควรพิจารณา โดยเฉพาะกสนรูกเข้าหากลุ่มผู้ที่ประสบปัญหาและหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาวะข้อจำกัดของงบประมาณ ที่ต้องใช้จ่ายอย่างประหยัดแต่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด รวมถึงมาตรการใหม่ ๆ ที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น การลดจำนวนเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม การปรับปรุงระบบสวัสดิการรักษายาบาลของทางราชการ การขอรับความช่วยเหลือเงินกู้เพื่อแก้ปัญหาการเลิกจ้างและใช้ในการช่วยเหลือในลักษณะธุรกิจสงเคราะห์ โดยการขอเงินอย่างมีเหตุและผลจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น

(3) การพัฒนาชนบท เนื่องจากจะมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยกลับสู่ชนบทเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการพัฒนาชนบทโดยการส่งเสริมให้เกิดการว่างงานและรายได้ในชนบท จึงเป็นสิ่งที่ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การกตัญเข้าหารรรวมชาติ การปลูกพืชในสวนครัว การส่งเสริมการประกอบธุรกิจครอบครัวและชุมชน การทำการเกษตรเพื่อบริโภค โดยเฉพาะการนำโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดการพึ่งพิงตนเองของคนในชุมชนได้ต่อไป เป็นสิ่งที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องให้การสนับสนุน

(4) การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะประชาชนในชุมชนต้องรวมตัวกันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาองค์กรประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีความเข้มแข็งสามารถต่อสู้กับปัญหาที่เกิดขึ้นได้เช่น การพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน การพัฒนาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความเชี่ยวชาญสามารถแก้ไขปัญหามุมชนได้อย่างเต็มที่

(5) การพัฒนาสถาบันครอบครัว ครอบครัวถือได้ว่าเป็นสถาบันที่เล็กที่สุด และมีความสำคัญที่สุดในสังคม เพราะครอบครัวจะเป็นหน่วยที่รองรับปัญหา และจะเป็นหน่วยที่มีความสำคัญในการพัฒนาสมาชิก รวมทั้งการพัฒนาตนเอง ให้สามารถพึ่งพาตนเอง ให้ช่วยเหลือตนเองและสังคม ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ ในปัจจุบันที่จะส่งเสริม สนับสนุนบทบาทของครอบครัว ให้มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก

(6) การพัฒนาภาคีแห่งความร่วมมือในภาคเอกชน ภาคเอกชนโดยเฉพาะมูลนิธิ สมาคม กลุ่ม ชมรม องค์กรธุรกิจและอาสาสมัครจะเป็นทรัพยากรสำคัญ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหานี้เกิดขึ้นได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน คำนิมิตการเปิดโอกาส หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ โดยภาครัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวก หรือดำเนินการร่วมกันในลักษณะ Partnership หรือภาคีความร่วมมือในรูปแบบโครงการร่วมในลักษณะต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วน

(7) การสร้างเครือข่ายในการประสานงานและรวมพลังในการดำเนินงานงบประมาณของประเทศไทยเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์นั้น มิได้มีเฉพาะในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น แต่ได้กระจายสอดแทรกอยู่ในงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อีกมากมาย เช่นจากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ในปี 2538 พบว่า ประเทศไทยมีงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด 716,000 ล้านบาท เป็นปีงบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์เพียง 3,000 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 0.4 ของงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ กระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 120,000 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 16.7 ของงบประมาณทั้งหมดปัญหาที่เกิดขึ้นคือการขาดการประสานงานเครือข่ายและการรวมพลังกันในการทำงาน ทำให้ผลของงานไม่สามารถแสดงออกให้ผู้รับผิดชอบค่านโยบายและสาธารณชนได้เห็นผลในวงกว้าง และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาลike อย่างจริงจัง ดังนั้นการที่จะต่อสู้กับปัญหาสถานะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งกระทบสู่คนส่วนใหญ่ของประเทศในปัจจุบันให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาเครือข่ายการประสานงานทางค่านี้อย่างจริงจัง ทั้งในส่วนของภาครัฐบาลด้วยกันเอง ภาคเอกชนกับภาคเอกชน และภาคเอกชนกับภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กลไกคณะกรรมการสัง

เสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (กสค.) ซึ่งมีหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคมทั้งรัฐและเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ จะต้องมีบทบาทมากขึ้น เช่นเดียวกับบทบาทของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมจังหวัด นี้ต้องมีคำตอบให้กับปัญหาสังคม และความต้องการด้านสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นระดับจังหวัด รวมทั้งภาคเอกชนต่าง ๆ คงจะต่างคนต่างทำไม่ได้ แต่จะต้องมีการสนับสนุนส่งเสริมประสานงานและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยกรมประชาสงเคราะห์ควรจะต้องทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

2.3 งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

สุภัทรา แก้วชาญศิลป์ (2541) ได้วิเคราะห์วิวัฒนาการของงานสวัสดิการสังคม ในรูปแบบของกรมประชาสงเคราะห์และดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ไว้เป็น 3 ยุค คือ ยุคริเริ่มงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์ยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมตามหลักสากล และยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

งานสวัสดิการสังคม ที่รับผิดชอบโดยกรมประชาสงเคราะห์ ได้มีการพัฒนารูปแบบวิธีการขึ้นเป็นสำคัญ โดยให้ยุคแรกหลังจากก่อตั้งกรมเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2483 รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นเครื่องมือในการสร้างชาติ โดยส่งเสริมสวัสดิการความเป็นอยู่และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีการกินดี อยู่ดี และประกอบอาชีพมีรายได้เพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวตามควรแก่อัศภาพ ภายใต้แนวคิดที่ว่า "ความมั่นคงของประเทศ ขึ้นอยู่กับความมั่นคงและสวัสดิภาพของประชาชนทุกคน" ต่อมาในยุคที่สองได้มีการพัฒนางานสวัสดิการสังคมและประชาสงเคราะห์แนวใหม่ตามหลักการสังคมสงเคราะห์สากล ภายใต้การนำของศาสตราจารย์ปกรณ์ อังศุสิงห์ ทำให้งานเจริญก้าวหน้ามีขอบเขตกว้างขวางทั้งปริมาณและคุณภาพ จนกระทั่งได้เริ่มแผนพัฒนาสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2530-2534) ถึงแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ฉบับที่ 3 (2540 - 2544) ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติงานจากสวัสดิการสังคมแบบเดิม ซึ่งเน้นการแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า และการจัดให้ผู้รับบริการสงเคราะห์ผู้ค้อยโอกาส หรือผู้ที่มีปัญหาสังคมเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ที่จัดตั้งขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศ มาเป็นการจัด "สวัสดิการสังคมเชิงรุก" ซึ่งเป็นทิศทางใหม่ที่มีการพิจารณา งานสวัสดิการสังคมในความหมายอย่างกว้างขวางและครบวงจร ครอบคลุมถึงประชาชนที่

เป็นกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง โดยไม่จำกัดเพียงประชาชนผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ประสบปัญหาสังคมเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่เป็นการทำงานที่เน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยยึดประชาชนเป็นหลัก ฝึกประชาชนให้เรียนรู้และเข้าใจวิถีทางประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

ในช่วงนี้ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และส่งผลกระทบต่อปัญหาทางสังคมอย่างเป็นลูกโซ่นั้น งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกจะมีบทบาทอย่างชัดเจนที่จะต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว ซึ่งนอกจากเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวนี้แล้ว ไสว ทราหมณี (2541) ได้แยกแยะเหตุผลที่ต้องทำงานเชิงรุกไว้ 5 ประการคือ

(1) **ด้วยปัจจัยปัญหาหลายประการ** เช่นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม กษัตริย์ชาติ การพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ระบบการศึกษาและการเรียนรู้จากสถาบันสังคมที่ล้มเหลว ฯลฯ และปัญหารวมล้อมด้านอื่น ยังผลให้ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม สภาพดังกล่าวไม่จำกัดเฉพาะปัจเจกบุคคลแต่ขยายผลไปถึงสถาบันครอบครัวและชุมชนที่อ่อนแอด้วย มีบุคคลจำนวนมากที่ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งมีทั้งคนด้อยโอกาส ผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนทั้งในเมืองและชนบท โดยที่ระบบบริการต่าง ๆ ของรัฐเข้าไปไม่ถึงประชาชนทั้งในระดับพื้นที่และประชากรกลุ่มเป้าหมาย

(2) **ความเข้าใจของสังคม** สังคมยังไม่เข้าใจต่อแท้และตระหนักในคุณค่าของงานสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์เท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ บทบาทและวิธีการทำงานของรัฐ ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ประชาชนจึงขาดศรัทธา และการสนับสนุนอย่างเหมาะสม ทั้งจากรัฐและเอกชน ดังนั้นจึงต้องทำงานในเชิงรุกเพื่อเป็นการสร้างภาพพจน์ของหน่วยงานในสายตาของประชาชนด้วย

(3) **ระบบ ระเบียบ วิธีการต่าง ๆ** ในการปฏิบัติงานให้บริการสังคมแก่ประชาชนมีมากมาย ไม่ทันสมัย มีขั้นตอนมาก

(4) **ลักษณะการปฏิบัติงาน** คิวข้าราชการที่ปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ มุ่งปฏิบัติงานตามระเบียบมากกว่ามุ่งเนื้องานและกลุ่มเป้าหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงบริการของรัฐมากขึ้น

(5) ขวัญกำลังใจ ตัวข้าราชการที่ปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เช่น โอกาสหรือหน้ามือระบบราชการมีเงื่อนไข ปัจจัยบรรยากาศที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน ขาดความเห็นอกเห็นใจจากคนรอบข้าง

เหตุผลความจำเป็นและข้อจำกัดดังกล่าวนี้ ทำให้มีต้องมีการเป็นกลยุทธ์ในการทำงานจากการตั้งรับเป็นการทำงานเชิงรุก เพื่อป้องกันปัญหาและพัฒนาคนแทนการไล่ตามแก้ปัญหาเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมาโดยมีวัตถุประสงค์ คือ

(1) เพื่อให้บริการทางสังคม สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้ประชาชนพึ่งตนเองได้และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ทั้งนี้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ภายใต้อันฐาน ความเสมอภาคและความเป็นธรรมของสังคม

(2) เพื่อให้สังคมเข้าใจต้องแท้ และตระหนักในคุณค่าและแก่นแท้ของงานสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์

(3) เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น และประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้มากขึ้น ทัวถึงและทันต่อเหตุการณ์

(4) เพื่อให้บรรลุถึงขอบเขตภาระหน้าที่ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ให้บริการสวัสดิการสังคมนั้น ๆ

(5) เพื่อให้ปัญหาสังคมลดน้อยลงหรือไม่เกิดขึ้นเลย

อย่างไรก็ดีงานสวัสดิการสังคมเป็นงานที่มีขอบข่ายกว้างมากและเป็นการดำเนินงานของหลายฝ่าย ทั้งที่เป็นความรับผิดชอบของภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมถึงผู้มีจิตกุศลและอาสาสมัครทั่วไป การดำเนินงานสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่อาศัยวิธีการทางสังคมสงเคราะห์หรือวินิจฉัยปัญหา การตรวจสอบทรัพยากร การวางแผนและดำเนินการช่วยเหลือ รวมทั้งการติดตามและการประเมินผล ซึ่งถ้าหากงานสวัสดิการสังคมเป็นมรดกการทางสังคมที่จัดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันแก้ไขปัญหและพัฒนาสังคมแล้ว จะสามารถแบ่งออกย่อยงานได้เป็น 7 สาขา คือ

- การศึกษา (Education)
- สุขภาพอนามัย (Health)
- ที่อยู่อาศัย (Housing)

- การทำงานและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance)
- ความมั่นคงทางสังคม (General Social Services)
- นันทนาการ (Recreation)

ซึ่งลักษณะงานสวัสดิการสังคมทั้ง 7 สาขา ซึ่งเป็นการผสมผสานความจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ ของบุคคลและกลุ่มหรือชุมชน เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและเกิดสันติสุขในสังคม

กลยุทธ์ในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

ไสว พรหมณี (2541) ได้ให้ข้อเสนอแนะกลยุทธ์สำหรับการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสุภัทรา แก้วชาญศิลป์ (2541) คือ แม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนในระยะเวลาที่ผ่านมาเพิ่มมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดและสภาพปัญหาที่ปรากฏอยู่ ซึ่งบางครั้งยากที่จะวิเคราะห์หาสาเหตุที่สำคัญว่ายุทธศาสตร์ของงานสวัสดิการสังคมเท่าที่ผ่านมายังเป็นในเชิงรับ คือ ตั้งรับอยู่ในสถานที่ ซึ่งหากมีความเด่นชัดนี้จะให้งานสวัสดิการสังคมบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างแท้จริงแล้ว อาจพิจารณาจากกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกได้ 17 มิติ ดังนี้คือ

(1) การรุกให้เข้าถึงพื้นที่ การดำเนินงานสวัสดิการสังคม ควรรุกเข้าไปให้ถึงชุมชนครอบครัว และตัวบุคคล โดยรุกให้ครอบคลุมชุมชนทุกระดับ ทุกพื้นที่ ทั้งในกรุงเทพมหานคร จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งแต่เดิมการดำเนินงานสวัสดิการสังคม ในรูปแบบของการตั้งรับในพื้นที่ รองรับปัญหาที่สำนักงานหรือที่ทำการเป็นส่วนใหญ่ และการให้บริการส่วนใหญ่จะให้บริการในเฉพาะเขตเมือง ส่วนพื้นที่ที่เป็นหมู่บ้าน ชนบทห่างไกล คมนาคม บริการทางสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แทบจะไปไม่ถึง ดังนั้นการดำเนินงานเชิงรุกในมิติพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากทางหนึ่ง

(2) การรุกเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง การรุกเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมควรให้ครอบคลุมถึงทุกกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก สตรี คนพิการ และทุพพลภาพ คนไร้ที่พึ่งและประชาชนกลุ่มเสี่ยง เช่น กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ กลุ่มนักโทษ กลุ่มผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น ตัวอย่างเช่นถ้ากลุ่ม เป้าหมายเป็นเด็ก การรุกต้องรุกให้ถึงครอบครัวสำรวจข้อมูลส่งไปถึงครอบครัวนั้นๆด้วย โดยมีภารกิจวิเคราะห์อย่างเป็นระบบให้ครบวงจรที่เกี่ยวข้อง การรุกเข้าไปถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายยังรวมถึงการทำงานทางความคิด

หรือคิดหาวิธีการทางปัญญาให้กับประชาชนผู้ให้บริการด้วย เพื่อเป็นการมุ่งพัฒนาศักยภาพด้าน
ภูมิปัญญาของผู้ให้บริการ ให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

(3) การรุกเข้าถึงต้นเหตุแห่งปัญหา ปัญหาสังคมแม้จะเกิดกับประชาชนเป็นราย
บุคคลโดยประชาชนผู้เดือดร้อนอาจแสดงตนเป็นผู้ให้บริการรายบุคคล แต่ที่จริงปัญหา
สังคมเป็นสิ่งที่สะท้อนคุณลักษณะร่วมของคนทั้งสังคม และมีต้นเหตุมาจากความสัมพันธ์
ทางสังคม ของทุกระบบย่อยในสังคม ดังนั้น การรุกเข้าถึงต้นเหตุแห่งปัญหา จึงต้องมีแนว
ความคิดในการมองปัญหาอย่างเป็นระบบและครบวงจร เพื่อการป้องกันปัญหาสังคมในวง
กว้าง และการพัฒนาสังคมอย่างเป็นกระบวนการเคลื่อนไหว

(4) การรุกในด้านบริการ จำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

ก. การให้บริการแบบผสมผสานและครบวงจรคือ การผสมผสานวิธีการ
ปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ทั้ง 5 วิธี ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย การสังคม
สงเคราะห์กลุ่มชน การสังคมสงเคราะห์ชุมชน หรือการจัดระเบียบชุมชน การบริหารงาน
สังคมสงเคราะห์ และการวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ไปพร้อม ๆ กัน การพิจารณากลุ่มเป่า
หมายอย่างองค์กรรวมไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ โดยไม่แยกส่วนกลุ่มเป้าหมายและไม่
แยกส่วนมนุษย์ คือ ต้องพิจารณามนุษย์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม อย่างครบถ้วนและ
สัมพันธ์กัน

ข. การบริการที่เน้นการป้องกันและพัฒนา มากกว่าการแก้ไขและฟื้นฟูสภาพ
ในการให้บริการ ถ้าเป็นไปได้ควรกระทำทั้ง 4 ด้าน คือ การป้องกัน พัฒนา การแก้ไขและ
การฟื้นฟู โดยไม่แยกกันโดยสิ้นเชิง แต่ถ้าจำเป็นไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ ก็ต้องเน้นการ
ป้องกันและการพัฒนาก่อน

ค. การลดความสำคัญของการบริการโดยตรงจากสถาบันหน่วยงาน แต่มุ่ง
เพิ่มความสำคัญอย่างจริงจัง กับสถาบันที่เป็นเครือข่ายทางสังคมที่ใกล้ชิดกับประชาชน ได้
แก่ การเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว เครือญาติและชุมชน ซึ่งถือได้
ว่าเป็นการทำงานเชิงรุก ที่ป้องกันปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน เช่น ศูนย์สงเคราะห์
ราษฎรประจำหมู่บ้าน ก็เป็นแนวทางหนึ่งของกรมประชาสงเคราะห์ ในการเสริมสร้างความ
มั่นคงให้กับท้องถิ่นและประชาชน

(5) การรุดในด้านพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร การศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยการจัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ที่ผ่านมา ยังมีได้ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลข่าวสารและการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบริการกันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะได้มีการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อให้ได้กลยุทธ์และแนวทางปรับปรุงแก้ไขการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตลอดจนควรมีการศึกษาค้นหารูปแบบวิธีการทำงาน และเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับประชาชนผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ควรจะได้มีการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน หากชนวิฤตทางสังคมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยง เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการวางแผน การกำหนดนโยบายการแก้ไขป้องกันฟื้นฟูและพัฒนาผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างได้ผลต่อไป

(6) การรุดโดยการจัดทำแผน การจัดทำแผนสวัสดิการสังคมเชิงรุก เป็นสิ่งจำเป็นและควรจะต้องกำหนดมาจากความต้องการ และปัญหาที่แท้จริงของประชาชนผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรจะเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้ด้อยโอกาสได้มีส่วนร่วมในการวางแผน

(7) การรุดโดยระบบนิเทศงาน ติดตามงาน ให้คำปรึกษาและประเมินผลงานที่มีคุณภาพ สวัสดิการสังคมเชิงรุกมีธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิมค่อนข้างมากในส่วนของการบริหารและจัดการตามยุทธศาสตร์ สวัสดิการสังคมเชิงรุกจำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุมทางด้านคุณภาพ ไม่น้อยไปกว่าด้านปริมาณ พื้นฐานของระบบการนิเทศ ติดตามผล ให้คำปรึกษาและประเมินผล ควรเป็นพื้นฐานการบริหารที่โปร่งใสเป็นประชาธิปไตย เป็นการสื่อสารสองทางที่รับฟังปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกัน แก้ไขข้อขัดข้อง ผนึกความรับผิดชอบมากกว่าการสื่อสารแบบบนลงล่างดังเช่นที่ผ่านมา นอกจากนั้น ควรจะต้องรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนนอกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้บริการกลุ่มเป้าหมายเป็นพิเศษ เพื่อให้สวัสดิการสังคมเชิงรุก ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

(8) การรุดโดยสร้างระบบเครือข่ายงาน และระบบประสานงานที่มีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการชัดเจน เป็นแนวร่วมกันทั้งระบบ การประสานงานนั้น ต้องก่อให้เกิดภายในหน่วยงานของตนและกับภายนอก เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ องค์กรภาครัฐ ระบบข่ายงานและระบบประสานงานที่ดี จะทำให้เกิดบริการเบ็ดเสร็จ ผสมผสานอย่างเป็นจริงได้ และจะเกิดการเสริมพลังกันในจุดอ่อน จุดแข็ง ที่แต่ละฝ่ายมีไม่เหมือนกัน การทำงานโดยเดี่ยวย่อมไม่เกิดผลอย่างกว้างขวาง ต้องทำเป็นกระบวนการให้ครบถ้วน เพราะเดิมต่างคน

ต่างทำ ทั้งในระดับบุคคลและหน่วยงาน มักทำงานเป็นเรื่อง ๆ เป็นส่วน ๆ ที่คนรับผิดชอบไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ๆ ทำให้งานเกิดความซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น การทำงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ต้องให้ความสำคัญกับระบบเครือข่ายและการประสานงานซึ่งจะอำนวยความสะดวกโดยตรงกับประชาชนใน วงกว้าง

(9) การรุกโดยการเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ เจ้าหน้าที่ทุกระดับควรได้รับการปรับแนวความคิด เสริมสร้างคุณลักษณะ ปรับปรุงบทบาทและวิธีการทำงาน เพื่อให้จิตสำนึกและความพร้อมที่จะทำงาน ให้สอดคล้องกับการทำงานเชิงรุก ในงานด้านสวัสดิการสังคม ที่ต้องทำให้ครบกระบวนการและเป็นระบบ ทั้งนี้โดยเจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปหาประชาชน เรียนรู้งานหรือปัญหาพร้อมกับประชาชน ร่วมกับประชาชนในการวางแผนแก้ไข ปัญหา และนำปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนมาดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

(10) การรุกโดยหน่วยงานที่ให้บริการสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะหน่วยงานราชการ ควรต้องปรับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และต้องผนึกกำลังเข้าไปรับรู้ปัญหาของประชาชน ครอบครัว วิถีชีวิต ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้น ๆ ต้องกระจายความรับผิดชอบที่ชัดเจน ให้กับเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับ เน้นการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และที่สำคัญต้องสามารถชี้้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้สาธารณชนได้รับรู้ด้วย

(11) การรุกโดยการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อการจัดบริการสังคม จะได้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนเท่านั้น จะเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของตนเอง เมื่อประชาชนได้รับ โอกาส การสนับสนุนช่วยเหลือและการให้ความเชื่อมั่น ประชาชนก็จะสามารถแก้ปัญหาของตนเองได้

(12) การรุกโดยการระดมทรัพยากรในชุมชนมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรบุคคล อาทิเช่น ทรัพยากรชาวบ้าน ผู้สูงอายุ ก็สามารถพัฒนาเป็นวิทยากรชาวบ้านได้ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีการสะสมประสบการณ์ยาวนาน เป็นที่เคารพนับถือของลูกหลาน นับว่าเป็นทรัพยากรทรงคุณค่าของสังคม ในด้านทรัพยากรนอกชุมชน ควรจะมีการพัฒนาระบบการจัดสรรทรัพยากรใหม่ แทนที่จะเน้นประโยชน์ของประชาชนในเขตเมือง ควรจะเน้นผลประโยชน์ให้กับประชาชนในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

(13) การรุกโดยการพัฒนางานประชาสัมพันธ์ให้เป็นระบบการสื่อสารสองทาง ทั้งนี้ เพราะเป็นกระบวนการอันจำเป็นจะต้องทำให้มีการรับรู้ เข้าใจและเกิดจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาของตนเองและของประเทศ

(14) การรุกโดยการปรับทิศทางการพัฒนา ให้เน้นหนักในการพัฒนาคน สังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตให้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืนที่มนุษย์อย่างรอบคอบ ทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจ โดยไม่ละเลยปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ พร้อมกับลดความสำคัญของการพัฒนาที่เน้นแต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว

(15) การรุกโดยการปรับระบบการเมือง การปกครอง ระบบราชการ ให้มีการกระจายอำนาจแก่ประชาชน โดยเนื้อหาสาระและกระบวนการ อันเป็นวิถีชีวิตของประชาชน

(16) การรุกโดยมีกฎหมายสวัสดิการสังคมรองรับ กฎหมายสวัสดิการสังคม มีความจำเป็นเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ เหมาะสมกับงานและกำหนดวิธีการให้บริการสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

(17) การรุกโดยการปรับกฎระเบียบต่าง ๆ ให้ทันเหตุการณ์ ยืดหยุ่น สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว และสามารถตรวจสอบผลงานได้ เป็นต้น

อนึ่ง ศรีสว่าง หัววงศ์แพทย์ (2540) มีความเชื่อว่าในวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันในการเข้ามาช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาของคนไทยได้ทั้งหมด แต่คนไทยต้องแก้ปัญหาด้วยตัวเอง ต้องมีสติปัญญา รวมพลังกันแก้ปัญหาวิกฤตในครั้งนี้โดยที่งานสวัสดิการสังคมไม่ใช่เฉพาะงานของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น แต่ต้องมีความร่วมมือกันหลาย ๆ หน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับจังหวัด หน่วยงานทั้งหมดจะต้องร่วมกันทำงานให้เป็นกระบวนการที่สามารถรุกเข้าถึงประชาชน และช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาในยามวิกฤตได้อย่างเป็นรูปธรรม หากแยกกันทำงานโดยไม่ยึดพื้นที่และหน้าที่เป็นหลักแล้วก็ยากที่จะช่วยประชาชนได้สำเร็จรวมทั้งต้องมีความร่วมมือจากภาคเอกชน องค์กรเอกชน หรือองค์กรประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจังด้วย นอกจากนี้ยังให้ข้อเสนอแนะในเชิงบูรณาการที่ไม่เจาะจงเฉพาะงานสวัสดิการสังคม แต่จะรวมมิตินานด้านต่าง ๆ ที่จะส่งผลถึงกันและกันเพื่อเพิ่มประสิทธิผลให้สูงขึ้นด้วย อาทิ เช่น

(1) ต้องมีการทบทวนการใช้ประโยชน์จากเงินงบประมาณที่คงเหลืออยู่หลังจากที่ถูกตัดทอนลงไปแล้วบางส่วน ต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้ไปสู่การคอร์รัปชันหรือการดำเนินโครงการที่ไม่มีประโยชน์ต้องมีการจัดสรรให้เหมาะสม น่าจะมีการจัดเก็บภาษีมรดกภาษีทรัพย์สิน ผลที่ได้จะมีมากกว่าการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งกระทบต่อเนื่องและเป็นวงกว้างไปสู่ผู้ด้อยโอกาสทั้งหลาย

(2) ต้องมีกลไกเฝ้าระวังการบริหารการเงินการคลังอย่างต่อเนื่อง จริงจัง เป็นเอกภาพ โปร่งใส และมีวิสัยทัศน์รู้ทันกระแสโลกาภิวัตน์

(3) ต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพราะปัจจุบันคนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินมีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่มีคนที่มีที่ดินมากแต่ไม่ได้ทำประโยชน์ ซึ่งต้องมีการที่จะทำให้เกิดการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขซึ่งกันและกัน

(4) ทำการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งเป็นการช่วยตัวเองอยู่แล้ว แต่ต้องการและสนับสนุนจากรัฐบาลที่จะพัฒนาให้เป็นธนาคารหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองและทำธุรกิจชุมชนให้ยืนอยู่ได้

(5) สนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืน การเกษตรทางเลือก หรือการเกษตรผสมผสาน เพื่อรองรับคนที่จะถูกเลิกจ้างหรือผู้ว่างงานกลับสู่ท้องถิ่นได้บางส่วน หรือรองรับคนรุ่นใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยไม่อพยพออกจากท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลไม่ควรคัดงบประมาณในส่วนนี้ แต่ต้องเร่งการผลิต เช่น การผลิตอาหารเพื่อสุขภาพ ยาสมุนไพรและคองพลูคั้ง โครงการที่ทำลายทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ ที่ชาวบ้านอาศัยทำกิน รวมทั้งการเร่งรัดออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน

(6) ยืนหยัดโครงการให้การศึกษา ฝึกอบรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะการจัดบริการให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลา 12 ปี ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 โดยรัฐต้องจัดการศึกษาด้วยการประสานงานกับองค์กรเอกชน องค์กรชาวบ้าน จัดให้มีความยืดหยุ่นในหลายรูปแบบ ไม่นับแต่การศึกษาในระบบ ให้ความสำคัญกับการศึกษานอกระบบที่ทำให้เยาวชนมีความรู้ และสามารถนำไปประกอบอาชีพได้

(7) ในด้านการศาสนา ซึ่งมีทรัพยากรมากนั้น ถึงเวลาแล้วที่จะใช้ประโยชน์จากสถานที่ที่มีอยู่และใช้ความป็นศูนย์กลางของชุมชน และในสภาวะวิกฤตเช่นนี้สถาบันทางศาสนาทุกศาสนาจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบรรเทาทุกข์ให้ชาวบ้าน

(8) การให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์เพิ่มความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ ถัดคืบหาวิธีการแก้ไขปัญหาคด้วยตนเอง เรียนรู้ที่จะไม่ทำผิดซ้ำซากหรือเพิกเฉยปล่อยให้ชะตาชีวิตอยู่ในมือของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอีกต่อไป เป็นสิ่งที่ควรได้รับการพัฒนาให้เป็นจริงยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถต่อสู้กับสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตได้

อีกแง่มุมหนึ่งในบทบาทหน้าที่ของกรมประชาชนสงเคราะห์คองงานสวัสดิการสังคมของประเทศก็คือ บทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ซึ่งอภิญา เวชชัย (2541 : 27) กล่าวว่าในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งที่มีขอบเขตของปัญหากว้างขวาง ครอบคลุมและส่งผลกระทบต่อทุกระบบในสังคม นักสังคมสงเคราะห์จะต้องปรับบทบาทของตนเองไปสู่การทำงานในระดับมหภาคมากขึ้น โดยร่วมมือกับนักวิชาชีพอื่น ๆ กับองค์การสวัสดิการสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน กับองค์การชุมชนท้องถิ่น กลุ่มอิสระต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้การดำเนินการแก้ปัญหาครั้งนี้เป็นการแก้ปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ นำไปสู่การปฏิรูประบบและโครงสร้างของสถาบันต่าง ๆ ในสังคมจะต้องพิจารณาปัญหาทุกระบบในภาพรวม การทำงานจำเป็นต้องมีลักษณะงานที่ครบวงจร คือทั้งแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า พื้นฟูสภาพผู้รับบริการทุกด้าน พื้นฟูสภาพครอบครัว เพื่อสร้างความมั่นคงระยะยาว ทำงานในเชิงป้องกันทั้งในลักษณะรายบุคคล และลักษณะกลุ่มหรือชุมชน และเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาหรือการประสานเครือข่ายที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาหรือการส่งผลกระทบเทือนต่อสังคมในวงกว้าง

ทั้งนี้ นักสังคมสงเคราะห์หรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ควรมีแนวคิดในการทำงานที่เด่นชัดใน 2 ประเด็นคือ

1. เข้าใจที่มาของปัญหาให้ถ่องแท้ : ปัญหาต้องแก้ทั้งระบบ

นักสังคมสงเคราะห์ควรต้องมีความเข้าใจต่อสถานการณ์วิกฤตการณ์ครั้งนี้อย่างลึกซึ้ง มองให้เห็นว่าสาเหตุการเกิดมีที่มาอย่างไร มีปัจจัยใดในสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง การแก้ปัญหาต้องพิจารณาเป็นองค์รวม โดยไม่มองปรากฏการณ์แยกเป็นส่วน ๆ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงสัมพันธ์กันของทุกระบบภายใต้โครงสร้างใหญ่ ๆ ทั้งนี้เพราะมีความจำ

เป็นต้องให้เห็นถึงสาเหตุและผลกระทบทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค และนำไปสู่การแก้ปัญหาที่รากของสาเหตุนั้น ๆ ควบคู่ไปกับการใช้มาตรการระดับจุลภาคประสานไปด้วยกัน

2. กลุ่มเป้าหมายหลากหลาย : วิธีการต้องหลากหลาย

แนวคิดที่สำคัญทางวิชาชีพ อันเป็นข้อควรคำนึงประการหนึ่ง คือ การคำนึงถึงความแตกต่างและลักษณะปัญหาที่หลากหลายของผู้รับบริการเนื่องจากวิกฤตการณ์ครั้งนี้คาดว่าจะมีกลุ่มเป้าหมายที่มาขอรับบริการกลุ่มใหม่จากเดิมอาจจะเป็นกลุ่มประชากรที่เคยช่วยเหลือประชาชนได้มาก่อน แต่ต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจเฉียบพลัน และนำไปสู่ปัญหาวิกฤตในครอบครัว ปัญหาความเครียดและความกดดันทางจิตใจตามมา การให้บริการของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ต่อผู้รับบริการกลุ่มใหม่นี้ ซึ่งมีความละเอียดอ่อนที่จะต้องเข้าใจในความแตกต่างและหลากหลายทางแนวคิด พฤติกรรมบางด้านของผู้รับบริการเหล่านี้ด้วย เพราะกลุ่มคนเหล่านี้อาจมีความไม่คุ้นเคยต่อการเข้ามาเป็นผู้รับบริการ ไม่เคยชินหรือไม่พอใจกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบบางเรื่องในการขอรับสวัสดิการ ซึ่งลักษณะเช่นนี้นักสังคมสงเคราะห์หรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ต้องพยายามนำความเข้าใจ ให้ความสำคัญกับการสร้างสัมพันธภาพทางวิชาชีพ เพื่อนำไปสู่การคิดค้นวิธีการใหม่ ๆ ที่หลากหลายกว่าเดิม

โดยสรุปในภาพรวมนักสังคมสงเคราะห์หรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ควรทำความเข้าใจในมาตรการเพื่องานสวัสดิการสังคมเชิงรุกซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ มาตรการระยะยาว (ระดับมหภาค) และมาตรการเฉพาะหน้า (ระดับจุลภาค)

มาตรการระยะยาว คือ

- เน้นการเปลี่ยนแปลงทางระบบ ที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษาและวัฒนธรรมหลาย ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาระดับมหภาคเป็นทิศทางใหญ่ ขณะที่มาตรการในระดับจุลภาคก็ดำเนินไปอย่างสอดคล้องเป็นเอกภาพและส่งผลดีซึ่งกันและกัน
- เน้นการมีส่วนร่วม รวมกลุ่ม ชุมชนเข้มแข็ง คือ ต้องร่วมกันสร้างความเข้มแข็งด้วยการรวมกลุ่ม เรียนรู้ แลกเปลี่ยนปัญหา และช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ระดมการมีส่วนร่วมจากทุกระดับของสังคม ตลอดจนการสร้างการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์วิจัยปัญหาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ภาครัฐควรจะ

ต้องคงงบประมาณเพื่อผู้ด้อยโอกาส ขึ้นห้วยโครงการที่เป็นการสร้างความรู้หรือ การศึกษาของประชาชน

มาตรการเฉพาะหน้า อาทิเช่น

- การส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัว เช่น การกระตุ้นให้แต่ละครอบครัวช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามอัธยาศัย ให้ความเห็นอกเห็นใจต่อครอบครัวที่ประสบปัญหา หรือเน้นแต่ภายในครอบครัวเอง สมาชิกก็ต้องปรึกษาหารือคิดค้นมาตรการที่จะช่วยให้ครอบครัวดำรงสถานภาพทางเศรษฐกิจอยู่ได้ ให้เด็กได้รับทราบสถานการณ์และร่วมรับผิดชอบในการต่อสู้กับวิกฤตการณ์ครั้งนี้
- การสร้างกิจกรรมที่หลากหลายและสอดคล้อง เช่น การสร้างศูนย์ดูแลเด็กเล็กในหมู่บ้าน/ชุมชน ฝึกอบรมพัฒนาความรู้ด้านต่าง ๆ แก่ผู้ว่างงานจัดบริการให้คำแนะนำสำหรับเด็กในชุมชน ฯลฯ
- การประสานความช่วยเหลือจากสหวิชาชีพ ซึ่งความเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ที่จะจัดบริการที่เป็นองค์รวมในพื้นที่เป้าหมายและประสานกับนักวิชาชีพอื่น ๆ รวมทั้งการระดมความช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือการส่งต่อผู้รับบริการไปรับความช่วยเหลือยังหน่วยงานที่เหมาะสม
- การช่วยเหลือด้านการศึกษา เช่น การให้ทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือลดหย่อนเงื่อนไขในการกู้ยืมให้คล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้น หรือรักษากิจกรรมพิเศษเพื่อให้ผู้เรียนมีรายได้ ลดภาระของผู้ปกครอง การพัฒนาบทบาทของสมาคมผู้ปกครองและครู
- การช่วยเหลือผู้ว่างงาน โดยการจัดฝึกอาชีพระยะสั้น อาชีพอิสระ การประสานงานกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน รวมทั้งการสร้างงานในชนบท
- การให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส เช่น ด้านการจัดการศึกษาให้มีความหลากหลายและสอดคล้องเหมาะสมกับเด็กแต่ละกลุ่ม ที่อาจจะมิวิถีชีวิต วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ และการยึดถือค่านิยมที่แตกต่างจากเด็กในระบบ
- การใช้ความช่วยเหลือแก่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วเกินไป ในกรณีที่น่าเป็นก็ควรมีการเตรียมตัวเด็กก่อน เช่น ให้ความรู้ด้านกฎหมายและสิทธิเด็กบริการต่าง ๆ ที่

ควรเข้าถึง โดยจัดดำเนินการในลักษณะสวัสดิการสังคมเชิงรุก สัจจกรไปยังกลุ่มเป้าหมาย

- การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเด็กในสภาวะยากลำบาก ซึ่งนักสังคมสงเคราะห์หรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ควรต้องเข้าไปมีบทบาทในการร่วมจัดทำหลักสูตร หรือจัดฝึกอบรมแก่บุคลากรที่ทำงานกับเด็กด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เข้าใจปัญหาและความต้องการของเด็ก ตลอดจนเข้าใจธรรมชาติและผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อเด็ก รวมไปถึงการพัฒนาความรู้ ทักษะคติ และทักษะพิเศษที่จะทำงานกับเด็กกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและช่วยเหลือเด็กได้ดีขึ้น
- การประสานงานกับสื่อมวลชน เพื่อให้มีการเผยแพร่ รมรงค์เพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างแนวร่วมทางสังคมในการพัฒนาเด็กด้อยโอกาส

2.4 กลุ่มเป้าหมายสำหรับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

ในกลยุทธ์สำหรับการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ของกรมประชาสงเคราะห์นั้น ได้กำหนดไว้ถึง 17 มิติ แต่ทั้งนี้ประการสำคัญอยู่ที่การรุกให้เข้าถึงพื้นที่เป้าหมายและรุกถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง จึงจะทำให้การบริการด้านสวัสดิการสังคมเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างถูกต้อง เหมาะสมและทั่วถึง นอกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ แล้ว ในยุควิกฤตทางเศรษฐกิจนั้น ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวนี้ด้วย

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของขมิษฐา เทวินทรภักดี (2540 :12) เรื่อง ผลกระทบจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะที่ผ่านมาได้พบว่าความเหลื่อมล้ำของรายได้ทั้งในระหว่างกลุ่มรายได้และกลุ่มอาชีพ ระหว่างภูมิภาคและเมืองกับชนบทได้เพิ่มมากขึ้น การกระจายบริการสาธารณสุขและบริการสวัสดิการสังคมระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่เท่าเทียมกันและยังกระจายไม่ทั่วถึงทำให้เกิดปัญหากระทบอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย เช่น การอพยพย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง ในเมืองใหญ่เกิดปัญหาคนจนเมืองเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุขไปไกล ในขณะที่ชนบทไทยเผชิญภาวะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ มีปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน มีความขัดแย้งระหว่างประชาชนในการแข่งขันการใช้ทรัพยากร เกษตรกรไทยกลายเป็นกลุ่มอาชีพที่ยากจนกลุ่มใหญ่ที่สุด เมื่อพิจารณา

ประกอบกับระบบการเมืองการปกครอง อำนาจการบริหารทางเศรษฐกิจการเมือง ยังรวมศูนย์การตัดสินใจอยู่กับระบบบริหารราชการส่วนกลาง การกระจายอำนาจบริหารและการตัดสินใจโดยระดับชุมชนและท้องถิ่นยังมีน้อย สถานะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบถึงโครงสร้างครอบครัวไทย ทำให้มีขนาดเล็กลง ครอบครัวเดี่ยวมีเพิ่มมากขึ้น ความสัมพันธ์เกื้อกูลกันในเครือญาติและในชุมชนอันเป็นสวัสดิการดั้งเดิมของสังคมลดน้อยลง สมาชิกที่เหลืออยู่ในหมู่บ้านมักเหลือเพียงผู้สูงอายุ เด็กหรือผู้ที่ไม่สามารถอพยพไปขายแรงงานในที่อื่นได้ ครอบครัวและชุมชนจึงขาดพลังการผลิตและการพัฒนาชุมชนของตนเอง นอกจากนี้ยังพบว่าปรากฏการณ์ของความรุนแรงในครอบครัวที่เด็กและผู้หญิงได้รับผลกระทบมากขึ้น ครอบครัวขาดความพร้อมที่จะเป็นพ่อแม่ สถาบันครอบครัวอ่อนแอลงในทุกสถานะทางเศรษฐกิจทั้งในเมืองและชนบท ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวเป็นไปอย่างฉาบฉวยและห่างเหิน ทำให้ผู้คนรู้สึกไม่มั่นใจ ไม่มีความผูกพันเพียงพอที่จะยึดเหนี่ยวความคิดและจิตใจกันไว้ผนวกกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เน้นค่านิยมทางวัตถุ ก่อให้เกิดปัญหาการปรับตัว ความไม่มั่นคงในชีวิตและจิตใจ เกิดความเสื่อมโทรมทางจิตใจ ความหย่อนยานทางศีลธรรม การขาดระเบียบวินัย มีการกระตุนการบริโภคทางด้านต่าง ๆ จากภาคอุตสาหกรรมและสื่อโฆษณา คนจำนวนไม่น้อยจึงแสวงหาทางออกให้กับตนเองในทิศทางที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาเช่น การมีครอบครัวโดยไม่ตั้งใจ การทำแท้ง การหย่าร้าง การแพร่กระจายของเชื้อโรคเอดส์ ปัญหายาเสพติด อาชญากรรม ความเครียดวิตกกังวล ความสับสนในชีวิต และปัญหาการปรับตัวกับสังคม เป็นต้น

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2540:2) ยังได้ระบุถึงสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาว่า การมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่นคงในด้านรายได้ ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือ การย่อหย่อนในศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัย การเอาใจเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมของไทย เริ่มจางหายไปพร้อม ๆ กับการล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่น นอกจากนั้น สภาพบีบคั้นทางจิตใจของคนในสังคมเกิดจากความแออัดของชุมชนเมือง สถานะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงซึ่งเกิดขึ้นมาพร้อมกับกระบวนการพัฒนาประเทศนั้นได้ส่งผลให้เกิดภาวะความเจ็บป่วยของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่โรคสมัยใหม่ เช่น โรคมะเร็ง โรค

หัวใจ โรคความดันโลหิตสูง รวมทั้งการบาดเจ็บล้มตายจากอุบัติเหตุและอุบัติเหตุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ที่สูงขึ้น

จากสถานการณ์ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาประเทศ ซึ่งต่อมาทวีความรุนแรงขึ้นจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่ออย่างสาหัสต่อประชาชนทั้งในเขตเมืองและชนบทอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ระบบสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติในด้านการแก้ไขเยียวยาและฟื้นฟูสภาพสังคมไทย หรือเป็นการป้องกันการเกิดหรือลุกลามของปัญหาเพื่อช่วยเหลือและพัฒนาสมาชิกของสังคมให้ทั่วถึง

แต่ในความเป็นจริงที่ปรากฏ สวัสดิการสังคมและบริการต่าง ๆ ยังไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้ ลักษณะของการให้บริการจึงเป็นเพียงแต่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น และเฉพาะกลุ่มที่พบเห็นยังคงมีกลุ่มที่ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในภูมิภาคที่ห่างไกล รวมทั้งกลุ่มที่พยายามดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งทำให้พลเมืองของประเทศเป็นจำนวนมากเป็นผู้ตกขอบ ไม่สามารถเข้าถึงบริการและสวัสดิการ(Social Exclusion)

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ดำเนินการตามโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อค้นหาข้อมูลผู้ด้อยโอกาสและการกระจายตัวของกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหาต่าง ๆ และต้องการความช่วยเหลือในด้านการสงเคราะห์และพัฒนา อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายการจัดสรรทรัพยากรและการประสานการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้การพัฒนาคุณภาพชีวิต การป้องกันและการแก้ไขปัญหาของตนเองและการสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ครอบครัว ซึ่งผลการสำรวจทำให้ทราบจำนวนและประเภทของผู้ด้อยโอกาส ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข รวมทั้งผู้ประสบปัญหาทางด้านสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ได้แก่

(1) เด็กและเยาวชน พิจารณาเป้าหมายจากเด็กและเยาวชนที่อยู่ในครอบครัวยากจน เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือตกอยู่ในภาวะขาดลำบากเดือดร้อน หรือเด็กที่มีปัญหาด้านความประพฤติ เป็นต้น

(2) ศตรูผู้ด้อยโอกาส เช่น เยาวสตรียากจน ขาดโอกาสในการศึกษาและการฝึกอาชีพ รวมทั้งสตรีที่ประกอบอาชีพไม่เหมาะสม

(3) ผู้สูงอายุ ได้แก่ ผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดผู้ดูแล ถูกทอดทิ้งและอยู่ในภาวะขาดลำบาก

(4) คนพิการทุพพลภาพ ได้แก่ กลุ่มที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน อยู่ในครอบครัวยากจน ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือผู้ที่ไม่มีอาชีพ ไม่มีงานทำ หรือขาดเงินทุนประกอบอาชีพ เป็นต้น

(5) คนขอทาน หรือคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งมักกระจ่ายกันอยู่ตามเมืองใหญ่หรือในเขตกรุงเทพมหานคร

(6) ผู้ประสบสาธารณภัย ในปีหนึ่ง ๆ มีผู้ประสบสาธารณภัยทั้งที่เป็นภัยธรรมชาติ เช่น วอดภัย อัคคีภัย ฝนแล้ง น้ำท่วม หรือผู้ประสบอุบัติเหตุที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เป็นจำนวนมากที่ต้องการความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม

(7) ผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อเอดส์ เป็นอีกกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ต้องการความเห็นอกเห็นใจและความช่วยเหลือ ซึ่งอาจจะเป็นบิดา มารดา หรือเด็กที่ติดเชื้อเอดส์โดยตรง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาโรคเอดส์ ซึ่งมีปรากฏกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(8) ครอบครัวยากจน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถเลี้ยงดูช่วยเหลือตนเองได้ ขาดความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ ขาดโอกาสด้านสวัสดิการสังคม หรือการบริการขั้นพื้นฐานที่ควรจะได้รับ เพื่อให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น

(9) ราษฎรขาดแคลนที่ดินทำกินในเขตนิคมสร้างตนเอง เป็นอีกกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

(10) ประชากรชาวเขา เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ห่างไกลตามพื้นที่ภูเขา ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานอีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งประสบปัญหาด้านการประกอบอาชีพและมีปัญหาสุขภาพติดจำนวนมาก

อย่างไรก็ตามนอกจากกลุ่มเป้าหมายที่ระบุไว้ข้างต้นจำนวน 10 ประเภทแล้ว ในปัจจุบันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและรวบรวมข้อมูลผู้ที่ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจซึ่งมีครอบครัวที่ประสบปัญหาการว่างงาน การถูกให้ออกจากงาน หรือปัญหาความล้มเหลวในธุรกิจ/อาชีพต่าง ๆ รวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมอีกมากมาย ที่กรมประชาสงเคราะห์ต้องรับภาระในการดูแลช่วยเหลือ และให้บริการด้านสวัสดิการสังคม

ในเอกสารฉบับนี้ผู้เขียนจะเน้นหลักกลุ่มเป้าหมายที่เป็นชาวเขาซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ระบุว่าเป็นกลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรมผู้ด้อยโอกาส และควรได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รวมถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป.

บทที่ 3

การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

3.1 ชาวเขาในประเทศไทย

3.1.1 ความเป็นมา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2529:1-2) ได้ระบุความเป็นมาของชาวเขาในประเทศไทยว่าเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน เป็นกลุ่มชนที่มีเชื้อชาติ ภาษา ขนบธรรมเนียมและประเพณี ตลอดจนความเชื่อถือแตกต่างไปจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยชาวเขาในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ตั้งประเทศไทยในปัจจุบันมาก่อนชนชาติไทย และกลุ่มที่เพิ่งอพยพเข้ามาสู่ประเทศไทยเมื่อประมาณ 100 ที่ผ่านมา

Young (1962,อ้างแล้ว) ได้เสนอแนะไว้ว่า หากใช้ทิศทางของการอพยพเป็นหลักในการแบ่งประเภทของชาวเขาในภาคเหนือแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 สาขา คือ

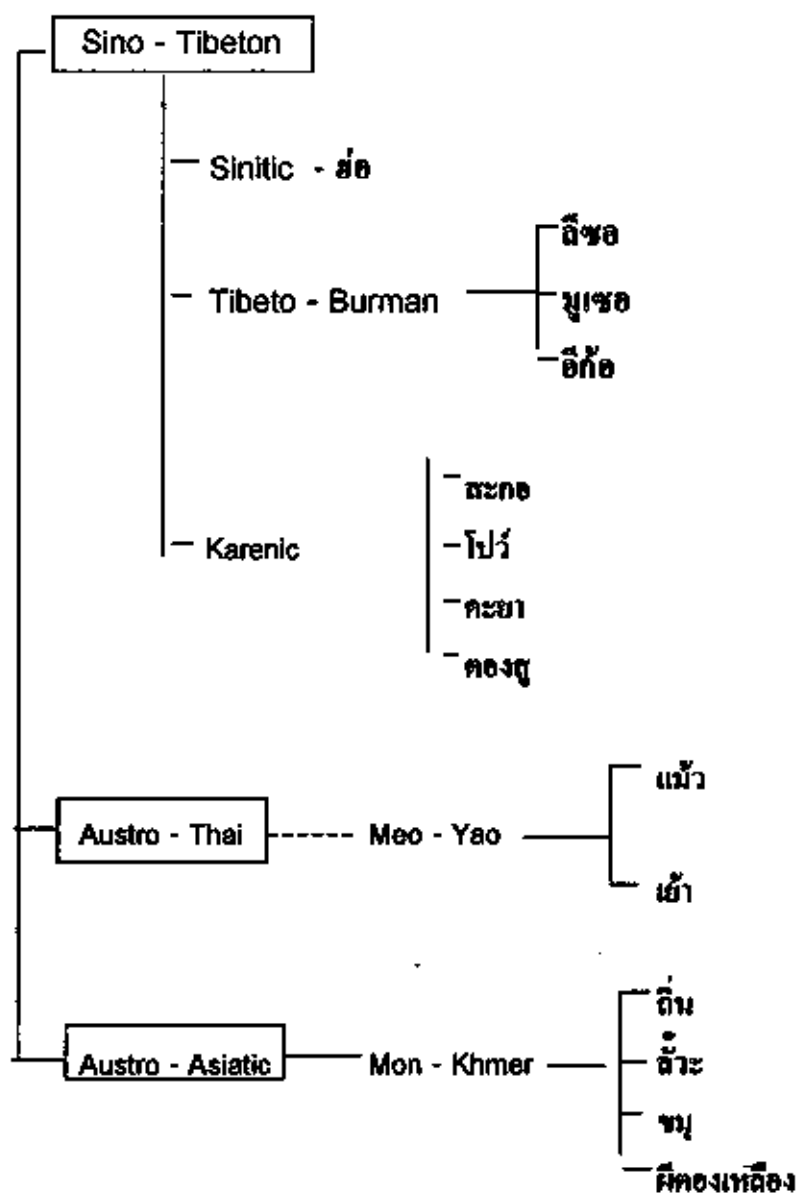
(1) ชนชาติที่อพยพจากทางใต้ไปสู่ทางเหนือ พวกนี้เป็นพวกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Austro-Asiatic) ได้แก่ชาวเขาเผ่าละว้า ขมุ ข่า ส้อ ถิ่น และผิคงเหลือง (มลาบรี) ซึ่งเชื่อว่าชาวเขาสาขานี้ได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก่อนชนชาติไทย

(2) ชนชาติที่อพยพจากทางเหนือลงสู่ทางใต้ พวกนี้เป็นกลุ่มจีน - ทิเบต (Sino - Tibeton) ได้อพยพลงใต้ตามเส้นทางขนานกับการอพยพจากเหนือลงมาได้ของชนชาติไทย แต่อาศัยอยู่ในระดับภูมิประเทศที่สูงกว่า ในขณะที่ชนชาติไทยอพยพเข้ามาอยู่ในที่ราบลุ่ม ชนกลุ่มนี้ได้เข้ามาอยู่อาศัยในภาคเหนือของประเทศไทย เมื่อประมาณ 100 ปีที่ผ่านมาเอง พวกจีน - ทิเบต แยกสาขาออกเป็น 2 สาขาย่อย คือ

ก. พวกทิเบต - พม่า (Tibeto Burman) ชนกลุ่มนี้สืบเชื้อสายมาจากพวกโตโล - โนสุ ชาวเขากลุ่มนี้ได้แก่ อีก็้อ ลีซอ มูเซอ และกะเหรี่ยง

ข. พวกจีนเดิม (Main Chinese) ชาวเขากลุ่มนี้ได้แก่ แม้ว เฝ้า และส้อ

ในขณะที่สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ (1995 : 3) ได้แบ่งชาวเขาในประเทศไทยเป็น 3 กลุ่ม ตามพื้นฐานทางด้านภาษา (Linguistic stocks) ตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้ คือ



แผนภูมิที่ 1 การแบ่งกลุ่มชาวเขาในประเทศไทย

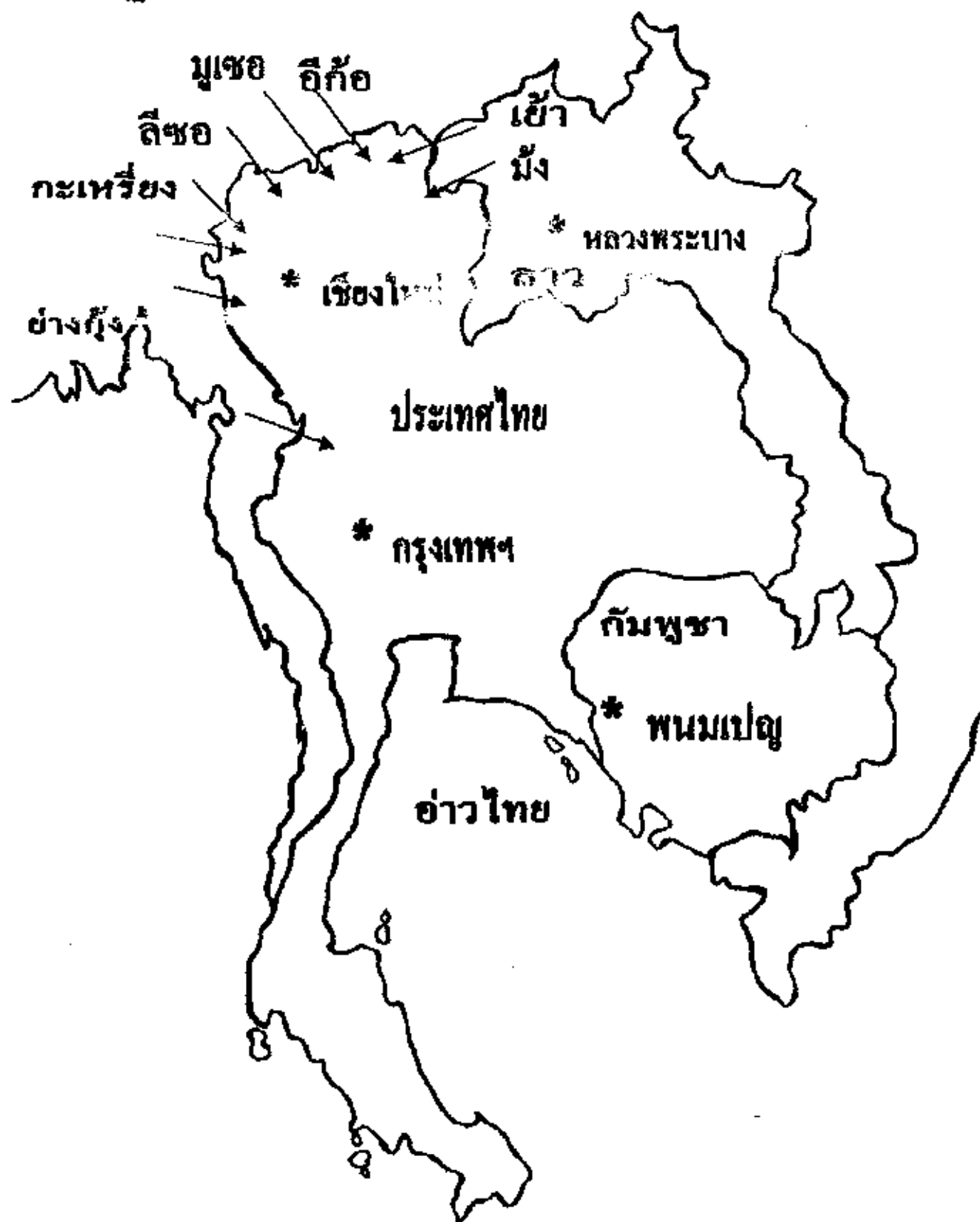
ที่มา : สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ (1995)

๑ 12.05.6
 116287
 เลขเรียกหนังสือ..... ๑๕๓
 เลขทะเบียน..... 5699
 วันที่..... 1. 11. 2545

อย่างไรก็ดีกรมประชาสงเคราะห์ (2529,อ้างแล้ว) ได้สรุปการอพยพของชาวเขาเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ดังนี้

- เผ่ากะเหรี่ยง
 - จะอพยพจากพม่าเข้ามาทางด้านทิศตะวันตกของประเทศ เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดตาก กาญจนบุรี อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี และประจวบคีรีขันธ์
- ตองสู
 - ชาวเขาสาขาหนึ่งของเผ่ากะเหรี่ยงอพยพเข้าพื้นที่บริเวณ จังหวัดตาก
- กะเหรี่ยงขาว
 - อพยพเข้าพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- มูเซอแดงและตีซอ
 - อพยพเข้าบริเวณพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่
- ฮ่อและอีก้อ
 - อพยพเข้าบริเวณพื้นที่จังหวัดเชียงราย
- เข่า
 - อพยพเข้าบริเวณพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา น่าน
- ถิ่น ขมุ ผีตองเหลือง
 - อพยพเข้าบริเวณพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา
- แม้ว
 - อพยพเข้าบริเวณพื้นที่จังหวัดน่าน เพชรบูรณ์

รัฐฉาน



แผนภูมิที่ 2 : เส้นทางการอพยพของชาวเขากลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในเขตประเทศไทย

ที่มา : สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ (2529)

3.1.2 ประชากรและการกระจาย

ในระยะเริ่มแรก การดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในประเทศไทย ไม่ได้ได้รับการสำรวจจำนวนประชากรที่แท้จริง เพียงแต่มีการประมาณการกันเป็นระยะๆ แต่อย่างไรก็ตามต่อมาได้มีการสำรวจอย่างเป็นทางการ จึงทำให้ทราบจำนวนประชากร เผ่าพันธุ์ รวมทั้งถิ่นที่อยู่ซึ่งชัดเจนแน่นอนขึ้น ทั้งนี้ได้มีวิวัฒนาการของจำนวนประชากรชาวเขาดังตารางที่ 1 คือ

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรชาวเขาในประเทศไทยในระยะเวลาต่าง ๆ

พ.ศ.	ผู้สำรวจ/ผู้ให้ข้อมูล	จำนวนประชากร (คน)
2503	Young (1961)	217,000
2508 - 2509	สหประชาชาติ	275,249
2516	Young (1967)	284,500
2520	Kunstadter (1983)	331,305
2527	กรมประชาสงเคราะห์	416,821
2528	กรมประชาสงเคราะห์	460,328
2530	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	554,172
2536	สภาความมั่นคงและสำนักงานคณะ กรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติ	749,353 745,910
2538	กรมประชาสงเคราะห์	774,316
2540	กรมประชาสงเคราะห์	

อย่างไรก็ตามจำนวนประชากรชาวเขา ที่มีการสำรวจปีล่าสุด คือ พ.ศ.2540 โดยกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งระบุว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 774,316 คนนั้น ยังไม่ได้รวมกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายคือ ปะหล่อง ดองซุ ไทยลื้อ จีนฮ่อ ไทยใหญ่ และคนไทยพื้นราบ ซึ่งถ้านับรวมกันทั้งหมด จะมีจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงทั้งสิ้น 991,122 คน หรือประมาณ 1 ล้านคน ตามรายละเอียดในตารางที่ 2 และตารางที่ 3

ตารางที่ 2 ข้อมูลชุมชนบนพื้นที่สูงของประเทศไทย จำแนกตามกลุ่มชาติพันธุ์ (เผ่า)

กลุ่มชาติพันธุ์	ม.พรบ.	กลุ่มบ้าน	รวม	เปอร์ เซ็นต์	ชน.ลคร.	ประชากร	เปอร์ เซ็นต์
กะเหรี่ยง	934	1,196	2130	44.00	70,892	353,574	35.67
ม้ง	161	105	266	5.49	15,704	126,300	12.74
มูเซอ	98	97	195	4.03	9,501	48,357	4.88
อีเกอ	82	194	276	5.70	9,740	56,616	5.71
มูเซอ	132	314	446	9.21	15,388	85,845	8.66
ลีซอ	69	92	161	3.33	5,652	33,365	3.37
ลีวะ	42	29	71	1.47	3,322	17,637	1.78
ถิ่น	102	49	151	3.12	7,058	38,823	3.92
ขมุ	29	18	47	0.97	2,516	13,674	1.38
มลาบรี	2	1	3	0.06	24	125	0.01
รวมชาวเขา	1,651	2,095	3746	77.38	139,797	774,316	78.13
ปะหรั่ง	1	3	4	0.08	290	1,626	0.16
คองซู	1	3	4	0.08	53	257	0.03
ไทยก้อ	13	4	17	0.35	1,344	6,472	0.65
จีนฮ่อ	32	39	71	1.47	3,456	21,579	2.18
ไทยใหญ่	36	36	72	1.49	4,547	20,068	2.02
อื่น ๆ	44	4	48	0.99	1,632	9,086	0.92
รวมชนกลุ่ม น้อย	127	89	216	4.46	11,322	59,088	5.96
ไทยพื้นราบ	576	303	879	18.16	36,031	157,718	15.91
รวมทั้งสิ้น	2,354	2,487	4841	100.00	187,150	991,122	100.00

ตารางที่ 3 : ข้อมูลชุมชนบนพื้นที่สูง ของประเทศไทย จำแนกตามพื้นที่จังหวัด

พื้นที่	ม.พรบ.	กลุ่มบ้าน	รวม	เปอร์เซ็นต์	จน.ดคร.	ประชากร	เปอร์เซ็นต์
เชียงใหม่	446	1,024	1,470	33.61	48,625	253,627	25.59
เชียงราย	268	338	606	13.85	33,129	189,950	19.17
แม่ฮ่องสอน	283	365	648	14.81	21,770	115,018	11.60
ตาก	311	222	533	12.19	21,424	112,911	11.39
น่าน	236	65	301	6.88	18,736	100,494	10.14
กาญจนบุรี	182	46	228	5.21	10,771	46,500	4.69
ลำพูน	51	17	68	1.55	5,616	25,970	2.62
พิจิตรโลก	53	1	54	1.23	4,768	23,899	2.41
เพชรบูรณ์	61	18	79	1.81	3,069	21,927	2.21
พะเยา	30	25	55	1.26	2,856	17,567	1.77
ลำปาง	23	61	84	1.92	2,865	15,548	1.57
แพร่	25	9	34	0.78	3,102	15,157	1.53
ราชบุรี	50	11	61	1.39	2,838	13,316	1.34
กำแพงเพชร	16	17	33	0.75	1,507	10,332	1.04
เพชรบุรี	28	4	32	0.73	1,835	8,530	0.86
อุทัยธานี	17	20	37	0.85	1,451	6,623	0.67
ประจวบคีรีขันธ์	10	7	17	0.39	869	4,314	0.44
อุโขทัย	8	9	17	0.39	782	4,108	0.41
สุพรรณบุรี	9	6	15	0.34	900	4,038	0.41
เลย	1	1	2	0.05	237	1,293	0.13
รวม	2,108	2,266	4,374	100.00	187,150	991,122	100.00

3.1.3 ที่อยู่อาศัย

ปัจจุบันชาวเขาได้อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ รวม 20 จังหวัด โดยอาศัยอยู่ในเขตลุ่มน้ำสำคัญต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งจันทบูรณ์ (2524, อ้างแล้ว) ได้สรุปไว้ดังนี้

- ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ได้แก่ บริเวณต้นน้ำปิง วัง ยม และน่าน ในเขตจังหวัด เชียงใหม่ ลำปาง แพร่ น่าน ลำพูน สุโขทัย ตาก พิษณุโลก เพชรบูรณ์ และกำแพงเพชร
- ลุ่มน้ำสาละวิน ได้แก่ บริเวณต้นน้ำและลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำเมย ปาย ขวาม คง และสาละวิน ในจังหวัดตากและแม่ฮ่องสอน
- ลุ่มน้ำโขง ได้แก่ บริเวณต้นน้ำและลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำกก แม่อิง ผาง แม่จัน แม่ลาว ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา
- ลุ่มน้ำ แม่กลอง ได้แก่ บริเวณต้นน้ำและลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำแควน้อย แม่น้ำแควใหญ่ แม่กลอง แม่น้ำราชบุรี ในจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี และตาก
- ลุ่มน้ำท่าจีน ได้แก่ บริเวณต้นน้ำและลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำท่าจีน ในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี และสุพรรณบุรี
- ลุ่มน้ำเพชรบุรี ได้แก่ บริเวณต้นน้ำและลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำเพชรบุรี ในเขตจังหวัดเพชรบุรี
- ลุ่มน้ำปราจีนบุรี ได้แก่ บริเวณต้นน้ำและลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำปราจีนบุรี ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

สำหรับการตั้งถิ่นฐานของหมู่บ้านชาวเขานั้น ในอดีตที่ผ่านมา 3 - 4 ทศวรรษมีข้อสังเกตได้ว่าชาวเขากลุ่มที่ไม่ปลูกฝิ่นและรู้จักการทำนาขั้นบันไดโดยประเพณี เช่น กะเหรี่ยง และลื้อ นั้นจะมีอาณาเขตหมู่บ้านที่แน่นอน ซึ่งบางหมู่บ้านได้ตั้งหลักแหล่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยปี ส่วนกลุ่มที่นิยมปลูกฝิ่นเป็นอาชีพ เช่น แม้ว เย้า อีโก้ มูเซอ ลีซอ มักจะมีการอพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอ เมื่อความอุดมสมบูรณ์ของดินที่ใช้เพาะปลูกลดลง อันเป็นสาเหตุสำคัญที่เกิดการทำลายป่าต้นน้ำลำธารอย่างรุนแรง และที่ตั้งหมู่บ้านมักจะอยู่บริเวณที่สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 800 เมตรขึ้นไป แต่ในปัจจุบันภายหลังจากการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และรัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพจิตทำให้การปลูกฝิ่นได้เบาบางไปมาก โดยมีการปลูกพืชทดแทนและมีอาชีพด้านอื่นรองรับ จึงทำให้การอพยพโยกย้ายถิ่นฐานลดน้อยลง โดยมีการตั้งหมู่บ้านที่ถาวรเป็นส่วนใหญ่

3.1.4 สภาพทางสังคม - เศรษฐกิจ

กรมประชาสงเคราะห์ (2541 : 5 - 6) ได้วิเคราะห์ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของชาวเขาไว้คือ ในวิถีชีวิตความเป็นอยู่จะมีหมู่บ้านเป็นจุดศูนย์รวมหรือศูนย์กลางความสัมพันธ์ทางสังคม หมู่บ้านจึงนับเป็นสังคมที่ใหญ่ที่สุดของชาวเขา ขนาดหมู่บ้านขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความเหมาะสมของพื้นที่ ข้อมูลในปี พ.ศ.2540 หมู่บ้านชาวเขามีขนาดโดยเฉลี่ยประมาณ 37 หลังคาเรือนต่อหมู่บ้าน โดยในบางหมู่บ้านอาจมีขนาดเล็กมาก (กลุ่มบ้าน) เพียง10 หลังคาเรือน แต่บางหมู่บ้านอาจมีขนาดใหญ่ถึงเกือบ 200 หลังคาเรือน ส่วนขนาดหลังคาเรือนโดยเฉลี่ยประมาณ 5.5 คน ในหมู่บ้านชาวเขามักจะประกอบขึ้นด้วยกลุ่มครัวเรือนหลายกลุ่มในชาติพันธุ์หรือเผ่าเดียวกันที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเป็นญาติพี่น้องหรือร่วมแซ่สกุลเดียวกัน โดยจะมีน้อยมากที่พบว่าในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ มีชาวเขาหลายเผ่าอยู่ร่วมในบริเวณหมู่บ้านเดียวกัน ในปัจจุบันหมู่บ้านชาวเขาที่ไม่ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 จะมีผู้นำหรือผู้ใหญ่บ้านที่เป็นทางการ หรืออาจจะเป็นหมู่บ้านบริวารของหมู่บ้านคนไทยพื้นราบ โดยมีผู้นำหมู่บ้านเป็นตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ส่วนหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการก็จะมีกรคัดเลือกผู้นำกันขึ้นมาเองเพื่อปกครองคนในหมู่บ้านในรูปการปกครองตนเองในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์หรือเผ่าจะ ไม่มีหัวหน้าสูงสุด แต่จะมีความยึดมั่นในหมู่ชนรวมเผ่าเดียวกันในระดับหนึ่ง ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปของการแต่งกาย ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีหรือพิธีกรรมทางศาสนา อย่างไรก็ตามในแต่ละหมู่บ้านยังมีผู้นำอีกหลายประเภท เช่น ผู้อาวุโสสูงสุดประจำหมู่บ้าน ผู้นำทางศาสนา ผู้นำเผ่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือหัวหน้ากลุ่มองค์กรในหมู่บ้าน ซึ่งจะมีบทบาทและอิทธิพลในหมู่บ้านแตกต่างกันไป ซึ่งผู้นำที่เป็นทางการมักจะขอคำปรึกษาหรือขอความร่วมมือในการบริหารและการปกครองภายในหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้อาวุโสและผู้นำทางศาสนา

นอกจากนี้กรมประชาสงเคราะห์ (2527 ,อ้างแล้ว) ยังได้กล่าวถึงลักษณะทางสังคมของชาวเขาว่า โดยทั่วไปชาวเขาในประเทศไทย ไม่มีการแบ่งกลุ่มชนในเผ่าออกเป็นวรรณะ สังคมชาวเขาเป็นสภาพชีวิตของกลุ่มชนในสังคม ที่ประกอบการกิจกรรมแบบไร้เงื่อนไข เป็นหลักและเป็นมาตามประเพณี ถึงแม้ทุกหมู่บ้านจะมีตำแหน่งหัวหน้า แต่ครอบครัวของผู้

ดำรงตำแหน่งในสังคมชาวเขายังคงประกอบอาชีพหลักเช่นเดียวกับคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น คือ การเพาะปลูกพืช และการเลี้ยงสัตว์ จึงอาจกล่าวได้ว่าสังคมชาวเขามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มุ่งต่อการยังชีพเป็นส่วนใหญ่ และเป็นสังคมที่ค่อนข้างยึดถือประเพณีอย่างเคร่งครัด ส่วนเรื่องครอบครัวของชาวเขามี 2 ลักษณะ คือ

- (1) ระบบครอบครัวเดี่ยว หมายถึง ครอบครัวที่สามีภรรยา และบุตรที่ยังมิได้แต่งงานอยู่ร่วมกันในหลังคาเรือนเดียวกัน จะมีการแยกหลังคาเรือนหรือแยกครอบครัวหลังจากแต่งงานแล้ว ชาติพันธุ์หรือเผ่าที่มีลักษณะครอบครัวเดี่ยวเช่น เผ่ามูเซอ กะเหรี่ยง ลีว๊ะ
- (2) ระบบครอบครัวขยาย หมายถึง ครอบครัวหลายครอบครัวอยู่รวมกันในหลังคาเรือนเดียวกัน โดยมีครอบครัวของพ่อแม่เป็นหลัก ซึ่งครอบครัวขยายจะพบในชาวเขเผ่าเมี้ยว เฒ่า อีโก้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในเรื่องระบบครอบครัวนั้น พบว่าทุกเผ่าจะมีระบบครอบครัวทั้ง 2 ลักษณะปะปนกันอยู่ แต่มีแนวโน้มว่าในปัจจุบันจะมีระบบครอบครัวเดี่ยวมากกว่าครอบครัวขยาย

ชาวเขาที่มีลักษณะเป็นครอบครัวขยายและอยู่ในบ้านหลังเดียวกันนั้นอาจเรียกบ้านของชาวเขานั้นว่า ครัวเรือน ซึ่งจะมีหัวหน้าครัวเรือนในครัวเรือนหนึ่ง ๆ นั้น จะทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพร่วมกันยกเว้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ให้ขายเป็นเงินสด ซึ่งแต่ละครอบครัวที่ได้ลงแรงในครัวเรือนนั้น เป็นผู้ได้รับประโยชน์เป็นของตนเอง

อีกประเด็นหนึ่งทางด้านสังคมของชาวเขาที่น่าสนใจคือ ลักษณะความเชื่อถือ ชาวเขาทุกเผ่านับถือผี ซึ่งเชื่อว่ามิวิญญาณสิงสถิตอยู่ในสิ่งต่าง ๆ ในธรรมชาติ และยังเชื่อปรากฏการณ์ธรรมชาติ เช่น ฝนตก ฟ้าร้อง ฟ้าผ่า เกิดจากการกระทำของสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่บ้านชาวเขาที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนเมืองมาก ๆ จะมีพิธีการเลี้ยงผีบ่อยครั้ง ถ้าเกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติในบริเวณหมู่บ้านหรือบริเวณไร่นา อย่างไรก็ตามในบางหมู่บ้านนั้นได้มีการเปลี่ยนศาสนาเป็นศาสนาพุทธหรือศาสนาคริสต์ อันเป็นผลมาจากความพยายามของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปเผยแพร่

สำหรับด้านการประกอบอาชีพซึ่งเป็นลักษณะทางเศรษฐกิจของชาวเขานั้น ในระบบดั้งเดิม จะมีลักษณะเศรษฐกิจของครัวเรือน 2 แบบ คือ

(1) เศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง (Subsistence) จะประกอบอาชีพการเกษตรแบบผสมผสาน (Mixed cropping) โดยมุ่งให้เพียงพอสำหรับการบริโภคในครอบครัว ทั้งพืชอาหารและพืชเพื่อใช้สอย รวมทั้งสัตว์เลี้ยงเพื่อการบริโภค การล่าสัตว์และการหาของป่าด้วย ระบบเศรษฐกิจแบบนี้อาศัยการแลกเปลี่ยน (Barter Economic) เป็นสำคัญ กลุ่มหรือชาติพันธุ์ (เผ่า) ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเอง ได้แก่ กะเหรี่ยง ลีซอ ถิ่น และขมุ

(2) เศรษฐกิจแบบกึ่งเลี้ยงตัวเอง (Semi - Subsistence) ซึ่งนอกจากจะมีการปลูกพืชเพื่อการบริโภค การเลี้ยงสัตว์ การล่าสัตว์ และการหาของป่าแล้วยังเน้นการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ผัก และข้าวโพด อาหารสัตว์ไว้จำหน่ายเป็นรายได้ของครัวเรือน ชาติพันธุ์ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบนี้ ได้แก่ แม้ว เย้า ลีซอ อีเก้อ และมุเซอ

แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ภายหลังจากการติดต่อค้าขายกับสังคมภายนอก

สาธารณูปโภคพื้นฐานได้รับการพัฒนา เช่น ถนน ไฟฟ้า โทรศัพท หรือการศึกษา สาธารณสุขที่ดีขึ้น สามารถรับข้อมูลข่าวสารและติดต่อสื่อสารได้อย่างสะดวกรวดเร็วขึ้น รวมทั้งได้รับการส่งเสริมแนะนำจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และความพยายามเป็นการส่วนตัวชาวเขาในหลาย ๆ หมู่บ้าน ได้เปลี่ยนรูปแบบทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเป็นการหันมาปลูกพืชเงินสด (Cash crops) ในลักษณะการปลูกพืชเชิงเดี่ยว (Monocrop) กันมากขึ้น พืชเหล่านี้ได้แก่ กะหล่ำปลี มะเขือเทศ ถั่วฝักยาว ไม้ดอก ไม้ผลต่าง ๆ ถั่วฝักยาว เหือก ฯลฯ ทำให้ลักษณะทางเศรษฐกิจของชาวเขาในหลายหมู่บ้านเปลี่ยนแปลงไป แต่ถึงกระนั้นลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรแบบพืชไร่ยังสามารถสังเกตเห็นได้อยู่ทั่วไปใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การทำไร่เลื่อนลอย ได้แก่การตัด ถาง และเผา พื้นที่ป่าโดยไม่หลงเหลือต้นไม้เดิม แล้วทำการเกษตรระยะหนึ่งประมาณ 2 ปี แล้วจึงย้ายไปทำการเพาะปลูกในพื้นที่แห่งใหม่ ลักษณะเช่นนี้เป็นมาอย่างยาวนานต่อเนื่องในอดีต แต่ในปัจจุบันมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากข้อจำกัดและแรงกดดันหลายประการ เช่น จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่นโยบายของรัฐบาลในการรักษาสภาพพื้นที่ป่าไม้ต้นน้ำลำธารมีการประกาศและปฏิบัติอย่างชัดเจน ประกอบกับชาวเขาได้รับการส่งเสริมให้ปลูกพืช ถาวร เช่น ไม้ผลยืนต้น การทำนาข้าว และมีระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำบนพื้นที่ลาดชันรวมทั้งรูปแบบการเกษตรผสมผสาน ซึ่งทำให้ชาวเขามีทาง

เลือกการประกอบอาชีพมากขึ้น สามารถมีอาหารและรายได้เลี้ยงครอบครัวได้เป็นอย่างดี

- (2) การทำไร่หมุนเวียน ได้แก่ การตัด ฝัง และเผา เช่นกัน แต่ได้มีการคงตอไม้เดิมในไร่ไว้ เพื่อทำการเพาะปลูกไประยะหนึ่งหรือเพียงหนึ่งปีก็จะหมุนเวียนไปยังพื้นที่ใหม่ที่เป็นไร่เดิม แต่พักฟื้นตัวมาแล้วระยะหนึ่ง ประมาณ 5 - 8 ปี หรืออาจจะน้อยกว่าในบางหมู่บ้าน ซึ่งนิยมในกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง แต่ในปัจจุบันก็มีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน โดยมีการใช้พื้นที่เป็นการถาวรมากยิ่งขึ้น เช่น การปลูกไม้ผล การทำนาดำและระบบการเกษตรผสมผสานทั้งการปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงปลา ทำให้การทำไร่หมุนเวียนน้อยลงหรืออาจไม่มีเลยในบางหมู่บ้าน

3.2 นโยบายของรัฐในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

ประเทศไทยได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการยอมรับชาวเขาให้เป็นส่วนหนึ่งของประชาชนไทย ตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ โดยรัฐบาลได้เริ่มเข้าไปช่วยเหลือชาวเขาในรูปแบบของการสงเคราะห์ประชาชนผู้ยากไร้ห่างไกลการคมนาคม ตั้งแต่ พ.ศ.2494 เป็นต้นมา มีตำรวจตระเวนชายแดนเป็นหน่วยบุกเบิก และกรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยสนับสนุน ทั้งนี้สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2529 : 14 - 38) ได้วิเคราะห์และแยกแยะรายละเอียดความเป็นมาของนโยบายรัฐในการแก้ไขปัญหาระหว่างชาวเขาไว้ 7 ลักษณะ คือ

- 1) นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 6
- 2) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับชาวเขา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2502 - พ.ศ.2525
- 3) มติคณะกรรมการป้องกันอนุรักษทรัพย์ากรป่าไม้ ปี พ.ศ.2528
- 4) นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2527
- 5) นโยบายของกระทรวงมหาดไทย ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525 - 2529)
- 6) นโยบายของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 3 พ.ศ.2528
- 7) นโยบายการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ.2527

แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับชาวเขานั้น ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะผสมผสาน เพื่อให้การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาได้เข้าสู่ระบบการพัฒนาในรูปแบบปกติเช่นเดียวกับคนไทยพื้นราบ เน้นบทบาทของหน่วยงานหลักภาครัฐให้เข้าไปดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้านชาวเขา รวมทั้งพิจารณากลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงทั้งหมด ซึ่งจะรวมทั้งคนไทยพื้นราบที่อพยพขึ้นไปประกอบอาชีพบนพื้นที่สูงด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐบาลที่มีผลในทางปฏิบัติปัจจุบันจะประกอบไปด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2532 ซึ่งเป็นผลให้มีการกำหนดแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน ถึงเวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 1 (2535 - 2539) และฉบับที่ 2 (2540 - 2544) ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย

นโยบายของรัฐในระยะต่าง ๆ นั้น ได้ปรากฏเป็นแผนปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขาให้ดีขึ้นและเป็นคนไทยที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นลักษณะของการกระจายบริการของรัฐในรูปแบบของสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในชนบทห่างไกล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

3.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ระยะ 2 (2507 - 2509) ได้กล่าวถึงการพัฒนาชาวเขาไว้ในบทที่ 10 (หน้า 150 - 151) เรื่อง การพัฒนาชุมชนและสาธารณสุขการดังนี้

"ข. นิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา ชาวเขาส่วนมากยังขาดความสำนึกที่ว่าตนเป็นคนไทย การประกอบเกษตรกรรมของชาวเขาเหล่านี้ขึ้นไปในรูปแบบไร่เลื่อนลอยเป็นส่วนมาก ซึ่งนับว่าเป็นอันตราย กระทบกระเทือนทรัพยากรของประเทศ จึงจำเป็นต้องจัดการให้ชาวเขาเหล่านี้ได้มีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่ง รู้จักวิธีการเพาะปลูกที่ถูกต้อง และมีความสำนึกในความเป็นคนไทยอย่างแน่นแฟ้น สิ่งที่จะปฏิบัติตามโครงการนี้ในระยะ 3 ปีข้างหน้า ได้แก่ การจัดสรรพื้นที่ในบริเวณนิคมคอยมูเซอ จังหวัดตาก คอยเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเลย ในการปลูกชา กาแฟ และพืชเมืองหนาว ตลอดจน

เพื่อรับสมาชิกใหม่รวมทั้งสิ้นราว 1,000 ครอบครัว ส่งเสริมอาชีพโดยแจกจ่ายพันธุ์พืชและจัดหาพันธุ์สัตว์ให้ชาวเขาเลี้ยง ตลอดจนจัดหาบริการที่จำเป็น เช่น โรงเรียนและสถานศึกษา

(2) โครงการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ทางราชการได้เล็งเห็นความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวเขาโดยทั่วไปดังกล่าวแล้ว แต่เนื่องจากจะจัดสร้างนิคมให้ชาวเขาทั้งหมดไม่ได้ เพราะจะต้องใช้เงินและเจ้าหน้าที่ตลอดจนอุปกรณ์อื่น ๆ เป็นจำนวนมากเกินกำลังที่จะหามาได้ จึงจะจัดตั้งศูนย์พัฒนาสงเคราะห์ชาวเขารุ่นขึ้น โดยจะจัดขึ้นเป็นการทดลองในนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขาคอยมูเซอร์ จังหวัดตาก เป็นแห่งแรกในปี 2507 และจะเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่งที่คอยเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดเลย ในปี 2508 ส่วนในปี 2509 นั้น ก็จะจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกในจังหวัดที่มีชาวเขามากและยังไม่มีนิคม เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน

นอกจากการจัดตั้งศูนย์พัฒนาดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์จะตั้งศูนย์วิจัยชาวเขา และจะจัดให้มีหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่ออกไปปฏิบัติงานตามหมู่บ้านชาวเขาให้ครบทุกแห่ง โดยจะจัดตั้งขึ้น 4 หน่วยในจังหวัดตากและใกล้เคียง ในปี พ.ศ.2507 ปีต่อไปจะจัดเพิ่มขึ้น 12 แห่ง เพื่อปฏิบัติงานในหมู่บ้านชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย เลย และจังหวัดใกล้เคียง ในปี พ.ศ.2509 นั้น จะจัดเพิ่มขึ้นอีก 40 หน่วยเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก พะเยา น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก กำแพงเพชร และกาญจนบุรี รวม 3 ปี จะจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่ ประมาณ 56 หน่วย สงเคราะห์ชาวเขาได้ราว 140,000 - 210,000 คน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 - 2541) ได้กล่าวถึงการดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาวเขา โดยการช่วยเหลือสงเคราะห์ชาวเขาทั้งในด้านการอาชีพ การศึกษา การอนามัย และส่งเสริมความเจริญในชุมชนที่ชาวเขาอาศัยอยู่
- 2) เพื่อป้องกันการทำลายป่าต้นน้ำลำธาร โดยการส่งเสริมให้ชาวเขาเลิกการอพยพเคลื่อนย้ายและทำการเกษตรแบบถาวร

- 3) เพื่อยกเลิกการปลูกฝิ่น โดยการส่งเสริมให้ชาวเขาประกอบอาชีพที่มีรายได้ดีกว่า แทนการปลูกฝิ่น
- 4) เพื่อรักษาความปลอดภัยทางชายแดน โดยการสร้างความสัมพันธ์ทางจิตใจกับ ชาวเขา เพื่อส่งเสริมให้ชาวเขาเกิดความเชื่อมั่นและเชื่อถือรักใคร่เจ้าหน้าที่บ้าน เมือง รักชาติไทย หวงแหนผืนแผ่นดินไทย มีความจงรักภักดีต่อชาติไทย เพื่อจะ ได้เป็นกำลังสำคัญในการต่อต้านและป้องกันการแทรกซึมบอนทำลายของฝ่าย คอมมิวนิสต์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515 - 2519) ได้กล่าวถึงการพัฒนาชาวเขาไว้ในบท ที่ 13 (หน้า 379) เรื่องกิจการสังคมไว้ดังนี้

"6 การสงเคราะห์ชาวเขา ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จะทำการปรับปรุงนิคมชาวเขาที่มีอยู่เดิม 4 แห่ง ให้สามารถรับชาวเขาที่อพยพจากเขตที่มีผู้ก่อการร้ายทาง ภาคเหนือประมาณ 1,000 ครอบครัว ขยายหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่ให้ กว้างขวางโดยจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่ขึ้นปีละ 50 หน่วยเพื่อให้สามารถครอบคลุมหมู่บ้านชาว เขาทางภาคเหนือ 600หมู่บ้าน เป็นประชากร 50,000 คน ทำการวิจัยและศึกษามนุษย์วิทยา ของชาวเขา จำนวน 5 แห่ง และทำการวิจัยสภาพของชาวเขาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน ของโครงการ คัดลอกจนประเมินผลงานสงเคราะห์ชาวเขา

ดำเนินการส่งเสริมและขยายงานด้านชาวเขาสัมพันธ์ โดยจัดส่งพระธรรม จาริกไปเผยแผ่พระพุทธศาสนาแก่ชาวเขาทางภาคเหนือ จำนวน 500 หมู่บ้าน เป็นชาวเขา ประมาณ 100,000 คน ส่งเสริมให้มีการปลูกไม้ยืนต้นที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ชา กาแฟ เป็นต้น ใน 3,000 หมู่บ้าน"

"4 การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา เนื่องด้วยชาวเขามาต่าง ๆ อาศัยอยู่ใน ลักษณะกระจัดกระจายปราศจากหลักแหล่งที่แน่นอนในภาคเหนือ ได้ก่อให้เกิดปัญหายุ่ง ยากให้กับประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กำดำเนินงานพัฒนาและ สงเคราะห์ชาวเขาจึงประสบปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน ไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้ตามเป้า หมาย สมควรจะได้หยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาอย่างรอบคอบ และหาวิธีการสงเคราะห์ และช่วยให้ชาวเขาได้เป็นพลเมืองดีของชาติต่อไป ปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณาได้แก่ สถิติ

และข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับจำนวนประชากรชาวเขา การประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง เช่น การปลูกสวนผลไม้ เป็นต้น อีกประการหนึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับชาวเขาอยู่หลายหน่วยด้วยกัน เช่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกรมตำรวจ แต่ยังไม่แนบนโยบายและวิธีบริหารงานที่แน่นอน จึงสมควรที่จะมีการกำหนดนโยบายขึ้นเพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติ และกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประสานงานอย่างใกล้ชิดซึ่งอาจจะรวมศูนย์กำลังหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันด้วยระดับหน่วยงานขึ้น เพื่อที่จะได้มีประสิทธิภาพในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาได้ยิ่งขึ้น”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4

รัฐได้กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาชาวเขาไว้ในแผนการกระจายบริการทางสังคม (หนา 298) ดังนี้

“(5) ปัญหาเรื่องชาวเขา ในปัจจุบันมีชาวเขาอาศัยประกอบอาชีพอยู่บนภูเขาสูงของประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 500,000 คน ประกอบด้วยชาวเขาเผ่าเผ่า เย้า ลีซอ มูเซอ อีเกอ กะเหรี่ยง ล้อ กระจายกันอยู่ตามจังหวัดภาคเหนือ ซึ่งนับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที ชาวเขามีอาชีพทางเพาะปลูก ปลูกฝิ่น ทำไร่เลื่อนลอย ถ้ำสัตว์ โดยปกติชาวเขามีนิสัยเป็นผู้ขยันขันแข็ง แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้พอกิน เนื่องจากทำการเกษตรในที่สูงซึ่งได้ผลตอบแทนต่ำ เพราะเป็นการเกษตรกรรมแบบล้าหลัง ทำให้ดินเสื่อมคุณภาพโดยเร็ว จึงต้องโยกย้ายที่ทำการเกษตรและทำสายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนปัญหาทางสังคม ได้แก่ การศึกษาซึ่งชาวเขาส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพูดและเข้าใจภาษาไทยได้และไม่เห็นความจำเป็นในการศึกษาภาษาไทย นอกจากนั้นก็ยังมีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เนื่องจากชาวเขาอยู่กันกระจัดกระจาย ทำให้บริการทางด้านนี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก

แนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาชาวเขา กำหนดให้มีการร่วมมือกันจัดทำโครงการสำหรับชาวเขาระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในรูปแบบโครงการสมบูรณ์แบบแยกตามเขตพื้นที่ คือ มีทั้งการพัฒนาอาชีพเพื่อลดการปลูกฝิ่น ส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ การอุตสาหกรรมในครอบครัว การพัฒนาด้านศึกษา อนามัยควบคู่กันไป สำหรับการส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ที่สูงให้กับชาวเขานั้น จะได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสาธิตในท้องที่ และส่งเสริมให้มีการเลี้ยงปศุสัตว์ ตลอดจนจัดหาตลาดพืชผลให้ชาวเขา และสนับสนุนงานส

ยกระดับขึ้นในกลุ่มชาวเขา เพื่อให้มีการช่วยเหลือกันภายในหมู่ โดยการริเริ่มของทางราชการ ด้วยการสนับสนุนทางด้านวิชาการและกำลังเงิน ส่วนในบริเวณค้ำน้ำและลำธารที่ถูกทำลาย และละทิ้งแล้วนั้นจะต้องมีโครงการปลูกป่าและจัดตั้งหมู่บ้านใหม่ขึ้น แล้วดำเนินโครงการ ในรูปสมบูรณ์แบบ และจะต้องมีการพิจารณาให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน เพื่อให้ชาวเขามีความมั่นคงทางจิตใจ และมีความรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งในสังคมไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

รัฐได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาชาวเขาไว้ในแผนพัฒนาสังคม (หน้า 325 - 326) ดังนี้

(1) เร่งดำเนินการลดอัตราเพิ่มประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบนพื้นที่สูงและสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานถาวรของประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูงให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยเน้นชุมชนที่มีความหนาแน่นและอัตราเพิ่มของประชากรสูง

(2) เร่งปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม และป้องกันการทำลายทรัพยากร เนื่องจากการกระทำของประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูง

(3) เร่งปรับปรุงองค์กรเพื่อให้สามารถรับภาระในการดำเนินการพัฒนาชาวเขาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนพัฒนาที่ชัดเจน โดยยึดแผนพัฒนาชาวเขาที่เป็นแผนแม่บท และเป็นแกนกลางในการประสานการพัฒนาของหน่วยงาน ซึ่งรวมถึงโครงการหลวงพัฒนาภาคเหนือ โครงการพระราชดำริและมูลนิธิที่เกี่ยวข้อง

(4) เร่งพัฒนาเศรษฐกิจหลักในด้านสาขาเกษตรกรรมควบคู่ไปกับสาขาอื่น เพื่อให้ชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูงมีอาชีพที่ถาวร มีรายได้เพียงพอในการยังชีพและลดปริมาณการปลูกฝิ่นลง โดยเร่งเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น และกระจายแรงงานจากภาคเกษตรไปสู่อาชีพหลักอื่น ทั้งนี้ เน้นการอุตสาหกรรมในครัวเรือน

(5) พัฒนาชาวเขาให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพและสามารถช่วยตนเองได้ เน้นการเสริมสร้างความรู้และให้บริการคานพัฒนาอนามัยพื้นฐาน รวมถึงการลดอัตราการติดยาเสพติด เพื่อให้ชาวเขาได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง

(6) เร่งรัดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และสนับสนุนให้ชาวเขาเข้ามามีส่วนร่วมให้มากสำหรับหมู่บ้านที่ยังไม่มีหน่วยราชการใดเข้าถึง ให้เร่งรัดสร้างความสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและเป็นการผูกพันทางจิตใจของชาวเขา ให้มีความนิยมในชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

รัฐได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาชาวเขาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาชนบท ดังนี้

“(1.3) พื้นที่สูงภาคเหนือ จะมุ่งควบคุมชุมชนชาวเขาในเขตพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคง โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นหนักในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วยงานด้านการปกครอง การจัดตั้งถิ่นฐานถาวร การลดการปลูกฝิ่น การลดการทำลายต้นน้ำลำธาร โดยกำหนดให้มีมาตรการ ดังนี้

- พิจารณากำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการควบคุม ดูแลการจัดระเบียบการปกครอง การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้ชาวเขาได้อยู่อาศัยและทำกินเป็นหลักแหล่งถาวร

- ให้มีการจัดทำแผนงานหลักในการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาที่สูงภาคเหนือเกี่ยวกับปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น เพื่อพัฒนาชาวเขาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับที่สามารถดำรงชีวิตได้ตามควรแก่ศักยภาพใกล้เคียงกับคนไทยในพื้นที่ราบ ทั้งนี้ โดยการพัฒนาให้ชาวเขามีรายได้จากอาชีพอื่นที่เพียงพอแก่การยังชีพแทนการปลูกฝิ่น

- กระจายบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการโภชนาการ การศึกษาภาคบังคับ และข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทั่วถึง รวมทั้งเน้นการเร่งดำเนินการลดอัตราเพิ่มประชากรของชาวเขาและประชากรไทยบนที่สูง

- สกัดกั้นและผลักดันการอพยพเข้ามาและให้ชาวเขาที่มีมาตรการลงโทษสำหรับผู้อพยพเข้ามาใหม่ รวมทั้งผู้ชักจูงชาวเขาเข้ามาและให้ชาวเขาที่มีอาชีพหลักแหล่งที่ถาวรแล้ว เป็นเครื่องมือหนึ่งในการดูแลป้องกันและสกัดกั้น อีกทั้งให้เร่งรัดการดำเนินการสำรวจสำมะโนประชากรชาวเขาด้วย

- เร่งรัดการสร้างเส้นทางในพื้นที่ที่จำเป็นต่อการเข้าถึงพื้นที่

3.2.2 มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2502

หลังจากที่รัฐได้ประกาศให้เลิกการเสฟผืนและยกเลิกการจำหน่ายผืนที่วราชอาณาจักร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 37 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2501 มีผลให้ทางราชการดำเนินการป้องกันและปราบปรามมิให้มีการปลูกและค้าผืนภายในประเทศด้วยและในขณะนั้นแหล่งปลูกผืนที่สำคัญ คือ บริเวณภูเขาทางภาคเหนือที่ชาวเขาอาศัยอยู่ การปลูกผืนของชาวเขาดังกล่าวจึงขัดกับนโยบายของรัฐบาล และปัญหาเรื่องความมั่นคงอันเนื่องมาจากชาวเขามีความสำคัญขึ้น

เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2502 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว เรียกว่า "คณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขา" โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและผู้อำนวยการส่วนนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์เป็นเลขานุการ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2512

เนื่องจากสถานการณ์เรื่องชาวเขาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาช ในชว่งปี 2502 - 2512 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2512 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับชาวเขาตามที่คณะกรรมการชาวเขาเสนอ ดังนี้

นโยบาย

ก. นโยบายระยะสั้น ได้แก่ การจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปถึงชาวเขาที่เป็นจุดล่อแหลมให้ทั่วถึงโดยเร็วที่สุด โดยวิธีพัฒนาแผนฯ เพื่อผูกพันจิตใจชาวเขาให้มีความนิยมในรัฐบาล และมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย ให้สามารถไ้ชาวเขาช่วยเป็นกำลังในการป้องกันและต่อต้านการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ต่อชาวเขาได้ทันทั่วทั้งที่

ในบริเวณพื้นที่ประกาศเป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ และมีการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ให้หน่วยงานทุกหน่วยฟังคำสั่งและดำเนินการตามแนวความคิดของผู้บังคับบัญชาทางฝ่ายกองอำนาจการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ตามลำดับ เมื่อการปราบปรามสิ้นสุดลงแล้ว และฝ่ายทหาร ดำรวจสามารถให้ความคุ้มครองได้แล้วให้หน่วยงานพลเรือนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเข้าไปดำเนินการพัฒนาในบริเวณนั้นต่อไป

ในพื้นที่ซึ่งไม่ได้ประกาศเป็นเขตแทรกซึมแต่มีพฤติการณ์ของคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นในบางหมู่บ้าน แต่ยังไม่ถึงขั้นใช้อาวุธ จำเป็นจะต้องรีบดำเนินการในลักษณะป้องกันให้หน่วยงานพลเรือนที่รับผิดชอบ ซึ่งได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเหล่านั้นให้ทั่วถึงเป็นการด่วน โดยให้ความร่วมมือกันทุกฝ่าย

ข. นโยบายระยะยาว ได้แก่ การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาให้อยู่อาศัยและทำกินบนภูเขาเป็นหลักแหล่งแน่นอน เลิกการปลูกฝิ่น ให้ปลูกพืชผลอื่นแทน เลิกการทำลายป่าและเป็นพลเมืองดี ทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ เช่นเดียวกับคนไทยทั่วไปโดยให้ดำเนินการตามโครงการซึ่งสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้แล้ว

วิธีการดำเนินการกับชาวเขา ได้ดำเนินการเป็น 4 วิธี คือ

1. สำหรับชาวเขาซึ่งกระจัดกระจายบนภูเขาไม่เป็นรูปหมู่บ้าน ชกแก่การที่เจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลทั่วถึง ให้คำแนะนำชักจูงให้เข้ามาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนในบริเวณอันเหมาะสมบนภูเขาซึ่งทางราชการจัดไว้ให้
2. สำหรับชาวเขาที่อาศัยอยู่บนภูเขาเป็นรูปหมู่บ้านที่เหมาะสมอยู่แล้ว สนับสนุนให้อยู่ทำกินในที่เดิมต่อไปต้องเคลื่อนย้าย โดยจัดส่งเจ้าหน้าที่เป็นรูปหน่วยเคลื่อนที่เข้าไปพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในประการต่าง ๆ ให้ทั่วถึง
3. สำหรับชาวเขาที่ไม่ประสงค์ที่จะอยู่บนภูเขา หรือต้องการอพยพหลบภัยคอมมิวนิสต์ลงมาในที่ราบแล้ว ไม่ประสงค์จะกลับไปอยู่บนภูเขาอีก ก็ให้จัดตั้งศูนย์อพยพชาวเขาขึ้นในจังหวัดที่มีปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้น เพื่อให้อยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อน แล้วให้การสงเคราะห์ตามความจำเป็น ให้สามารถมีชีวิตผสมผสานกับคนไทยในที่ราบต่อไปได้
4. เพื่อประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น และเพื่อความปลอดภัยของชาติบ้านเมืองให้เร่งสร้างความสัมพันธ์ทางจิตใจกับชาวเขาให้มีความรู้สึกนึกคิดเป็นพวกเดียวกับคนไทย และให้เกิดความจงรักภักดีต่อรัฐบาล

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2519

จากนโยบายและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับชาวเขา ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2512 นั้น ได้เน้นในเรื่องความมั่นคงในบริเวณพื้นที่ที่ชาวเขาอาศัยอยู่ และมีรูปแบบการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาตามลักษณะการตั้งถิ่นฐานที่อาศัย

ต่อมาชาวเขาได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นมีความจำเป็นต้องเร่งรีบแก้ไข คณะรัฐมนตรี จึงได้มีมติให้ปรับปรุงและแก้ไขนโยบายและวิธีดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเสียใหม่ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2519 ดังนี้

นโยบาย

1. ใช้ “นโยบายการรวมพวก” เป็นแนวการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย “เพื่อให้ชาวเขาเป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพสามารถช่วยตนเองได้”
3. ให้เร่งรัดจัดทำทะเบียนชาวเขา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาตงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแก่ชาวเขา พ.ศ.2517
4. ดำเนินการลดอัตราเพิ่มประชากรชาวเขา โดยเร่งวางแผนครอบครัวให้ได้ผลแพร่หลาย
5. แต่งตั้งคณะกรรมการชาวเขาเพื่อรับผิดชอบในนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาในทุกกรณี ดังนี้

(1) คณะกรรมการชาวเขา

(2) คณะกรรมการชาวเขาส่วนจังหวัด

การดำเนินการ

1. กำหนดเขตพื้นที่พัฒนาให้แน่นอนในพื้นที่ที่ชาวเขาดั้งถิ่นฐานอยู่เดิมและพื้นที่ชาวเขาได้ละทิ้งแล้วเพื่อดำเนินการพัฒนาในรูปโครงการสมบูรณ์แบบ โดยดำเนินการพัฒนาอาชีพ การศึกษา การอนามัยและวางแผนครอบครัว การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานไปพร้อมกัน สำหรับการดำเนินการดังกล่าวให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานในเขตพื้นที่พัฒนา โดยร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. ในกรณีที่ยังไม่ได้กำหนดเป็นเขตพื้นที่พัฒนา ให้จัดหน่วยเคลื่อนที่ออกปฏิบัติงานในหมู่บ้านชาวเขา เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชาวเขา และให้ความช่วยเหลือแก้ปัญหาเดือดร้อนให้แก่ชาวเขา ในขณะที่เดียวกันก็จะทำการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเพื่อนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในรูปเขตพื้นที่พัฒนาต่อไป สำหรับในกรณีที่หมู่บ้านชาวเขบางแห่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตพื้นที่พัฒนาได้ก็ให้จัดหน่วยเคลื่อน

ที่เพื่อดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และชักจูงให้ชาวเขาเข้าอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาต่อไป

3. สำหรับคนไทยที่ขึ้นไปตั้งบ้านเรือนและประกอบอาชีพอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาและเขตปฏิบัติงานหน่วยเคลื่อนที่ ก็จะทำให้การพัฒนาและสงเคราะห์เช่นเดียวกัน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการป้องกันแก้ไขการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชาวเขาตามที่กระทรวงมหาดไทยนำเสนอตั้งต่อไปนี้

“10. ให้กรมป่าไม้จัดตั้งโครงการหลวงพัฒนาชาวเขาในบริเวณที่มีชาวเขาอาศัยอยู่หนาแน่นแล้วในภาคเหนือทั้งหมด เพื่อให้ชาวเขามีที่อยู่ที่ทำกินถาวร ไม่อาจป่าทำไร่เลื่อนลอยอีกต่อไป ทั้งนี้ให้ประสานงานกับหน่วยราชการที่ดำเนินการอยู่แล้วและที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด

11. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ดำรวจจำนวนชาวเขาและศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับชาวเขา เพื่อพิจารณากำหนดเขตที่อยู่ของชาวเขาและวงมาตรการควบคุมการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของชาวเขา หากปรากฏว่ามีการอพยพออกนอกเขตพื้นที่ให้ดำเนินการส่งตัวกลับถิ่นเดิมทันที ทั้งนี้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสอดส่องและควบคุมดำเนินการโดยตรง

12. ป้องกันมิให้ชาวเขาจากต่างประเทศอพยพเข้ามาบุกรุกทำลายป่าโดยมิใช่การดังนี้

12.1 เร่งรัดทำบัตรประชาชนชาวเขาเพื่อการตรวจสอบ

12.2 ตั้งด่านตรวจชาวเขาตามแนวเขตชายแดน ถ้าพบชาวเขาจากต่างประเทศ

ให้ส่งตัวออกไปทันที

12.3 ใช้วิธีบังคับหรือผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้ชาวเขาที่อพยพย้ายเข้ามากลับออกไป

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2525

สืบเนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น ซึ่งมี ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประจวบ

ศูนย์ราษฎร) เป็นประธานและเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 10/2525 ลงวันที่ 15 มกราคม 2525 นั้น คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำเป้าหมายและนโยบายแก้ไขปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่นขึ้น และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2525 มีสาระสำคัญดังนี้

1. เป้าหมายและนโยบายการแก้ไขปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น แบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ

ด้านการปกครอง การเลิกปลูกและเสพฝิ่น และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีสาระสำคัญดังนี้

1.1 ด้านการปกครอง

มีเป้าหมายเพื่อให้ชาวเขามีความสำนึกเป็นคนไทยหรือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ไม่สร้างปัญหาด้านความมั่นคง และก่อภาระด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมืองให้กับประเทศ รวมทั้งจัดระเบียบการประกอบอาชีพบนภูเขาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของทางราชการ โดยมีนโยบายที่สำคัญดังนี้คือ

- 1.1.1 สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและความผูกพันทางจิตใจต่อสังคมไทย และให้ดำรงชีวิตอยู่โดยเคารพกฎหมายของบ้านเมือง
- 1.1.2 กำหนดพื้นที่ที่จะพิจารณาเหมาะสมในทุกด้าน ให้ชาวเขาได้อยู่อาศัยและทำกินเป็นหลักแหล่ง
- 1.1.3 จัดระเบียบความเป็นอยู่และเร่งรัดสำรวจจำนวนชาวเขาที่แน่นอน
- 1.1.4 สกัดกั้นและผลักดันการอพยพเข้ามาใหม่ของชาวเขา

1.2 การเลิกปลูกและเสพฝิ่น

เพื่อให้ชาวเขาลดการปลูกและเสพฝิ่นจนเลิกไปในที่สุด และให้หันจากอิทธิพลที่สนับสนุนการปลูกฝิ่นและค้ายาเสพติด โดยมีนโยบายที่สำคัญคือ

- 1.2.1 ส่งเสริมให้มีรายได้จากอาชีพอื่น แทนการปลูกฝิ่นและการประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติการจิตวิทยา เพื่อสร้างความเข้าใจถึงพิษภัยของฝิ่นและจูงใจให้เลิกเสพฝิ่น
- 1.2.2 ปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองชาวเขาจากอิทธิพลต่างๆ

- 1.2.3 แสวงหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยมีองค์การหลักรับผิดชอบ และกำกับดูแลให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการไปตามความมุ่งหมายในการรับความช่วยเหลือนั้น

1.3 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

มีเป้าหมายที่จะพัฒนาชาวเขาให้มีความเป็นอยู่ใกล้เคียงกับคนไทยในพื้นที่ราบ และควบคุมอัตราการเพิ่มประชากรชาวเขา โดยมีนโยบายคือ

1.3.1 ปรับปรุงให้ชาวเขามีรายได้จากอาชีพอื่นที่เพียงพอต่อการยังชีพ และให้การปรับปรุงเป็นประโยชน์แก่ชาวไทยพื้นราบตามความเหมาะสมด้วย

1.3.2 กระจายบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

1.3.3 ดำเนินการวางแผนครอบครัวชาวเขาและควบคุมการย้ายถิ่นที่อยู่

1.3.4 ประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยาต่อชาวไทยและชาวเขา

สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในการช่วยเหลือทางราชการ

1.3.5 พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาตามสภาพปัญหาในพื้นที่ ตามแผนและโครงการที่จัดทำขึ้น โดยมีหน่วยงานหลักและรองตามลักษณะของปัญหาในการแก้ปัญหา เฉพาะหน้าเมื่อปัญหาคลี่คลายให้หน่วยปกติดำเนินงานต่อไป

2. การบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาวงเขาและการปลูกฝิ่น

คณะกรรมการอำนวยการฯ ได้พิจารณาปรับปรุงการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาวงเขาและการปลูกฝิ่น โดยพิจารณาเสนอแนะในเรื่อง 1) แนวความคิดหลักในการดำเนินงาน 2) แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กร 3) แนวความคิดเกี่ยวกับแผน 4) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ 5) การติดตามประเมินผลดังนี้คือ

2.1 แนวความคิดหลักในการทำงาน เห็นสมควรดำเนินการดังนี้

2.1.1 มีองค์กรระดับชาติ

2.1.2 องค์กรระดับจังหวัด เป็นองค์กรหลัก รับผิดชอบในการดำเนินการ

2.1.3 มีการจัดทำแผนส่วนรวมให้สอดคล้องกับแผนงานเพื่อความมั่นคงในพื้นที่และประสานการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้จัดทำขึ้น

2.1.4 ให้มีการดำเนินการโดยประสานสอดคล้องกันระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กร เห็นสมควรให้มีองค์กรระดับชาติ ระดับกระทรวงและระดับจังหวัด โดยให้คณะกรรมการอำนวยการฯ เป็นองค์กรระดับชาติ ให้คณะกรรมการชาวเขาส่วนกลางเป็นองค์กรระดับกระทรวง และให้คณะกรรมการชาวเขาส่วนจังหวัดเป็นองค์กรระดับจังหวัด

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับแผน ใช้แผนเป็นเครื่องมือหลักในการทำงาน และมีการประสานการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดขึ้น แนวความคิดหลักในการจัดทำแผนคือ 1) ดำเนินถึงและกำหนดโดยประสานสอดคล้องกันอันหนึ่งอันเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมระดับจังหวัด (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาประจำปีกับแผนของกระทรวง พ.ศ.2525) 2) ในระยะยาว จะกำหนดให้มีการพัฒนาสมบูรณ์แบบในทุกพื้นที่ (พัฒนาในทุกด้านทุกพื้นที่) แต่โดยข้อจำกัดอย่างน้อย 2 ประการคือ (1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ (2) ความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาในพื้นที่ซึ่งมีไม่เท่ากัน จึงควรกำหนดแผนเป็น 3 ระยะ คือ แผนระยะเฉพาะหน้า ระยะปานกลาง และระยะยาว

2.4 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จะมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งในระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพสูงจำนวนน้อย และมีเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว เป็นส่วนใหญ่ หากมีความจำเป็นในการนำตัวเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติงานนี้ โดยให้พ้นจากหน้าที่เดิมเป็นการชั่วคราว หรือหากมีความจำเป็นในการจัดตั้งอัตราถาวรใหม่ คณะกรรมการอำนวยการฯ จะพิจารณาให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ต่อไป

2.5 การติดตามประเมินผล เห็นสมควรให้มีการติดตามประเมินผลอย่างจริงจัง ทั้งในระดับจังหวัดและคณะกรรมการส่วนกลาง

3.2.3 มติคณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์เป็นประธาน และรองอธิบดีกรมป่าไม้ฝ่ายปราบปรามเป็นเลขานุการ ได้มีมติ

เมื่อคราวการประชุมครั้งที่ 4 /2528 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2528 ในเรื่องการขอแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขารวมทั้งหมด 5 ข้อ ตามที่กรมป่าไม้เสนอ ดังนี้

1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธานคณะกรรมการชาวเขาส่วนจังหวัด ประสานงานกับกรมประชาสงเคราะห์ ป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัด ท้องที่เร่งดำเนินการสำรวจ ชีควงพื้นที่ให้ชาวเขาที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนแล้วอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นก่อนเป็นการชั่วคราว ยกเว้นพื้นที่ที่เห็นว่าเป็นอันตรายต่อพื้นที่จริง ๆ จึงจะอพยพออกไปจัดหาพื้นที่ใหม่ให้ ส่วนชาวเขาที่ชีควงจำกัดพื้นที่ให้อยู่แล้ว ห้ามมิให้ทำการบุกรุกออกนอกพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นอันขาด หากพบว่ามี การบุกรุกล้ำเขตแดนออกมาก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด

2) ในระหว่างที่หน่วยงานในพื้นที่เร่งสำรวจพื้นที่ เพื่อชีควงจำกัดให้ชาวเขาอยู่ในพื้นที่เดิมเป็นการชั่วคราวนั้น หากพบว่าชาวเขาบุกรุกทำลายป่าใหม่ ไม่ว่าจะกรณีใดก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ชาวเขาที่ยังมิได้ชีควงพื้นที่หากินให้ถือโอกาสชีควงพื้นที่เพิ่มขึ้นอีก

3) ให้กรมประชาสงเคราะห์ร่วมกับกรมป่าไม้และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้กับชาวเขาตามแนวความคิดของกรมประชาสงเคราะห์ตามที่ได้เสนอ ให้คณะกรรมการป้องกันพิจารณาให้ความเห็นชอบไปแล้ว ในการประชุมครั้งที่ 6/2526 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม โดยเร็วที่สุด

4) ขอความร่วมมือกับทางฝ่ายทหาร ในพื้นที่เพื่อขอการสนับสนุนทางด้านกำลังและยานพาหนะ ในกรณีที่ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ออกตรวจปราบปรามและจับกุม หรือจำเป็นต้องอพยพย้ายชาวเขาบางส่วนออกจากพื้นที่ไปอยู่ในพื้นที่ที่จัดสรรให้ใหม่

5) เสนอให้คณะกรรมการชาวเขาส่วนกลางพิจารณาแก้ไขการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขาให้บังเกิดผลอย่างแท้จริงในทางรูปธรรมในทุกพื้นที่โดยเร็วที่สุด

นอกจากนี้มติจากที่ประชุมดังกล่าวได้เสนอแนะให้มีการคุมกำเนิดชาวเขาอยู่ ณ

3.2.4 นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาชาวเขา ตามหนังสือที่ กษ 0208 (ศสพ)/11815 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2527 ดังนี้

“จะพิจารณากำหนดเป็นหลักการให้ชาวเขาอยู่เป็นหลักแหล่งถาวรในพื้นที่ที่มีแหล่งต้นน้ำลำธาร จะส่งเสริมให้มีการปลูกไม้เศรษฐกิจประเภทยืนต้นเพื่อผลของการอนุรักษ์ดินและน้ำ และเห็นควรห้ามมิให้มีการเคลื่อนย้ายชาวเขาไปตั้งถิ่นฐานใหม่อีกคดยเค็ดคขาด รวมทั้งยึดถือมาตรการสะกัดกันมิให้ชาวเขาดังประเทศเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศด้วย ทั้งนี้ในการปฏิบัติจะยึดถือกฎหมายเป็นหลัก และจะปรึกษาหารือกับฝ่ายทหาร ในด้านความมั่นคงอย่างใกล้ชิดในการปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขา ยกเว้นในกรณีที่มีโครงการพัฒนาของรัฐแน่นอนอยู่แล้วเท่านั้น”

3.2.5 นโยบายของกระทรวงมหาดไทย

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ได้มีนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาดังนี้

“กระทรวงมหาดไทย ตระหนักถึงปัญหาชาวไทยภูเขาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ การบุกรุกทำลายป่าและต้นน้ำลำธาร และการปลูกฝิ่น ซึ่งเป็นบ่อเกิดของการผลิตยาเสพติดให้โทษ จึงมีนโยบายเร่งสำรวจจำนวนและจัดทำทะเบียนชาวไทยภูเขาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่นอน และป้องกันผลึกคั่น มิให้ชาวเขาที่มีถิ่นฐานอยู่นอกประเทศอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศเค็ดคขาด นอกจากนี้จะเร่งรัดพัฒนาและแสวงหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อพัฒนาชาวไทยภูเขาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดที่อยู่อาศัยและจัดที่ดินให้ทำกินเป็นหลักแหล่งถาวร พัฒนาอาชีพ และส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจทดแทน พัฒนาจิตใจให้เกิดความสำนึกในความเป็นคนไทย และเคารพกฎหมายของบ้านเมือง รวมตลอดถึงเร่งรัดให้มีการวางแผนครอบครัวเพื่อควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรของชาวไทยภูเขาให้เป็นไปตามเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5” (กรมประชาสงเคราะห์ 2527)

3.2.6 นโยบายของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 3

สืบเนื่องจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 3 ได้พิจารณาว่า ปัญหาชาวเขาในภาคเหนือเป็นปัญหาที่เรื้อรังและสลับซับซ้อน มีส่วนทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัญหาการปลูกฝิ่นและความมั่นคง จึงได้มีนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาดัง

หนังสือที่ นร (กร.) 5105/1135 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2528 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ในเขตกองทัพภาคที่ 3 ให้มีแนวนโยบายเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

“ 1. การสำรวจ การแยกประเภทและการจัดทำทะเบียนสำมะโนประชากร

- 1.1 ประชากรเขาค้างเคิมในพื้นที่ของจังหวัด ยำเภอ
- 1.2 ประชากรเขาที่อพยพมาจากจังหวัดอื่น
- 1.3 ประชากรเขาที่อพยพมาจากนอกประเทศ
- 1.4 ประชากรเขาที่ไม่ทราบแหล่งที่มา

2. การตรึงชาวเขาให้หยุดอยู่กับที่ ห้ามโยกย้ายพื้นที่โดยพลการ

2.1 การโยกย้ายพื้นที่ของจังหวัด ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการ

จังหวัด

2.2 การโยกย้ายข้ามจังหวัด ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการ

จังหวัด

3. การอบรมชี้แจงแก่ชาวเขาในแนวทางที่ถูกต้อง และการปฏิบัติตาม

กฎหมาย

4. การป้องกันการขยายจำนวนของชาวเขาในแต่ละพื้นที่ด้วยวิธีการข่าว

และตรวจสอบตามระยะเวลา ประกอบการถ่ายภาพประชากร

5. การกำหนดเงื่อนไขให้ชาวเขาต้องปฏิบัติ

- 5.1 การห้ามโยกย้ายถิ่นฐาน
- 5.2 ห้ามการลากถาดทำลายป่าเพิ่มเติมจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- 5.3 ห้ามการปลูกพืชเสพติด สลัดและก้า

6. การกำหนดคบทองไทย

- 6.1 ตักเตือน ลาดโทษ 2-3 ครั้ง
- 6.2 จับกุมดำเนินคดีครั้งละ 2-3 ราย
- 6.3 โยกย้ายออกจากพื้นที่ไปอยู่ในพื้นที่จำกัด
- 6.4 ส่งกลับภูมิลำเนาเดิม
- 6.5 ผลักดันออกนอกประเทศ

7. การให้ความช่วยเหลือและการควบคุม

- 7.1 การช่วยเหลือขั้นต้นให้ดำรงชีพอยู่ได้
- 7.2 การจัดพื้นที่ ที่อยู่อาศัย และที่ทำกินให้
- 7.3 การติดตาม ตรวจสอบ ตามระยะเวลา

3.2.7 นโยบายการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาไว้รวม 6 ด้าน คือ

- 1) การพัฒนาการเกษตร
- 2) การอุตสาหกรรม
- 3) การพัฒนาการศึกษา
- 4) การพัฒนาอนามัย
- 5) การชาวเขาสัมพันธ์
- 6) การวิจัยชาวเขา

โดยแต่ละด้านมีรายละเอียดตามที่กรมประชาสงเคราะห์ (2527) จัดทำไว้ ดังนี้

1) การพัฒนาการเกษตร

ก. จะวางโครงการพัฒนาการเกษตร ในเขตพื้นที่ปฏิวัติงานของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาให้สอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจัดพัฒนาเป็นเขตพื้นที่และทำเป็นโครงการสมบูรณ์แบบ ซึ่งรวมถึงการผลิต การตลาด บริการ สนับสนุน เช่น ไร่ พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ยาฆ่าแมลง และบริการสินเชื่อในทางเกษตร ตลอดจนการรวมกลุ่มเกษตรกร เพื่อเป็นพื้นฐานในการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรต่อไป

ข. โดยที่ถือว่าเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในแต่ละศูนย์ฯ เป็นหน่วยผลิตทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น จะส่งเสริมการผลิตอะไรแทนการปลูกฝิ่นในเขตพื้นที่ใด กรมประชาสงเคราะห์จะยึดแนวนโยบายของชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามความต้องการของตลาด และสมรรถนะของดินในแต่ละพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ โดยกำหนดพืชและสัตว์ที่จะเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและจำหน่ายได้ ตามวิธีการจัดพื้นที่และการส่งเสริมการเกษตรแบบถาวร ดังนี้

1. ข้าว
2. ถั่วเหลืองและถั่วต่าง ๆ
3. กาแฟ
4. ไม้ผลเมืองร้อนและเมืองหนาวที่เหมาะสม
5. ชา
6. พืชผักสวนครัว
7. โคและกระบือ
8. การผลิตเมล็ดพันธุ์ผัก, ดอกไม้
9. ยาสูบ
10. ฝ้าย
11. ข้าวโพด
12. การปลูกป่าใหม่

ค. จะจัดระบบการตลาดสำหรับพืชผลที่ชาวเขาผลิตได้ ซึ่งหมายถึงการรวบรวมผลผลิต การจัดแบ่งเกรด การเก็บ การขนส่ง และการจำหน่ายให้ราคาดี โดยจัดดำเนินการเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 จัดให้มีหน่วยรับซื้อผลผลิตทางเกษตรจากชาวเขา รวมทั้งการจัดสร้างโกดังเก็บพืชผลด้วย

ระยะที่ 2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชาวเขาจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร และจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรผ่านสถาบันของเกษตรกรเอง

ระยะที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าเพื่อจำหน่ายผลิตผลให้กับโรงงานอุตสาหกรรมหรือพ่อค้า โดยมีการประกันราคาขั้นต่ำ และส่งเสริมให้ผลิตพืชให้ได้คุณภาพ และปริมาณตามสัญญาหรือข้อตกลง

ง. จะจัดระบบการส่งเสริมการเกษตรออกเป็น 2 แบบ คือ

(1) ในกรณีที่เป็นความรู้และวิธีการใหม่ (Innovation) ซึ่งชาวเขายังไม่เคยมีความชำนาญมาก่อน จะใช้วิธีคัดเลือกชาวเขาในเขตพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้ทำไร่นาดูอย่าง (Pilot Farm) โดยมุ่งที่จะส่งเสริมการเกษตรในไร่นาดูอย่างให้เป็นแหล่งกลางในการเผยแพร่การเกษตรสมัยใหม่และขยายพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ให้แก่เพื่อนบ้านชาวเขาในเขตนั้น ๆ

(2) ในกรณีที่เป็นพืชหรือสัตว์ที่ชาวเขามีความคุ้นเคย หรือมีความชำนาญอยู่แล้ว แต่ต้องการขยายการผลิตให้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็จะทำในรูปของการจัดกลุ่มชาวเขาเพื่อส่งเสริมการผลิต

จ. จะจัดหาบริการสนับสนุนในการผลิต ได้แก่ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เครื่องมือเครื่องใช้ในการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ สินเชื่อทางการเกษตร ไร่บริการแก่ชาวเขาอย่างพร้อมมูล

ฉ. จะส่งเสริมการศึกษา และการฝึกอบรมในระดับต่าง ๆ ให้แก่ เจ้าหน้าที่และชาวเขาอย่างจริงจัง เพื่อพัฒนาตัวชาวเขาให้มีความรู้ความชำนาญ และสามารถผลิตพืชเศรษฐกิจ

ช. จะเร่งรัดการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อการเกษตรในเขตพัฒนาให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ชาวเขาสามารถปลูกพืชหมุนเวียนได้ตลอดปี

ซ. จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีสถาบันของเกษตรกรชาวเขาในรูปของการรวมกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการสหกรณ์การเกษตรควบคู่ไปกับการส่งเสริมการเกษตรเพื่อให้ชาวเขาช่วยมือช่วยเท้าซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านการผลิต การตลาด การจัดหาบริการสนับสนุนการผลิตสินเชื่อการเกษตร และการจัดหาเครื่องบริโภคในครัวเรือน

ด. จะพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างถนนในเขตพื้นที่พัฒนาและเชื่อมโยงพื้นที่ดังกล่าวกับทางหลวงแผ่นดิน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรให้ได้ผลดีตามวัตถุประสงค์

ฉ. จะร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขอความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้ได้ผลดี

2) การอุตสาหกรรม

ก. จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการอุตสาหกรรมในครอบครัว และการจัดกิจกรรมในหมู่บ้านชาวเขาให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยยึดถือความต้องการของตลาด และความถนัดของชาวเขาเป็นสำคัญ ดังนี้

1. การตีเหล็ก
2. การย้อมสีผ้าและทอผ้า
3. การทำเครื่องประดับ
4. ช่างไม้
5. การเย็บปักถักร้อย
6. การเย็บเสื้อผ้า
7. การจักสาน

ข. จะส่งเสริมและสนับสนุน ให้เอกชนลงทุนก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม เกษตร (Agro-industry) ในศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา เพื่อรับซื้อวัตถุดิบ ซึ่งเป็นผลผลิตทางการเกษตรจากไร่นาของชาวเขา และเป็นแหล่งรับจ้างแรงงานจากครอบครัวชาวเขาด้วย

ค. จะมีการฝึกอบรมชาวเขาให้มีความรู้ความชำนาญในการอุตสาหกรรมในครอบครัวและการหัตถกรรมตามข้อ 1

3) การพัฒนาการศึกษา

ก. จะส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาชาวเขา ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข. จะร่วมมือและประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ กรมการปกครอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกระทรวงสาธารณสุข จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อย่างใกล้ชิด การพัฒนาการศึกษาชาวเขาให้บรรลุผลดีตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ค. จะส่งเสริมและสนับสนุนความเสมอภาคในการศึกษา เพื่อให้ครอบครัวของชาวเขาได้มีโอกาสได้รับการศึกษาตามความจำเป็น และความเหมาะสมโดยทั่วถึงกัน ดังนี้

(1) โรงเรียนชั่วคราว จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีโรงเรียนชั่วคราว ขึ้นในเขตพื้นที่เพื่อสอนหนังสือให้แก่ชาวเขาเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ก่อนที่จะการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาถาวร ในกรณี จะจัดให้มีการฝึกอบรมครูช่วยสอนเพื่อปฏิบัติงานสอนหนังสือแก่ชาวเขาในโรงเรียนชั่วคราวดังกล่าว

(2) การประณตศึกษา จะส่งเสริมให้บุตรหลานของชาวเขาได้รับการศึกษาจนจบชั้นประถมศึกษาอย่างทั่วถึงกันทุกคน โดยจะเพิ่มและขยายโรงเรียนในเขตพื้นที่ให้มีจำนวนเพียงพอที่จะรับนักเรียนได้ทั้งหมด ตลอดจนกระจายการตั้งโรงเรียนให้ทั่วถึง เพื่อให้โรงเรียนไม่อยู่ห่างจากบ้านจนเกินไป

(3) การศึกษาผู้ใหญ่ จะส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาชาวเขาผู้ใหญ่ในเรื่องการอาชีพ การอ่าน การสุขศึกษา การอนามัย การโภชนาการ การประกอบอาหาร การเลี้ยงดูเด็ก และอื่น ๆ เพื่อยกมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานการครองชีพของชาวเขาให้สูงขึ้น

(4) การศึกษานอกโรงเรียน (Out of school education) จะส่งเสริมสนับสนุนให้ชาวเขาได้รับความรู้และข่าวสารที่มีสาระในการอาชีพ การศึกษา การอนามัย โดยจัดภาพยนตร์หรือภาพนิ่งไปฉายให้ชาวเขาได้ดู และศึกษาพร้อมทั้งเขียนบทความเรื่องความรู้เกี่ยวกับการอาชีพ การศึกษา การอนามัย และเหตุการณ์สำคัญ ออกกระจายเสียงทางวิทยุกระจายเสียงชาวเขา

ง. จะจัดระบบและค่าเงินการสอนภาษาไทยให้ชาวเขาสามารถพูดและเข้าใจภาษาไทยเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จ. จะพัฒนาชาวเขารุ่นใหม่ (Young generation) ให้มีความรู้ความสามารถ มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ และมีความรู้ที่เกี่ยวกับคชชอบต่อสังคม ตลอดจนเป็นพลเมืองดีของชาติต่อไป

ฉ. ในด้านสวัสดิการของครู จะจัดให้มีบ้านพักและความสะดวกสบาย เพื่อเสริมให้ครูมีกำลังใจและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีในด้านคุณภาพของการศึกษาของชาวเขา

ช. จะจัดหาคำราชันพื้นฐานและแบบเรีรคู่มือในระดับประถมศึกษาไว้ให้บุตรหลานของชาวเขาได้ยืม หรือใช้เพื่อการศึกษาเล่าเรียน และให้ความช่วยเหลือในสิ่งอื่นที่จำเป็นต่อการศึกษิตามสมควร สำหรับนักเรียนที่เรียนดีและมีความประพฤติดี ก็จะมีจัดหา

ทุนให้ไว้เรียนต่อในระดับสูงในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่ตรงกับความถนัดของนักเรียน และความ
ต้องการของแผนการพัฒนาและสงเคราะห์ของเขา

ข. จะร่วมมือกับโรงเรียนอย่างใกล้ชิดในการส่งเสริมความรู้ ความคิด ทักษะ
และปลูกฝังทัศนคติที่ดีต่อการทำงานให้แก่บุคลากรของเขา โดยจัดกิจกรรมส่งเสริม
หลักสูตร เน้นหนัก ไปในด้านการศึกษา การปรับปรุงที่อยู่อาศัย และการอนามัย

ค. จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการอบรมครูที่สอนในโรงเรียนของเขาให้มี
ความรู้เกี่ยวกับชาวเขา นโยบาย โครงการ และการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

ง. ในการส่งเสริมการศึกษาดังกล่าว จะได้จัดหางบประมาณและขอความ
ช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และมูลนิธิต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการ
สร้างอาคารสถานที่ อุปกรณ์การสอนต่าง ๆ ทุนการศึกษา และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ เพื่อให้การ
ศึกษาของเขาได้ประสพผลดี

4) การพัฒนาอนามัย

ก. จะจัดตั้งสถานีอนามัยเพื่อให้การรักษาพยาบาลแก่ชาวเขาให้เพียงพอโดย
ร่วมมือประสานงานกับกระทรวงสาธารณสุข

ข. จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีพยาบาลผดุงครรภ์ เพื่อดูแลและบริการด้าน
ส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่หญิงชาวเขาที่มีครรภ์ และเด็กชาวเขา พร้อมทั้งจัดให้มีการอบรม
ชาวเขาในเรื่องวิชาผดุงครรภ์ และพยาบาลด้วย

ค. จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ชาวเขาเลิกสูบบุหรี่

ง. จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการวางแผนครอบครัวในหมู่บ้านชาวเขา
โดยร่วมมือกับโครงการวางแผนครอบครัวของกระทรวงสาธารณสุข สหภาพวางแผนครอบครัว
แห่งประเทศไทย และองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จ. จะยกระดับสถานะทางโภชนาการของชาวเขา โดยจัดตั้งศูนย์โภชนาการ
สำหรับเด็กชาวเขา และให้คำแนะนำแก่ชาวเขาเพื่อแก้ปัญหาเรื่องโรคขาดอาหารต่าง ๆ เช่น
โรคคอหอยพอก ให้บรรเทาเบาบางลงจนหมดไปในที่สุด

ฉ. จะส่งเสริมและสนับสนุนสุขภาพในหมู่บ้านชาวเขาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องน้ำคั้นน้ำใช้ ส่วน การปรับปรุงที่อยู่อาศัย

ข. จะส่งเสริมและสนับสนุนการขยายงานด้านสุขภาพศึกษา เพื่อให้ชาวเขา รู้วิธีรักษาสุขภาพพลานามัยของตนเอง และครอบครัว ให้ปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บ

ข. จะขอความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ และองค์การต่างประเทศ ตลอดจนมูลนิธิต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

5) การชาวเขาสัมพันธ์

ก. จะดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนชาวไทยทั่วไปเข้าใจสถานการณ์และการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเพื่อความมั่นคงปลอดภัยส่วนรวมของประเทศ การปฏิบัติงานจะเน้นหนักในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีต่อชาวเขา โดยการใช้สื่อสารมวลชนทุกชนิดเผยแพร่ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการจัดบริการทัศนศึกษา นำชาวเขาไทยขึ้นไปเยี่ยมชมสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาเช่นเดียวกันนำชาวเขาลงมาทัศนศึกษาเยี่ยมชมที่นราธิวาส

ข. สำหรับกลุ่มนิสิตนักศึกษา และองค์การสมาคมหรือชมรมที่มีความประสงค์จะออกไปทำงานอาสาสมัครช่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาด้วยความบริสุทธิ์ใจ จะร่วมมือให้ความสะดวกและดูแลอย่างใกล้ชิดในการปฏิบัติงาน เพื่อผลในการสร้างเสริมความสัมพันธ์

ค. ในการส่งเสริมให้ชาวเขามีที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจ และบำเพ็ญตนเป็นพลเมืองดี ตามที่มูลนิธิเผยแผ่พระพุทธศาสนาแก่ชนถิ่นกันดาร ด้วยความร่วมมือของคณะพระธรรมจาริกได้ร่วมกันเผยแผ่พระพุทธศาสนาแก่ชาวเขมาได้ผลดีมาแล้ว จะถวายความสะดวกแก่คณะพระธรรมจาริกได้ร่วมกันเผยแผ่พระพุทธศาสนา และอุปถัมภ์ชาวเขาที่เลื่อมใสศรัทธา ให้ได้อุปสมบทบรรพชาเป็นพระภิกษุสามเณร เพื่อจะได้ศึกษาเล่าเรียนความรู้ทั้งทางธรรมและโลก และจะได้ใช้ความรู้ออกไปบำเพ็ญประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป

ง. จะพยายามป้องกันและขจัดความไม่เข้าใจใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นผลในทางที่จะทำลายความสมัครสมานสามัคคีระหว่างชาวไทยกับชาวเขา

จ. จะสร้างเสริมให้ชาวเขามีความรักประเทศและแผ่นดินไทย ประกอบสัมมาชีพ บำเพ็ญตนเป็นพลเมืองดี เพิ่มพูนความจงรักภักดีต่อองค์ประมุขของชาติ เพื่อสนับสนุนและความมั่นคงปลอดภัยในชาติ

6) การวิจัยชาวเขา

จะวางโครงการและดำเนินการวิจัยชาวเขา เพื่อสนับสนุนงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา (Development Oriented) ให้บรรลุผลดีตามวัตถุประสงค์และนโยบายดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ดังนี้

ก. จะดำเนินการสำรวจลักษณะพื้นที่และลักษณะดิน ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวเขาในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้แล้ว เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ มาประกอบการวางโครงการและดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในเขตพื้นที่นั้น ๆ ต่อไป

ข. จะดำเนินการวิจัยชาวเขาทั้งในด้านมนุษยวิทยา สังคมวิทยา การศึกษา และการอนามัย เพื่อนำข้อมูลและข้อสนเทศมาใช้ในการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ค. จะดำเนินการวิจัยเฉพาะเรื่อง (Action Research) เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องในการดำเนินงานตาม โครงการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ง. จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ และมีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

จ. จะดำเนินการประเมินผล โครงการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาที่กำหนดให้เพื่อพิจารณาหาทางปรับปรุง และแก้ไข โครงการและดำเนินการดำเนินงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

3.2.8 นโยบายของรัฐในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในปัจจุบัน

ในยุคปัจจุบัน ถือได้ว่านโยบายของรัฐในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ของประเทศไทย เป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2532 เรื่องการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ซึ่งต่อมาได้กำหนดแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน ถึงแนวลดอ้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535 - 2539) และฉบับที่ 2 พ.ศ.2540 - 2544) ซึ่งมีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบอำนวยการและประมาณการปฏิบัติระหว่างส่วน

ราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าวนี้ได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูงครอบคลุมพื้นที่ 20 จังหวัด และแผนแม่บทนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการพัฒนาศักยภาพของคนไทย ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชากรผู้ด้อยโอกาส แนวทางการพัฒนากลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรม และส่วนที่ 4 ว่าด้วยการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการพัฒนาภูมิภาคและชนบท แนวทางการบริหารจัดการงานพัฒนาทั่วไป)

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและอำนาจการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง สภาพความมั่นคงแห่งชาติ (2540 : 1- 52) ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ไว้หลายประการ เช่น วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง กรอบการพัฒนาชุมชน องค์การบริหารแผนแม่บทฯ ตลอดจนแนวทางการแปลงแผนแม่บทฯ ไปสู่การปฏิบัติแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมและงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อเร่งรัดให้ชุมชนบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้รับการลงสัญชาติไทย ได้รับการลงสัญชาติไทยตามระเบียบ และให้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติตามระเบียบของทางราชการในการลงสัญชาติไทยได้รับสถานะบุคคลที่เหมาะสมตามกฎหมาย
- 2) เพื่อให้ชุมชนบนพื้นที่สูงมีถิ่นฐานมั่นคงถาวรและได้รับการจัดระเบียบการปกครองอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของราชการ โดยมุ่งกำหนดขอบเขตความชัดเจนของการใช้พื้นที่ป่าของทางราชการแก่ชุมชนบนพื้นที่สูง ตลอดจนกำหนดแนวทางการพัฒนา อนุรักษ์และฟื้นฟู และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูง ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

- 3) เพื่อให้ชุมชนบนพื้นที่สูงได้รับการพัฒนาตามศักยภาพ และโอกาสที่เหมาะสมตามประเภทของหมู่บ้าน เพื่อให้สามารถดำรงชีพและประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน
- 4) เพื่อพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกลไกและกระบวนการดำเนินงานในทุกระดับให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 5) ส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรชุมชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง และมีจิตสำนึกด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม

เป้าหมาย

- 1) พื้นที่เป้าหมาย ได้แก่หมู่บ้านชาวเขาต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ 20 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา น่าน ลำพูน ลำปาง แพร่ ตาก เพชรบูรณ์ เลย พิจิตร โลก สุโขทัย กำแพงเพชร กาญจนบุรี อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรี
- 2) กลุ่มประชากรเป้าหมาย หมายถึง ประชากรที่อาศัยบนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชาวเขา คนไทยพื้นราบและกลุ่มชนอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายหรือมาตรการดูแลเป็นการเฉพาะ

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

แผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินการที่มุ่งพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูงให้เป็นระบบและเชื่อมโยงกับการพัฒนาในระบบปกติไว้ 3 ประการ คือ

1. ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงถาวรของชุมชนบนพื้นที่สูง มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ชุมชนบนพื้นที่สูงมีการจัดตั้งถิ่นฐานถาวรในพื้นที่ที่เหมาะสมถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ และประชากรมีสถานะบุคคลที่เหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ดังกล่าวและพัฒนาเข้าสู่การพัฒนาในระบบปกติต่อไป

แนวทางการพัฒนา

1) กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อรองรับสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง ที่อยู่ระหว่างการกำหนดสถานะบุคคล หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาในเรื่องสัญชาติ ทั้งนี้เพื่อมีผลในการควบคุมและตรวจสอบสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย

2) จัดทำทะเบียนราษฎรให้ชัดเจนถูกต้องสำหรับหมู่บ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนกลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านหรือที่ไม่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านให้จัดทำทะเบียนควบคุมให้มีความชัดเจน

3) หมู่บ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่พื้นที่ดินและหรือพื้นที่อยู่อาศัยยังไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้ประสานและเร่งดำเนินการให้หน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขอใช้พื้นที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ

4) ดำเนินการจัดระบบรักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความมั่นคงปลอดภัยบริเวณชายแดนในพื้นที่เป้าหมายชุมชนบนพื้นที่สูง ตลอดจนควบคุมสิ่งเสพติดบนพื้นที่สูง เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูงให้เกิดความสมดุลย์ตามระบบนิเวศวิทยา

แนวทางการพัฒนา

1) กลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านถูกต้องตามกฎหมายให้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับปัญหาของชุมชนตามแนวทางการพัฒนาปกติของกระทรวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ให้มุ่งเน้นการประสานและส่งเสริมการสร้างเครือข่ายองค์กรประชาชนในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูงโดยใช้แนวทางการอยู่ร่วมกันของคนกับป่า เพื่อลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรบนพื้นที่สูง

2) กลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เหมาะสมตามสภาพและปัญหาของชุมชน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมของคนและชุมชนเพื่อนำเข้าสู่การพัฒนา

ตามระบบปกติ สำหรับกลุ่มบ้านที่ไม่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน มุ่งเน้นการให้การศึกษ การบริการสาธารณสุข และพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตรเพื่อให้ประชากรและชุมชนมีรายได้ สามารถพึ่งตนเองได้ตลอดจนสร้างโอกาสให้ประชากรบนพื้นที่สูงเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคต โดยไม่ก่อให้เกิดการสร้างถิ่นฐานถาวรในพื้นที่

3) ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีศักยภาพ ในการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านถูกต้องตามกฎหมายและที่ไม่มีศักยภาพการจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน ให้มีการกำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการบริหารการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนป้องกันและปราบปรามการบุกรุกขยายพื้นที่อย่างเด็ดขาด โดยกลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่ไม่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ 3 แนวทาง คือ การย้ายออกจากพื้นที่ การรวมกลุ่มใหม่ และการให้อยู่ชั่วคราว

3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ มุ่งเน้นการแก้ไขปรับปรุง และทบทวนแนวทางปฏิบัติตามนโยบายในการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงให้มีความชัดเจน ปรับปรุงองค์กรในทุกระดับให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดกระบวนการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาครัฐ และภาครัฐกับภาคเอกชน ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการติดตามประเมินผลให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนา

1) ทิศทาง ทบทวน แนวปฏิบัติตามนโยบายของการแก้ไขปัญหามูลชนบนพื้นที่สูงให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาข้อเท็จจริง และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

2) ปรับปรุงองค์กรบริหารในระดับนโยบาย และองค์กรในระดับปฏิบัติให้มีการดำเนินงานและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ทิศทางและกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงให้ชัดเจน เพื่อให้องค์กรในระดับปฏิบัติใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานต่อไป

4) กำหนดกระบวนการประสานการดำเนินงานกับกลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และมีการจัดตั้งองค์กรหมู่บ้านรองรับให้เข้าสู่การพัฒนาตามระบบปกติต่อไป

5) พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐมีการปฏิบัติงานร่วมกัน และ
 เกื้อกูลกันตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

6) ปรับปรุงกระบวนการติดตามและประเมินผล ให้มีความต่อเนื่อง เพื่อนำผลมา
 ปรับปรุงแนวทางการบริหารและการดำเนินงานต่อไป

กรอบการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง

ตามแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 นั้น มีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งแต่ละหน่วยงานหรือ
 องค์กรจะมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไปตามลักษณะงานเฉพาะของหน่วยงาน เพื่อที่จะทำ
 ให้การพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงบรรลุวัตถุประสงค์ โดยสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ
 นโยบายและอำนาจการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชนสิ่งแวดล้อม และการ
 ควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (สท.นอศ.) สภาความมั่นคงแห่งชาติมีหน้าที่กำกับดูแลการ
 ดำเนินการตามนโยบายและแผนแม่บทฯ

ส่วนในกรณีของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มี
 การกำหนดบทบาทหน้าที่ในการอำนาจการไว้ดังนี้คือ

- 1) เป็นแกนกลางในการประสานการดำเนินงานพัฒนาข้อมูลประชากรบนพื้นที่สูง
 ร่วมกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ส่งเสริมสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง ตลอดจนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด
- 3) รับผิดชอบการพัฒนาจิตใจและส่งเสริมการเผยแพร่พุทธศาสนาบนพื้นที่สูง
- 4) พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในภารกิจที่หน่วยงานปกติไม่สามารถดูแลได้ ตาม
 นโยบายรัฐบาลว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและ
 การปลูกพืชเสพติด

องค์กรบริหารงานตามแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2

แผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดองค์กรบริหารงานไว้ 4 ระดับคือ

- 1) องค์กรระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและอำนาจการแก้ไขปัญหาค
 ความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบน
 พื้นที่สูง (นอศ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย
 เป็นประธานกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและ

อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

- 2) องค์การระดับกระทรวง ได้แก่ คณะกรรมการหรือองค์กรในรูปแบบอื่น ๆ ที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวง และประสานงานกับหน่วยงานภายนอกกระทรวง
- 3) องค์การระดับภาค ได้แก่ คณะกรรมการศูนย์อำนวยการประสานงานแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง กองทัพภาคที่ 3 โดยมีแม่ทัพภาคที่ 3 เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้แทนกรมประชาสงเคราะห์เป็นกรรมการ และเลขาธิการกองทัพภาคที่ 3 เป็นกรรมการและเลขานุการ
- 4) องค์การระดับพื้นที่ ได้แก่
 - 4.1 คณะกรรมการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด เป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
 - 4.2 คณะกรรมการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการ ปลัดอำเภอฝ่ายกิจกรรมพิเศษเป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่ประสานงานชาวเขาระดับอำเภอ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

3.3 สภาพปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาในปัจจุบัน

กรมประชาสงเคราะห์ (2541:9-13) ได้วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาไว้ 3 ลักษณะคือ

- ปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวชาวเขาหรือชุมชนชาวเขา
- ปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม
- แนวโน้มของปัญหาชาวเขาในอนาคต

ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้คือ

1) ปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวชาวเขาหรือชุมชนชาวเขา

1.1 ปัญหาการค้ำย้อโอกาส มีสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น

1) สถานภาพบุคคลของชาวเขา ปัจจุบันมีชาวเขาเพียงจำนวน 504,523 คน ที่ได้รับการลงสัญชาติไทย เนื่องจากการจัดทำทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวและการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขายังดำเนินงานได้ไม่ทั่วถึง

2) สถานภาพของหมู่บ้านชาวเขา หมู่บ้านชาวเขาทั้งหมด จำนวน 3,747 กลุ่มบ้าน แต่มีหมู่บ้านที่ได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครอง มีเพียงร้อยละ 44 คือ จำนวน 1,651 หมู่บ้าน

3) สถานที่ตั้งของชุมชนบนพื้นที่สูง จำนวนร้อยละ 85.5 ของชุมชนบนพื้นที่สูง มีถิ่นฐานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าของทางราชการ

จากสถานภาพของชาวเขาและสถานะของชุมชน ดังกล่าว ทำให้กิจกรรมการพัฒนาบางกิจกรรมไม่สามารถดำเนินการกับกลุ่มคนบนพื้นที่เหล่านั้นได้ จึงส่งผลให้ชุมชนบนพื้นที่สูงไม่ได้รับผลการพัฒนาเท่าที่ควร

1.2 ปัญหาคุณภาพชีวิต สภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาได้รับการพัฒนาขึ้นมาเป็นลำดับ แต่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐานเมื่อเปรียบเทียบกับคนไทยทั่วไป เช่น

1) ความยากจน ชาวเขาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรเป็นหลักและประกอบอาชีพหัตถกรรมในครัวเรือนและรับจ้างแรงงานเป็นอาชีพรอง และเนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต การจำหน่ายผลผลิตและขาดโอกาสในการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นระบบ ทำให้ชาวเขามีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

- เมื่อเปรียบเทียบรายได้ชาวเขากับรายได้ตามเกณฑ์ จ.ป.ฐ. ได้ดังนี้

ปี 2529	รายได้ชาวเขาต่อคนต่อปี	=	1,200 บาท
ปี 2537	รายได้ชาวเขาต่อคนต่อปี	=	2,500 บาท
ปี 2539	รายได้ความเกณฑ์ จ.ป.ฐ.ต่อคนต่อปี	=	15,000 บาท

2. บริการด้านสาธารณสุขยังไม่ทั่วถึง จากตัวอย่างการติดตามผลการพัฒนาชุมชน ถึงแนวคิดและการควบคุมที่สหศตคบนพื้นที่สูง ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อปี 2537 พบว่า กระจายบริการสาธารณสุขและ

สุขภาพอนามัยในกลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูง ในจังหวัดเป้าหมาย 5 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย น่าน ตาก และแม่ฮ่องสอน จากการศึกษาพบว่า กลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูง

2.1) กลุ่มบ้าน ที่ได้รับการบริการด้านสาธารณสุขจากสถานอนามัย หรือศูนย์สาธารณสุขมูลฐานที่ตั้งอยู่ในกลุ่มบ้านหรือในตำบลใกล้เคียง มีจำนวนร้อยละ 75.6 คือจำนวน 133 กลุ่มบ้าน

2.2) กลุ่มบ้านที่ได้รับการฝึกอบรมด้านสาธารณสุข ได้รับความรู้และ บริการคุมกำเนิด มีเพียงร้อยละ 47.2 คือ จำนวน 83 กลุ่มบ้าน และมีกลุ่มบ้านที่ได้รับการอบรม ความรู้เรื่องเอดส์ มีเพียงร้อยละ 25 คือ 44 กลุ่มบ้าน ซึ่งนับว่ายังมีการให้บริการเพียงเล็กน้อย ในขณะที่แนวโน้มของปัญหาดังกล่าวมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น จึงควรให้ความสำคัญในการ ดำเนินงานเรื่องการคุมกำเนิดและควรให้ความรู้ในเรื่องการป้องกันโรคเอดส์ เพิ่มขึ้น

3. การบริการจัดการศึกษายังไม่เพียงพอ จากการศึกษาตามประเมินผลการ พัฒนาชุมชน ถึงเวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ปี 2537 ของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ในด้านการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ใน กลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงมีเพียงเล็กน้อย จากการศึกษาพบว่า 5 จังหวัด (เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน น่าน และตาก) มีการจัดการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จเพียงร้อยละ 18.2 คือเท่ากับ 32 กลุ่มบ้าน จากกลุ่มบ้านทั้งหมด 176 กลุ่มบ้าน ซึ่งส่งผลให้จำนวนคนที่อายุ 14 - 50 ปี ในกลุ่มบ้านบนพื้นที่สูงไม่รู้หนังสือ เขียนชื่อตัวเองและอ่านประกาศไม่ได้ถึงร้อยละ 32.9 หรือจำนวน 13,571 คน ของจำนวนประชากรในหมู่บ้านเป้าหมายทั้งหมด

2) ปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม

2.1 การเพิ่มประชากร จากการสำรวจประชากรบนพื้นที่สูงของกรมประชา สงเคราะห์ ปี 2538 พบว่ามีประชากรบนพื้นที่สูงทั้งสิ้น 853,274 คน โดยแยกเป็นชาวเขา 745,910 คน (ร้อยละ 87.42 คน) คนไทยพื้นราบ 67,191 คน (ร้อยละ 7.87) และกลุ่มชนอื่น ๆ 40,173 คน (ร้อยละ 4.71) สอดคล้องกับการประมาณการจำนวนประชากรในปี 2539 จำนวน 767,980 คน โดยมีอัตราเพิ่มประชากรชาวเขาร้อยละ 2.9 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มประชากรในเกณฑ์สูงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มประชากรทั้งประเทศเฉลี่ยร้อยละ 1.2 ในช่วง ครั้งแผนฯพัฒนา ฉบับที่ 7

2.2 การผลิตและค้ายาเสพติด แม้ว่า การลักลอบปลูกฝิ่นน้อยลง แต่ปัญหาการผลิตและค้ายาเสพติดยังมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคเหนือ ซึ่งจากสถิติคดียาเสพติดในจังหวัดชายแดนภาคเหนือ 8 จังหวัด เพื่อจำนวน 3,526 คดี ในปี 2535 เพิ่มขึ้นเป็น 4,522 คดี ในปี 2536 และเพิ่มขึ้นเป็น 5,519 คดี ในปี 2537 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.1 ซึ่งคดีส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับชุมชนบนพื้นที่สูงทั้งสิ้น

รูปแบบและทิศทางของปัญหา ยาเสพติดบนพื้นที่สูงเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีแนวโน้มของการพึ่งพาฝิ่นลดลง และมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดประเภท แอมเฟตามีน เฮโรอีน กัญชา และยาบ้ามากขึ้น

2.3 ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เนื่องจากนโยบายและมาตรการในการดำเนินการกับบุคคลที่บุกรุกพื้นที่ป่ายังไม่มีความชัดเจนและเด็ดขาด ตลอดจนการรักษาพื้นที่ป่ายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าไม้บนพื้นที่สูงลดลงอย่างรวดเร็ว จากรายงานของกรมป่าไม้ ระบุว่า พื้นที่ป่าไม้ในจังหวัดภาคเหนือ 14 จังหวัด ลดลงจาก 76,218 ตารางกิโลเมตร ในปี 2532 เป็น 73,365 ตารางกิโลเมตร และ 71,503 ตารางกิโลเมตร ในปี 2534 และ 2537 ชีวิตของประชาชนบนพื้นที่สูงและพื้นราบเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์จากที่ดินบนพื้นที่สูงอย่างไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดสภาวะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอันได้แก่ ดิน น้ำ และป่าไม้ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างยิ่ง

2.4 ความมั่นคงปลอดภัยตามแนวชายแดน สถานการณ์ความไม่สงบตามแนวชายแดนส่งผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนบนพื้นที่สูงเป็นอย่างมาก จากรายงานสรุปสถานการณ์ด้านความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่กองทัพภาคที่ 1 และกองทัพภาคที่ 3 ในช่วงปี 2539 ได้มีการจับกุมคดีผู้หลบหนีเข้าเมือง คดีลักลอบค้ายาเสพติด และค้าอาวุธสงครามเป็นจำนวนมาก รวมทั้งปรากฏกองกำลังไม่ทราบฝ่ายเข้ามาก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ ในหลายพื้นที่

นอกจากนี้ยังมีผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลเมื่อเดือนกรกฎาคม 2539 ระบุว่าในจังหวัดชายแดนภาคเหนือ 8 จังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดตาก และแม่ฮ่องสอน มีผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาพักพิง ประมาณ 82,896 คน เป็น

กะเหรี่ยง 12,549 ครอบครัว 73,719 คน และกะยา 1,383 ครอบครัว 9,177 คน แยกเป็น จังหวัดตาก 10,227 ครอบครัว 60,447 คน และแม่ฮ่องสอน 3,705 ครอบครัว 22,449 คน

2.5 การสูญเสียเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม เชื่อกันว่าเมื่อสังคมชาวเขาได้รับการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ จนมีความรู้สึกเป็นพลเมืองไทยอย่างพร้อมมูลแล้ว ปัญหาชาวเขาต่าง ๆ ก็จะหมดไปแม้จนคำว่า ชาวเขาชาวไทยภูเขา ก็จะเลือนหายไปด้วย จากประสบการณ์ในหลายประเทศแสดงข้อขัดแย้งกับความเชื่อดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ปัญหาอินเดียแดงในประเทศอเมริกาและแคนาดา ปัญหาเมารีในประเทศนิวซีแลนด์ ฯลฯ แม้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นจะได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐบาลอย่างมาก แต่ในที่สุดปัญหาของกลุ่มชนเหล่านั้นได้พัฒนามาเป็นความรู้สึกถูกคุกคามความเป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตน การสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง การนับถือตนเอง และความรักศักดิ์ศรีในสังคมวัฒนธรรมของตนเอง

สถานการณ์ของการพัฒนาชาวเขาในประเทศไทย เป็นเช่นเดียวกันกับประเทศที่กล่าวมาแล้ว นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ การให้บริการการศึกษาด้วยการสอนภาษาไทยและให้ความรู้ใหม่ การเผยแพร่ศาสนา การมุ่งพัฒนาปัจเจกชนนิยมเหล่านี้ และสูญเสียวัฒนธรรม ระบบความสัมพันธ์อยู่บนพื้นฐานของสังคมแบบจารีตประเพณี เกิดความตบตัน และสูญเสียวัฒนธรรมจนในที่สุดได้มีการพัฒนาจิตสำนึก และฟื้นฟูชาติพันธุ์ - วัฒนธรรม ของตนเองกลับคืนมา ส่วนหนึ่งเพื่อบูรณะศักดิ์ศรีที่สูญหายไป และอีกส่วนหนึ่งเพื่อให้เป็นพลังในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของชน ในกรณีชาวเขาในประเทศไทย ปัญหาชาวเขากลับเคร่งเครียดยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่ชาวเขาส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ทำกินของตนเองและชาวเขาก็กว้างขวางมากไม่ได้สัญชาติไทย รวมทั้งไม่ได้รับสวัสดิการคุ้มครองครอบครัวจากรัฐเหมือนดังประเทศอื่น ๆ

ขณะนี้อาจกล่าวได้ว่า มีชาวเขาบางส่วนที่เริ่มตระหนักและพยายามที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรมของตนเองไว้ทั้ง ๆ ที่ไม่กีดกันสนับสนุนในด้านนี้จากภาครัฐอย่างจริงจัง หากจุดเน้นของการพัฒนาและวิธีการพัฒนาไม่มีการปรับเปลี่ยน ปล่อยให้ชาวเขาเผชิญกับปัญหาดังกล่าวอย่างรุนแรงยิ่งขึ้นอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในที่สุดก็จะเกิดกระแสของการคืนตัวที่จะฟื้นฟูวัฒนธรรมของตนเองกลับคืนมาไม่ว่าจะได้รับการพัฒนามากเพียงใดก็ตาม ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า พวกเขาสามารถนำศักดิ์ศรีและวัฒนธรรมมาเป็นพลังในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของตนเองได้หรือไม่ อย่างไร

3) แนวโน้มของปัญหาชาวเขาในอนาคต

3.1 ปัญหาการอพยพแรงงานชาวเขา จากผลของความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่แพร่กระจายไปสู่สังคมชาวเขา และภาวะจำกดของทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตรบนพื้นที่สูง ทำให้ชาวเขาบางส่วนอพยพเคลื่อนย้ายลงมาทำงานทำในชุมชนเมือง ซึ่งจากการสำรวจของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี 2537 พบว่ามีชาวเขาจำนวน 28,261 คน อพยพเคลื่อนย้ายลงมาทำงานทำในชุมชนเมือง กลุ่มคนเหล่านี้ขาดการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ ขาดการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้าน การปรับตัว การรู้จักสิทธิหน้าที่และขาดฝีมือแรงงาน จึงทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกล่อลวงไปทำงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และก่อให้เกิดปัญหาสังคมแก่ชุมชนโดยส่วนรวมได้

3.2 ปัญหาโรคเอดส์ นับว่าเป็นปัญหาส่วนรวมที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารไปมาหาสู่ระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชาวเขามากขึ้น ทำให้มีการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในกลุ่มชาวเขา จากการสำรวจของสถาบันวิจัยชาวเขา ปี 2535 ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนพบว่า มีจำนวนผู้ติดเชื้อเอดส์แล้ว 1,252 คน ซึ่งเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3.3 ปัญหาโสเภณี จากข้อมูลการสำรวจของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี 2537 พบว่ามีชาวเขาประกอบอาชีพเป็นโสเภณี จำนวน 846 คน และประกอบอาชีพที่ต่อแหลมต่อการเป็นโสเภณีอีก 845 คน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น ความยากจน ถูกล่อลวงและความแตกสลายของสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวเขา ตลอดจนความเสื่อมถอยของสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นต้องเร่งแก้ไข เนื่องจากปัญหาโสเภณีเป็นปัญหาที่มีผลกระทบเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนภาพพจน์ของประเทศ

3.4 ปัญหาการเสพติด ในอดีตชาวเขานิยมการเสพฝิ่น แต่ในปัจจุบันการเสพฝิ่นมีแนวโน้มลดลงและชาวเขาได้มีการเสพสิ่งเสพติดอย่างอื่นมากขึ้น เช่น สารระเหย กาว เฮโรอีน โดยเฉพาะเฮโรอีน จากการสำรวจของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ ปี 2537 พบว่ามีชาวเขาเสพเฮโรอีน จำนวน 969 คน

3.5 ปัญหาครอบครัวขาดความอบอุ่น เนื่องจากในปัจจุบันมีชาวเขาอพยพแรงงานลงมาประกอบอาชีพในชุมชนเมืองมากขึ้น การลุ่มสลายทางวัฒนธรรมประเพณีทำให้ครอบครัวขาดผู้นำ เด็กและคนชรา ขาดคนดูแลเอาใจใส่ จากการสำรวจของกองสงเคราะห์กรรมประชาสงเคราะห์ ปี 2537 พบว่ามีคนชราไม่มีคนดูแล จำนวน 460 คน เด็กถูกทอดทิ้งขาดคนดูแล จำนวน 1,070 คน และเด็กพิการไม่ได้รับการดูแล 731 คน ซึ่งปัญหาดังกล่าวถ้าไม่ได้รับการแก้ไขก็จะทำให้เกิดปัญหาการล่มสลายของครอบครัวและชุมชนชาวเขา

บทที่ 4

งานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง

4.1 บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์และกลุ่มเป้าหมาย

รัฐบาลได้มอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กรมประชาสงเคราะห์ ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง เพื่อสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนชาวเขาผู้ยากไร้ห่างไกลการคมนาคม ตั้งแต่ พ.ศ.2494 เป็นต้นมา โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการดำเนินงานรวมทั้งนโยบายของรัฐบาลมาเป็นลำดับตลอดระยะเวลากว่า 50 ปี ซึ่งทำให้คุณภาพชีวิตของชาวเขาได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก

ในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างรุนแรงในขณะนั้น กรมประชาสงเคราะห์ได้ปรับกลยุทธ์การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมจากแบบเดิม เป็น "สวัสดิการสังคมเชิงรุก" อันเป็นการพิจารณาความหมายในเชิงกว้างและครบวงจร ครอบคลุมประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ซึ่งหมายรวมถึงประชากรชาวเขาด้อย โดยไม่จำกัดเพียงประชาชนผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาทางสังคมเฉพาะหน้าเท่านั้น และยังจะเป็นการแก้ไขจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของงานสวัสดิการสังคมแบบเดิมที่มีอยู่มากได้ โดยได้กำหนดกลยุทธ์การดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกไว้ 17 มิติ ซึ่งเป็นการทำงานที่เน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยยึดประชาชนเป็นหลัก ฝึกประชาชนให้เรียนรู้และเข้าใจวิถีทางประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยให้ประชาชนได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกันและรวมพลังกันในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไป มุ่งที่จะทำให้สังคมมีความรุนแรง ความเจริญ ผู้คนอยู่ร่วมกันอย่างสันติ สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันและมีความเป็นธรรมในสังคมที่แท้จริง

แนวทางการปฏิบัติงานสังคมเชิงรุกดังกล่าว จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 ที่ระบุให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

ในทุกเรื่อง สังคมของชาวเขาหรือชุมชนบนพื้นที่สูงในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ควรเป็นสังคมที่มีความเป็นปึกแผ่น มีความภูมิใจในชาติพันธุ์ และสามารถดำรงชีวิตไว้ซึ่งเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมขนานผ่า มีครอบครัวที่อบอุ่นและชุมชนเข้มแข็ง ชาวเขามีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และมีส่วนร่วมอย่างเต็มภาคภูมิในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นและพัฒนาประเทศ ในขณะที่แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพิษเสพยาเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540 - 2544) มีแนวทางที่จะพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงของประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบการพัฒนาปกติ โดยความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยกรมประชาสงเคราะห์นั้น ได้มีกรอบในการดำเนินการพัฒนาและมีบทบาทหน้าที่สำคัญยิ่งในเรื่อง "ส่งเสริมสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง" ซึ่งต้องประยุกต์ใช้กลยุทธ์การดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก 17 มิติ เช่นเดียวกับสังคมไทยโดยทั่วไป และมีกลุ่มเป้าหมายคือ ประชากรที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงทั้งหมด ซึ่งมีทั้งชาวเขา (ร้อยละ 78) คนไทยพื้นราบ (ร้อยละ 16) และกลุ่มชนอื่น ๆ ที่รัฐบาล ไม่ได้มีมาตรการหรือนโยบายเป็นการเฉพาะ(ร้อยละ 6) ตามรายละเอียดในตาราง ที่ 2

4.2 การพัฒนาองค์กรเพื่อส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงของกรมประชาสงเคราะห์

ในการกระจายงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง ซึ่งรับผิดชอบโดยกรมประชาสงเคราะห์นั้น ได้มีการพัฒนาองค์กรและบุคลากรเพื่อให้มีศักยภาพในการบริการแก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง เริ่มจาก ปี พ.ศ.2502 รัฐบาลได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขา เป็นองค์กรระดับชาติองค์กรแรกในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานเกี่ยวกับชาวเขา โดยกรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานและประสานการแก้ไขปัญหาชาวเขา และต่อมาได้มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา ขึ้น 4 แห่ง คือ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดตาก และจังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งต่อมาได้ปรับเปลี่ยนเป็นศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาประจำจังหวัด รวมทั้งการจัดตั้งกองสงเคราะห์ชาวเขา ขึ้นในปี 2506 และจัดตั้งศูนย์วิจัยชาวเขาขึ้นในปี พ.ศ.2506 เช่นเดียวกัน

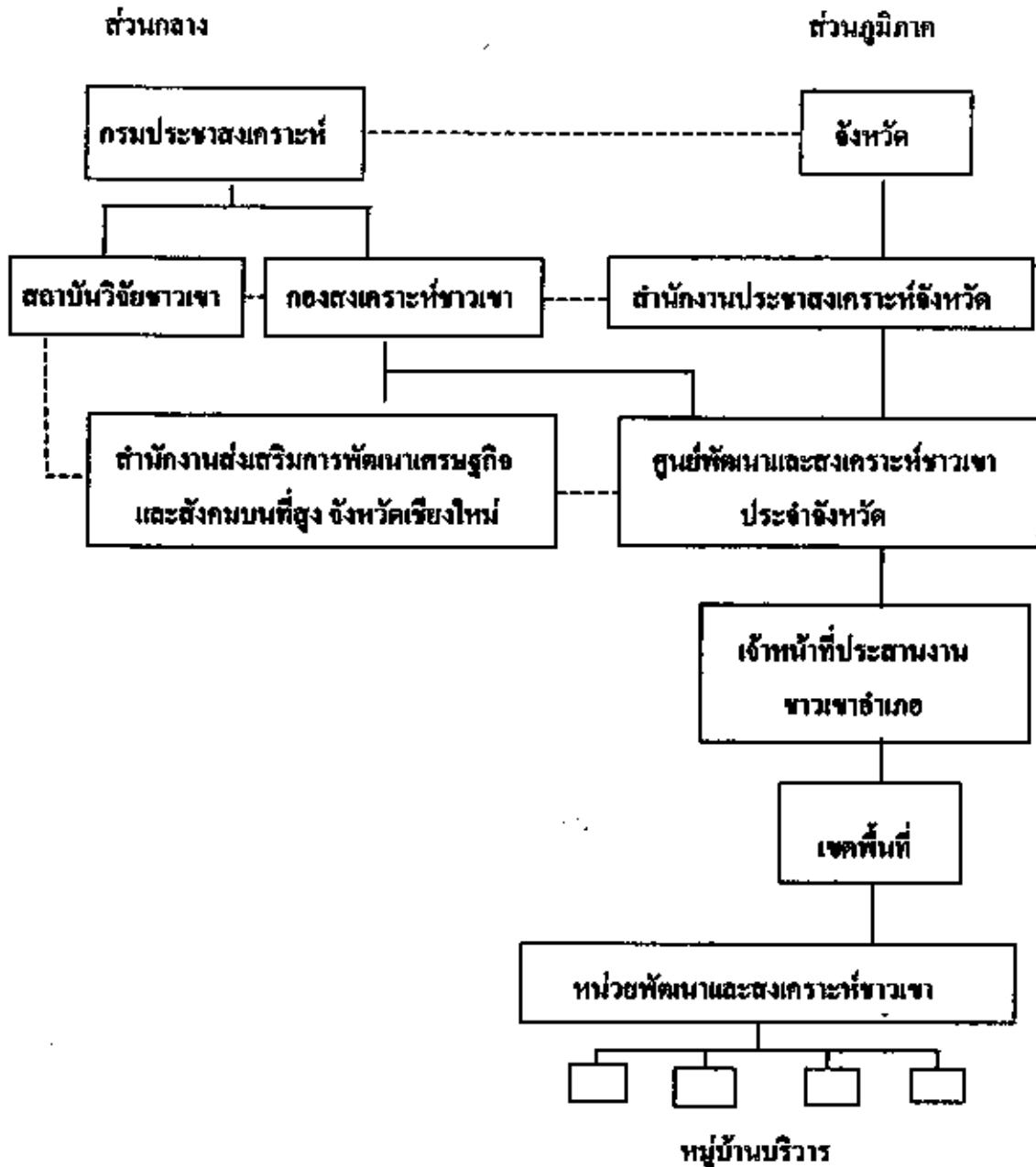
(ปัจจุบันเป็นสถาบันวิจัยชาวเขา มีฐานะเทียบเท่ากอง) สำหรับศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดต่าง ๆ มีการจัดตั้งขึ้นทั้งหมด 14 จังหวัด ตามลำดับดังต่อไปนี้คือ

- | | |
|---|--------------------|
| 1. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดตาก | จัดตั้งปี พ.ศ.2507 |
| 2. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่ | จัดตั้งปี พ.ศ.2508 |
| 3. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงราย | จัดตั้งปี พ.ศ.2508 |
| 4. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเพชรบูรณ์ | จัดตั้งปี พ.ศ.2508 |
| 5. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดแม่ฮ่องสอน | จัดตั้งปี พ.ศ.2509 |
| 6. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดน่าน | จัดตั้งปี พ.ศ.2510 |
| 7. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดกาญจนบุรี | จัดตั้งปี พ.ศ.2511 |
| 8. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดกำแพงเพชร | จัดตั้งปี พ.ศ.2512 |
| 9. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดลำปาง | จัดตั้งปี พ.ศ.2513 |
| 10. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดลำพูน | จัดตั้งปี พ.ศ.2518 |
| 11. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดพะเยา | จัดตั้งปี พ.ศ.2525 |
| 12. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดอุทัยธานี | จัดตั้งปี พ.ศ.2526 |
| 13. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดแพร่ | จัดตั้งปี พ.ศ.2526 |
| 14. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดพิษณุโลก | จัดตั้งปี พ.ศ.2534 |

หนึ่งในปี พ.ศ.2538 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้อนุมัติให้มีการจัดตั้ง "สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบทสูง จังหวัดเชียงใหม่" เป็นหน่วยงานส่วนกลางในสังกัดกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนทางด้านวิชาการ การประสานงาน และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานของกองสงเคราะห์ชาวเขา มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากภาพรวมของการพัฒนาองค์กรของกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อส่งเสริมและพัฒนางานสวัสดิการสังคมชนบทสูง ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจองค์กรของกรมประชาสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมชนบทพื้นที่สูงเปลี่ยนแปลง

ไป (ตามแผนภูมิที่ 3) ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น มีจุดเด่นอยู่ที่การมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่อย่างใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนชาวเขา ทำให้สามารถนำบริการด้านต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ไปสู่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว ทัดถึงและทันเหตุการณ์ โดยสามารถ ปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



แผนภูมิที่ 3 : โครงสร้างองค์กรกรมประชาสงเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง

4.3 ลักษณะงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง

งานสวัสดิการสังคม เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการจัดบริการทางสังคมเพื่อมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนทุกคน ทุกกลุ่ม มีคุณภาพชีวิตและสวัสดิภาพที่ดีสามารถดำเนินชีวิตและปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของคนได้อย่างเหมาะสม ซึ่งถ้าเราพิจารณาความหมายคำว่า "สวัสดิการสังคม" ในมุมกว้างแล้วจะว่างานสวัสดิการสังคมไม่ใช่เฉพาะงานที่เป็นบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น ในทางตรงกันข้ามกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ มากมายเกี่ยวข้องต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการบริการสังคม การประกันสังคมและการประชาสงเคราะห์ (ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, 2541) เช่นเดียวกับที่ระบุไว้ในแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ที่มีหน่วยงานต่าง ๆ มีบทบาทหน้าที่ในงานพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงแตกต่างกันไป ซึ่งในภาพรวมถือว่าเป็นงานสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ห่างไกลบนพื้นที่สูง จะองพิจารณาปัญหาทุกระบบในภาพรวมเชื่อมโยงต่อกัน ไม่พิจารณาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งตามขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน อันจะเป็นลักษณะการทำงานที่ครบวงจร คือ ทั้งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า พื้นฟูสภาพผู้รับบริการทุกด้าน พื้นฟูสภาพครอบครัว เพื่อสร้างความมั่นคงในระยะยาว มีการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาทั้งในลักษณะรายบุคคล กลุ่มชนหรือชุมชน และที่สำคัญคือการทำงานลักษณะของการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายให้มีโอกาสร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการร่วมติดตามและประเมินผลในกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในชุมชนบนพื้นที่สูง ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบสิ้นสำเร็จของแต่ละกิจกรรมซึ่งในการดำเนินงานนั้นต้องมีการประยุกต์ใช้ข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลเชิงวิชาการ เทคโนโลยี ผสมผสานไปกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณีของชนเผ่า โดยเน้นบทบาทและความสามารถขององค์กรชุมชนหรือปัจเจกชน ในการบริหารจัดการ เพื่อจะมุ่งเป็นผลดีต่อความยั่งยืนของการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ มีองค์กรที่รับผิดชอบทั้งด้านงานวิจัยและงานพัฒนา (Research and Development) ที่เกี่ยวข้องกับชาวเขา คือ สถาบันวิจัยชาวเขาและกองสงเคราะห์ชาวเขา โดยมีองค์กรปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คือ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดต่าง ๆ 14 แห่ง และมีสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนที่

สูง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านวิชาการและการประสานงาน จะเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการพัฒนางานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงให้สัมฤทธิ์ผลและเป็นประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย แต่ทั้งนี้ต้องมีการประสานงานและได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชนอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ พัฒนาสังคม สิ่งแวดล้อม หรือมิติอื่น ๆ ที่จำเป็น ซึ่งกิจกรรมการดำเนินงานมีสภาพปัญหา เหตุผลความจำเป็นและความต้องการแตกต่างกันไปทั้งในระดับบุคคล ระดับครอบครัว ระดับกลุ่ม ระดับหมู่บ้าน หรือระดับชุมชนท้องถิ่น โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่ อาสาสมัครและประชาชนต้องร่วมกันวิเคราะห์และวางแผนการดำเนินงานกันอย่างใกล้ชิดทั้งนี้ในกรณีของประชาชนผู้ด้อย

โอกาส ยากจนหรือประสบปัญหาทางสังคมนั้น บริการของรัฐที่รับผิดชอบโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สามารถที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างทันที่ซึ่งที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการของกรมประชาสงเคราะห์ ที่จัดสรรผ่านสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดต่าง ๆ หรือประสานงานกันโดยตรงระหว่างกองที่เกี่ยวข้องกับศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาประจำจังหวัด หรืออาจจะเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาในระยะยาว ด้วยการฝึกอบรม ฝึกอาชีพ การส่งเข้าสถานสงเคราะห์ ก็มีช่องทางที่สามารถปฏิบัติงานได้ทั้งในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์โดยตรง หรือกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมอื่น ๆ ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือแม้กระทั่งสามารถประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานราชการของกระทรวงอื่น ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของงานด้านสวัสดิการสังคมด้วยเช่นกัน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทบวงมหาวิทยาลัย ฯลฯ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าลักษณะงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงนั้น จะมีลักษณะที่มีความหลากหลาย ผสมผสานที่จะต้องร่วมมือกันหลายหน่วยงาน ไม่เพียงแต่เฉพาะงานในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น ทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้องจะต้องทำความเข้าใจช่องทาง รูปแบบ วิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งบริการด้านสวัสดิการสังคมให้อ่องแท้ จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.4 งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูง

จากการที่กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดกลยุทธ์สำหรับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกไว้ 17 มิติ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง เป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

ชาวเขาหรือชุมชนบนพื้นที่สูงนั้นก็เป็กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญสำหรับงานสวัสดิการสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่อย่างสลับซับซ้อน รวมทั้งป้องกันปัญหาที่ไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดขึ้นอีกมากมายต่าง ๆ ทั้งนี้ในกลยุทธ์ของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกทั้ง 17 มิตินั้น ผู้เขียนจะเปรียบเทียบแต่ละกลยุทธ์กับการปฏิบัติงานพัฒนาบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ว่าสอดคล้องหรือเป็นไปตามกลยุทธ์นั้น ๆ หรือไม่เพียงใด มีกิจกรรมรองรับที่เป็นรูปธรรมอย่างไร หรือไม่สามารถปฏิบัติได้และมีเหตุผลประกอบเป็นอย่างไร ดังรายละเอียดต่อไปนี้คือ

1. การรุกให้เข้าถึงพื้นที่

หมายถึงการนำบริการทางสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เข้าไปให้ถึงชุมชน ครอบครัวและตัวบุคคล เป็นการรุกให้ครอบคลุมชุมชนทุกระดับทุกพื้นที่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยไม่เป็นการตั้งรับหรือรอรับปัญหาอยู่ที่สำนักงานหรือที่ทำการ

ในส่วยชิงการปฏิบัติงานบนพื้นที่สูงนั้น เป็นที่ชัดเจนว่าได้มีการรุกเข้าถึงพื้นที่ของหน่วยงานประชาสงเคราะห์และหน่วยงานอื่น ๆ มาตั้งแต่รัฐบาลมีนโยบายในการสงเคราะห์ชาวเขาคั้งแต่ปี พ.ศ.2499 เป็นต้นมา สำหรับบทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ได้พัฒนารูปแบบการรุกให้เข้าถึงพื้นที่จากการริเริ่มจัดตั้งนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขาขึ้นในพื้นที่ 4 จังหวัด (ตาก เชียงใหม่ เชียงรายและเพชรบูรณ์) และต่อมาได้พัฒนารูปแบบเป็นศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ประจำจังหวัดต่าง ๆ ได้รุกเข้าถึงพื้นที่โดยการจัดเป็น "หน่วยเคลื่อนที่สร้างความสัมพันธ์(Contact team)" เพื่อสร้างความสัมพันธ์เบื้องต้นกับชุมชนชาวเขาให้เป็นพรรคพวกความนิยมไทยและปลูกฝังความรักชาติ ความจงรักภักดี พร้อมทั้งเป็นการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น สภาพปัญหาและความต้องการ การสร้างแกนนำหรือตัวแทนขึ้นในหมู่บ้านเพื่อเป็นสื่อกลางในการให้บริการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งมี

บทบาทหน้าที่ในการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงอื่น ๆ ด้วย ซึ่งต่อมารูปแบบของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านชาวเขาโดยตรง หน่วยฯมีคณะเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยหัวหน้าหน่วย เจ้าหน้าที่เกษตรและเจ้าหน้าที่อนามัย บางหน่วยอาจมีครูช่วยสอน ล่ามชาวเขา และนักวิชาการเกษตรเพิ่มขึ้น ตามความจำเป็นหรือลักษณะงานเน้นหนัก

จากข้อมูลในปัจจุบัน (2543) ซึ่งกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ รายงานว่ามีหมู่บ้านชาวเขากระจายอยู่ในพื้นที่ 20 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 3,746 หมู่บ้าน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นหมู่บ้านที่กรมประชาสงเคราะห์จัดกิจกรรมเข้าดำเนินการแล้วจำนวน 1,838 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 49 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดในขณะที่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาดความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน ตั้งแควดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (สส.นอส.) รายงานผลการดำเนินงานพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงตามแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 1 ว่ามีหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากกรมประชาสงเคราะห์เข้าดำเนินการในหมู่บ้านชาวเขาอีกจำนวน 632 แห่ง ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 1,276 หมู่บ้านยังไม่มีหน่วยงานของทางราชการเข้าไปดำเนินการ ดังนั้นในปัจจุบันนี้การรุกเข้าไปถึงพื้นที่หมู่บ้านชาวเขาหรือชุมชนบนพื้นที่สูงเพื่อให้บริการด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ได้ดำเนินการไปแล้วทั้งสิ้นครอบคลุม 2,470 หมู่บ้านหรือร้อยละ 66 ของจำนวนหมู่บ้าน/กลุ่มบ้านบนพื้นที่สูงทั้งหมด

2. การรุกเข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง

หมายถึงการรุกให้เข้าถึงและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มผู้มีปัญหาทางสังคม ซึ่งจะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก สตรี คนพิการและทุพพลภาพ คนไร้ที่พึ่ง ประชาชนกลุ่มเสี่ยง (กลุ่มผู้ติดเชื้อโรคเอดส์ กลุ่มนักโทษ กลุ่มผู้ติดยาเสพติด กลุ่มผู้ประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม) รวมทั้งประชาชนผู้ยากจนหรือผู้ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและปัญหาด้านสังคมอื่น ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ประชาชนทั่วไปก็เป็นกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกัน เนื่องจากจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุก ๆ ด้าน ซึ่งจะต้องมีการรุกให้ถึงระดับ

ตัวบุคคลและครอบครัว มีการสำรวจข้อมูลในเชิงลึกของครอบครัว โดยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ให้ครบวงจรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะหมายรวมไปถึงการปฏิบัติงานเพื่อติดอาวุธทางปัญญา ให้กลุ่มเป้าหมายได้พัฒนาศักยภาพและภูมิปัญญาของตนเองเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

การพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ในปัจจุบัน มีเครื่องมือที่ใช้ในการค้นหาประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของงานสวัสดิการสังคม คือ "การจัดเก็บข้อมูลสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน(สสค.)" ซึ่งมีการนำไปปฏิบัติในพื้นที่สูงด้วย ซึ่งมีสมมุติฐานที่ว่า "คนควรได้รับการพัฒนาให้เป็นบุคคลที่สมบูรณ์ในชีวิต ต้องได้รับบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ และอยู่ในครอบครัวที่สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้ครบถ้วน" เครื่องมือดังกล่าวนี้เมื่อมีการประมวลผลแล้วจะสามารถค้นหากลุ่มผู้ด้อยโอกาสและมีปัญหาทางสังคมจะทราบพื้นที่ทราบจำนวนหมู่บ้าน จำนวนครอบครัว จำนวนประชากร และตัวบุคคลที่ควรได้รับการแก้ไขปัญหาเนื่องมาจากขาดความสมบูรณ์ของชีวิต ซึ่งการให้บริการสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจะเป็นการพัฒนาศักยภาพให้บุคคลมีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงในชีวิตและเกิดความผาสุกขึ้นในครอบครัว

3. การรุกเข้าถึงต้นเหตุแห่งปัญหา

ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมอาจจะมีสาเหตุหรือรากเหง้าแห่งปัญหาอย่างสลับซับซ้อน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงสภาพความสัมพันธ์ขององค์ประกอบย่อยต่าง ๆ ของสังคม การรุกเข้าถึงต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริง จะต้องมีแนวคิดในการวิเคราะห์และมองปัญหาอย่างเป็นระบบและครบวงจร เพื่อให้การพัฒนาหรือป้องกันปัญหาในอนาคตบังเกิดผลไปพร้อม ๆ กับการแก้ปัญหาในปัจจุบันซึ่งจะต้องทำเป็นกระบวนการ

ในทางปฏิบัติของการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน โดยการใช้เครื่องมือที่เรียกว่าสำมะโนปัญหา(Problem census) ซึ่งเป็นเทคนิคที่เจ้าหน้าที่ของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัด ต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ในหมู่บ้านชาวเขาใช้สำหรับการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาต่าง ๆ ในชุมชน โดยชาวบ้านเป็นผู้ระบุปัญหาและสาเหตุของ

ปัญหา อันเป็นกระบวนการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในพื้นที่อย่างเป็นระบบ ที่จะสามารถทำให้ การแก้ไขปัญหาค่าเนินการ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและได้รับความร่วมมือจากกลุ่มเป้าหมายอย่างค่อเนื่อง ซึ่งจะแสดงออกมาในแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ โดยอาจจะ เป็นการระดมใช้ทรัพยากรจากภายในท้องถิ่นหรือการประสานงาน เพื่อขอรับการสนับสนุน จากภายนอกชุมชน ไม่ว่าจะ เป็นของหน่วยงานราชการภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชน ใด ๆ ก็ได้

4. การรุกในด้านบริการ

กรมประชาสงเคราะห์ได้วิเคราะห์กลยุทธ์ในการรุกด้านบริการไว้ 3 ลักษณะ คือ

- การให้บริการแบบผสมผสานและครบวงจร ด้วยการผสมผสานวิธีการ ปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ทั้ง 5 วิธีไปพร้อม ๆ กับการพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมายเป็นองค์รวม โดยไม่แยกกลุ่มเป้าหมายหรือแยกส่วนมนุษย์คือต้องพิจารณาทั้งด้านร่างกาย จิตใจและ สังคมอย่างครบถ้วน สัมพันธ์กัน

- การบริการที่เน้นการป้องกันและพัฒนามากกว่าการแก้ไขและฟื้นฟูสภาพ

- การลดความสำคัญของการบริการ โดยตรงจากหน่วยงาน แต่ให้ความสำคัญต่อองค์กรหรือสถาบันที่ใกล้ชิดกับประชาชน เช่น ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน องค์กรบริหารส่วนตำบล สถาบันครอบครัว เครือญาติและชุมชน เป็นต้น

สำหรับการปฏิบัติงานเชิงรุกในด้านบริการสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงนั้น

ได้มีการให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ในทั้ง 3 ลักษณะ กล่าวคือ ในกรณีของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ประสบปัญหาทางสังคมนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ ภายในหมู่บ้าน ซึ่ง อาจเป็นข้อมูลจากการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน(สสค.) หรือข้อมูลจาก ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (สสบ.) ในเบื้องต้นจะเป็นการเน้นให้ความสำคัญของ ชุมชนที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหเองก่อน และเมื่อต้องการความช่วยเหลือจากภาคราชการก็ สามารถทำรายงานประสานงานไปยังสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ซึ่งอาจจะต้องมีการใช้วิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ผสมผสานกัน คือ การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน การจัดระเบียบชุมชน การบริหารงานสังคมสงเคราะห์กับกลุ่ม เป้าหมายอย่างบูรณาการ โดยไม่แยกส่วนของความเป็นมนุษย์ แต่ทั้งนี้การปฏิบัติงานเชิงรุก

เพื่อป้องกันและพัฒนา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นในสังคมเป็นสิ่งที่ดำเนินการอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นการให้บริการด้านการศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาอาชีพและรายได้ ตลอดจนการรณรงค์ทำความเข้าใจเพื่อป้องกันกลุ่มเสี่ยงต่อปัญหาสังคม เช่น โรคเอดส์และยาเสพติด และการสร้างความเข้มแข็งในระดับครอบครัว กลุ่ม ชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการป้องกันปัญหาและพัฒนาสังคมให้ได้อย่างมีความสุข มากกว่าที่จะไปทำการแก้ไขและฟื้นฟูบำบัดในภายหลัง อนึ่ง องค์การชุมชนในระดับหมู่บ้านที่จะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติงานเชิงรุกด้านบริการสวัสดิการสังคมในหมู่บ้านชาวเขาหรือชุมชนบนพื้นที่สูงนั้น ได้มีการดำเนินการจัดตั้งไปแล้วทั้งสิ้น 1371 หมู่บ้าน กระจายกันอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา 14 จังหวัด ดังนี้คือ

1) จังหวัดกำแพงเพชร มี ศสข.	จำนวน	18	แห่ง
2) จังหวัดพะเยา มี ศสข.	จำนวน	36	แห่ง
3) จังหวัดเพชรบูรณ์ มี ศสข.	จำนวน	18	แห่ง
4) จังหวัดกาญจนบุรี มี ศสข.	จำนวน	95	แห่ง
5) จังหวัดแพร่ มี ศสข.	จำนวน	18	แห่ง
6) จังหวัดเชียงใหม่ มี ศสข.	จำนวน	466	แห่ง
7) จังหวัดเชียงราย มี ศสข.	จำนวน	227	แห่ง
8) จังหวัดแม่ฮ่องสอน มี ศสข.	จำนวน	101	แห่ง
9) จังหวัดตาก มี ศสข.	จำนวน	105	แห่ง
10) จังหวัดอุทัยธานี มี ศสข.	จำนวน	24	แห่ง
11) จังหวัดลำพูน มี ศสข.	จำนวน	47	แห่ง
12) จังหวัดพิษณุโลก มี ศสข.	จำนวน	12	แห่ง
13) จังหวัดน่าน มี ศสข.	จำนวน	151	แห่ง
14) จังหวัดเพชรบูรณ์ มี ศสข.	จำนวน	53	แห่ง
	รวมทั้งสิ้น	1,371	แห่ง

5. การรุดในด้านพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร

การใช้ระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและสมบูรณ์แบบ จะทำให้การปฏิบัติงาน สวัสดิการสังคมเชิงรุกได้ผลดีที่สุด ซึ่งจะช่วยให้ทราบปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อให้ได้กลยุทธ์และแนวทางปรับปรุงแก้ไขการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตลอดจนช่วยให้สามารถคิดค้นหารูปแบบ วิธีการทำงานและเทคโนโลยีที่เหมาะสม สำหรับประชาชนผู้ให้บริการ ข้อมูลเป็นการเสริมอำนาจของผู้บริหารหรือผู้จัดการ โครงการต่าง ๆ ที่จะทำให้งานสำเร็จเป็นรูปธรรม ซึ่งในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์นั้นข้อมูลสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน(ตสค.) จะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนางานให้มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

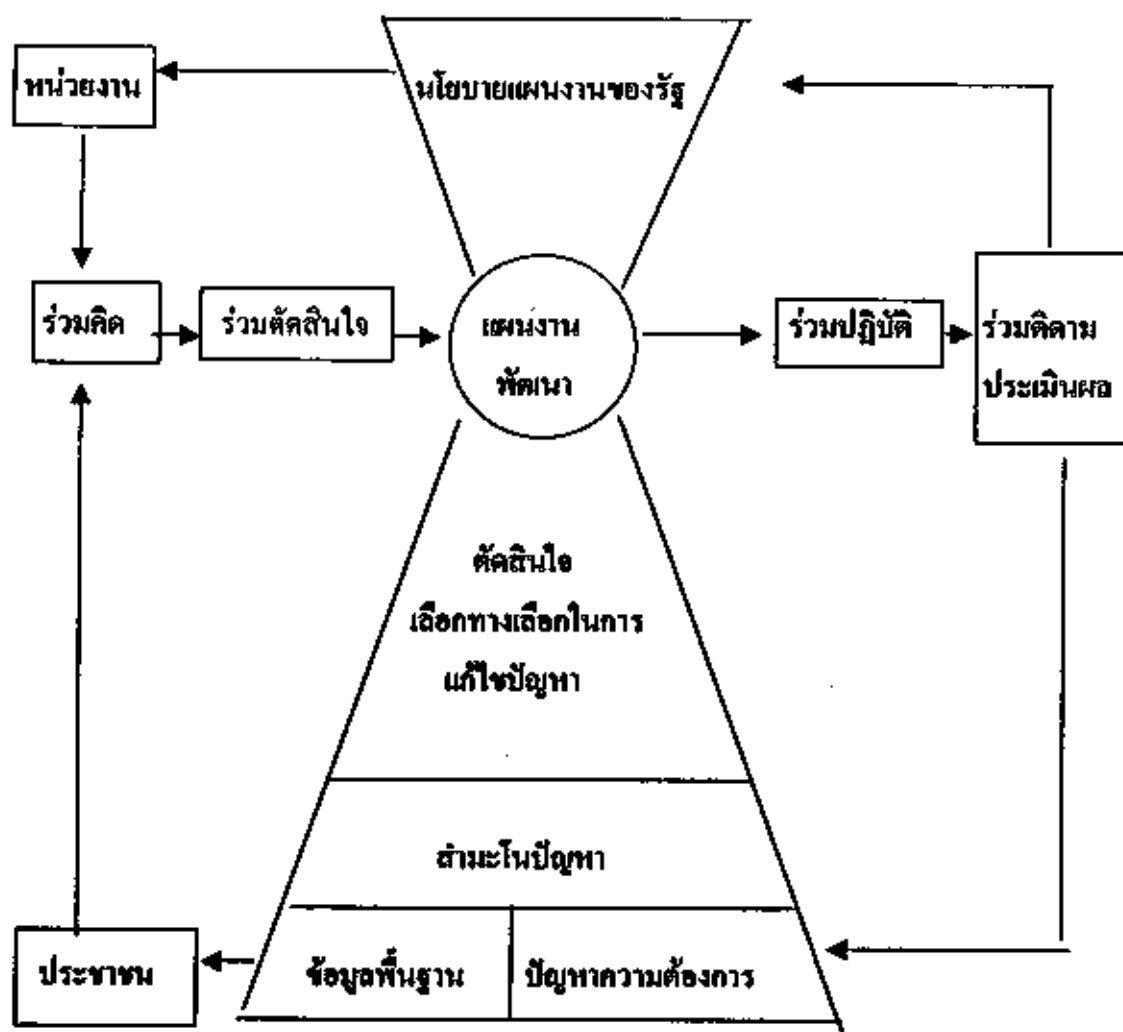
ในส่วนของชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งรับผิดชอบโดยกองสงเคราะห์ชาวเขาและสถานีวิจัยชาวเขานั้น มีกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมของกรมฯ ทุกประเภท เช่น เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ คนยากจน ผู้ติดยาเสพติด หรือผู้ประสบปัญหาจากโรคเอดส์ รวมทั้งผู้ประสบปัญหาสังคมอื่น ๆ ซึ่งกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ได้มีข้อมูล ตสค. จัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบในฐานะข้อมูลของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดต่าง ๆ โดยมีการนำใช้ประโยชน์ข้อมูลในการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทั้งหลายตามโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการหมู่บ้านต้นแบบครอบครัวผาสุก หรือโครงการตามปกติของศูนย์ฯ ที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายมีความผาสุก มีความมั่นคงและชุมชนเข้มแข็งต่อไป

6. การรุดโดยการจัดทำแผน

การจัดทำแผนสวัสดิการสังคมเชิงรุก เป็นสิ่งจำเป็นและควรกำหนดมาจากความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชนผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้ด้อยโอกาส ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนให้มากที่สุด

ในกรณีของชุมชนบนพื้นที่สูง เจ้าหน้าที่ของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านชาวเขา ได้เน้นกระบวนการวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนชาวเขาแบบมีส่วนร่วมในลักษณะจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom - up planning) ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ชาวเขาทุกส่วนในชุมชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของแผนงาน คือร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผล ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่และ

ชาวเขาหรือประชากรบนพื้นที่สูงได้ปฏิบัติงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน สภาพปัญหาความต้องการ การจัดทำตำมะโนปัญหาของหมู่บ้าน ตลอดจนการตัดสินใจเลือกวิธีการในการแก้ไขปัญหาและเสนอเป็นแผนงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาประจำปี ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้จะใช้จุดร่วมและใช้ชุมชนเป็นฐานในการทำงานดังแผนภูมิที่ 4 คือ



แผนภูมิที่ 4 กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่องานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูงของกรมประชาสงเคราะห์

7. การรุกโดยระบบนิเทศติดตามงาน

การที่จะให้งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ตอบสนองปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้เป็นอย่างดีนั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงคุณภาพของการสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องที่ต้องเป็นการสื่อสารสองทาง (Two - way communication) พร้อมทั้งจะรับฟังปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสียงสะท้อนจากประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้นการนิเทศติดตามงานจึงมีบทบาทที่สำคัญที่จะได้รับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริงบนพื้นฐานของการบริการที่โปร่งใส เป็นประชาธิปไตยมีทั้งข้อมูลด้านคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณไปพร้อม ๆ กัน

ในการปฏิบัติงานบนพื้นที่สูง มีเจ้าหน้าที่ของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาประจำอยู่ในระดับหมู่บ้านอยู่อย่างใกล้ชิดกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย สามารถดำเนินงานนิเทศและติดตามงานในเชิงคุณภาพได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีความเข้าใจต่อสภาพปัญหาเงื่อนไข ข้อขัดข้องหรือข้อขัดแย้งใด ๆ ในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นจุดเด่นประการหนึ่งของหน่วยงานกรมประชาสงเคราะห์ แอ่อย่างไรก็ตาม ในอีกระดับหนึ่งของการนิเทศติดตามงานของเจ้าหน้าที่จากศูนย์ฯชาวเขา ประจำจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่จากสำนักงานส่งเสริมฯ จังหวัดเชียงใหม่ หรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางของกองสงเคราะห์ชาวเขา ก็จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างคุณภาพของการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงให้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นความร่วมมือกันหลาย ๆ ฝ่ายรวมทั้งประชากรชาวเขาหรือองค์กรชุมชนในท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงด้วย

8. การรุกโดยสร้างระบบเครือข่ายงานและการประสานงาน

ในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับระบบเครือข่ายและการประสานงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจและภาคประชาชน เพื่อที่จะทำให้เกิดบริการเบ็ดเสร็จ ผสมผสานอย่างเป็นจริงเป็นจัง และก่อให้เกิดปัญหาการเสริมพลังซึ่งกันและกันในจุดอ่อน/จุดแข็ง ที่แต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน ไม่เป็นการทำงานที่ใครเดียวหรือต่างคนต่างทำ หรือแยกงานเป็นส่วน ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนและไม่เกิดผลอย่างกว้างขวาง

สำหรับการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูง ที่ได้พิจารณาความหมายในเชิงกว้าง จะทำให้ลักษณะงานที่หลายมิติผสมผสานกัน โดยไม่คิดถึงเฉพาะงานบริการสังคมหรืองานสังคมสงเคราะห์เท่านั้น แต่หมายรวมถึงงานพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยรวม ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันของบทบาทหน้าที่ของหลาย ๆ หน่วยงาน ไม่ใช่เฉพาะงานของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น แต่ทั้งนี้เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้ใกล้ชิดและเข้าใจสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของชาวเขาเป็นอย่างดี ย่อมทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีด้วย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการอื่น ๆ หรือหน่วยงานภาคเอกชน ที่อาจจะมีความถนัดหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเป็นประโยชน์โดยตรงต่อกันเพื่อเป้าหมาย ในปัจจุบัน การประสานงานและเครือข่ายการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมระบบ สวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงที่เป็นทางการก็คือองค์กรตามแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวข้องถึง 19 หน่วยงาน และยังมีหน่วยงานภาคเอกชน มูลนิธิอาสาสมัคร และองค์กร ชุมชนที่เป็นเครือข่ายที่จะประสานงานกันได้อีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศสพ.) เป็นต้น

9. การรุกโดยการเปลี่ยนแปลงบทบาทเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

บทบาทเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการงานสวัสดิการสังคมเป็นอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติงานเชิงรุก เพราะในรูปแบบเดิมที่เป็นการทำงานแบบตั้งรับต่อผู้รับบริการนั้น เจ้าหน้าที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหอย่างเต็มระบบ เพียงแต่เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการหมายความว่า เจ้าหน้าที่ทุกระดับต้องปรับแนวความคิด วิธีการทำงานที่จะต้องเข้าไปหาประชาชน มีจิตใจที่จะให้บริการ (Service Mind) เรียนรู้งานหรือปัญหาพร้อมกับประชาชน ร่วมกันวางแผนแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบ

ในการปฏิบัติงานบนพื้นที่สูง เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์นอกจากจะได้รับการฝึกฝนให้มีจิตใจพร้อมที่จะบริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายแล้ว การปรับปรุงบทบาทในปัจจุบันก็คือ พยายามที่จะให้ชาวเขาคำนึงบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหด้วยตนเอง มากกว่าที่จะให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ นั่นก็คือเปิดรับการเปลี่ยนบท

บาทระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการกับประชาชนบนพื้นที่สูง ในฐานะผู้รับบริการ (Hand Over the stick) ที่กลุ่มเป้าหมายจะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ส่วนเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้อำนวยความสะดวก และเป็นผู้ประสานงาน รวมทั้งการสนับสนุนข้อมูลและกิจกรรมของชุมชน

10. การรุกโดยหน่วยงานที่ให้บริการสวัสดิการสังคม

หมายความถึงการปรับปรุงระบบการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานราชการต้องผนึกกำลังกันเข้าไปรับรู้ปัญหาของประชาชน ครอบคลุมวิถีชีวิตตลอดจนสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้น ๆ รวมทั้งการที่ต้องกระจายความรับผิดชอบให้ชัดเจนกับเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับและต้องเน้นการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง โดยสามารถชักนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้สาธารณชนได้รับรู้ด้วย

ในส่วนของการส่งเสริมระบบสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง ได้มีความร่วมมือของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ภายในแต่ละจังหวัดอย่างเป็นระบบอยู่แล้วภายใต้คณะกรรมการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการและมีหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นกรรมการ ซึ่งจะสามารถประสานความร่วมมือและพัฒนา ระบบการดำเนินงานในระดับพื้นที่ได้ โดยเจ้าหน้าที่ของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาประจำจังหวัดเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงานต่าง ๆ ได้เข้าไปปฏิบัติงาน ในลักษณะเป็นทีมงาน (Team Work) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในสังกัดของกรมประชาสงเคราะห์ หรือหน่วยงานในต่างกรม ต่างกระทรวงก็ตาม หรือแม้แต่หน่วยงานภาคเอกชนอื่น ๆ ด้วย แต่ทั้งนี้ผู้ที่ต้องเข้าไปปฏิบัติงานในชุมชนบนพื้นที่สูงนั้นควรได้ศึกษาข้อมูลพื้นฐานด้านสังคม ประเพณี วัฒนธรรมของชนเผ่า เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรของแต่ละหน่วยงานด้วย

11. การรุกโดยการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

เป็นอีกมิติหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ทั้งนี้เพื่อการจัดบริการสังคมจะได้ตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนเท่านั้นจะเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองเมื่อประชาชน

ได้รับโอกาส การสนับสนุนช่วยเหลือและการให้ความเชื่อมั่น ประชาชนก็จะสามารถแก้
ปัญหาของตนเองได้

ในการพัฒนาชุมชนชนบทบนพื้นที่สูงนั้น กรมประชาสงเคราะห์ให้ความสำคัญ
อย่างยิ่งต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา
เพื่อที่จะสามารถกระจายบริการสวัสดิการสังคมได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและทันเหตุการณ์
ซึ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นสามารถพิจารณาได้จากกระบวนการวางแผน การวิเคราะห์
ปัญหา การเลือกวิธีการแก้ไข้ปัญหา ตลอดจนการติดตามและประเมินผล อันเป็นบทบาท
ใหม่ของชุมชนที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งและอบอุ่นขึ้นในสังคม

12. การรุดโดยระคมทรัพยากรในชุมชนมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด

การระคมทรัพยากรจากภายในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรบุคคล เช่น
ชาวบ้าน กรรมการหมู่บ้าน ผู้สูงอายุ ก็สามารถพัฒนาเป็นวิทยากรชาวบ้านได้ ทั้งนี้เนื่องจาก
เป็นบุคลากรที่มีความรู้ มีการสะสมประสบการณ์มาชวนาน เป็นที่นับถือของชุมชน ตลอดจน
สนใจความเข้าใจต่อสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสังคมเป็นอย่างดี ซึ่งนับเป็น
ทรัพยากรที่มีคุณค่าของสังคม นอกจากนี้แล้วทรัพยากรด้านอื่น ๆ เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น
ทรัพยากรทางด้านกายภาพ ก็ควรจะนำมาใช้ประโยชน์เพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้เจริญ
ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

ในกรณีของงานพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ได้ตระหนักและเห็นคุณค่าของ
ทรัพยากรในท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาานแล้ว และได้มีความพยายามที่จะใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรมนุษย์หรือทรัพยากรธรรมชาติด้านกายภาพ เพื่อ
ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนบนพื้นที่สูงให้ดีขึ้น ตัวอย่างหนึ่งของ
การระคมทรัพยากรในท้องถิ่นบนที่สูงอย่างเป็นทางการก็คือ การดำเนินกิจกรรม "โรงเรียน
ชาวบ้านพัฒนาชาวเขาเชิงอนุรักษ์" ซึ่งเป็นการมอบหมายบทบาทให้บุคลากรของหมู่บ้านที่
เป็นผู้นำชุมชนและ/หรือ เป็นผู้ประสบความสำเร็จด้านต่าง ๆ เช่น อาชีพการเกษตร การ
พัฒนาสังคม การพัฒนาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นวิทยากรเพื่อถ่ายทอดให้กับชาวบ้านอีก
หลาย ๆ หมู่บ้านที่ยังประสบปัญหาในการพัฒนาหมู่บ้าน ในลักษณะของการเป็นครูและนัก
เรียน ให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ซึ่งกันและกันภายใต้บรรยากาศ

ของชุมชน โดยเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้มีบทบาทสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง กิจกรรมโรงเรียนชาวบ้านได้มีการริเริ่มโครงการบุกเบิกแล้วที่บ้านเต่าลือ - เพชรคำ อำเภอ เขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ในปีงบประมาณ 2543 นี้ และจะได้มีการขยายผลการดำเนินงาน ไปยังหมู่บ้านอื่น ๆ ในรูปแบบเดียวกันอีกในปีงบประมาณต่อไป อันเป็นรูปแบบหนึ่งของ งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกที่ระดมใช้ทรัพยากรภายในชุมชนอย่างคุ้มค่า

13. การรุกโดยการพัฒนางานประชาสัมพันธ์

ระบบงานประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุกนั้น จะต้องพัฒนา ให้เป็นระบบการสื่อสารสองทาง เพราะจะเป็นกระบวนการอันจำเป็นยิ่งต่อการรับรู้ ความ เข้าใจและเกิดจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาของตนเองและ ประเทศชาติ

ในการปฏิบัติงานบนพื้นที่สูง การพัฒนาระบบงานประชาสัมพันธ์สามารถ ดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ ทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในระดับบุคคล ระดับกลุ่มชน ชุมชนหรือระดับมวลชน ทั้งนี้ในปัจจุบันระบบการติดต่อสื่อสารได้พัฒนาก้าวหน้าขึ้นเป็น อันมาก ชาวเขาสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารได้ทั้งจากวิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ หรือการ ส่งผ่านข้อมูลผ่านตัวบุคคล การจะพัฒนาให้เป็นการสื่อสารสองทางนั้นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติ งานอยู่ในพื้นที่และมีความใกล้ชิดกับชาวบ้าน จะมีบทบาทสำคัญยิ่งคือการรับทราบ รับรู้ และจิตสำนึกของชาวบ้าน

14. การรุกโดยการปรับทิศทางการพัฒนา

เป็นการปรับทิศทางการพัฒนาเพื่อเน้นหนักในการพัฒนาคน สังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตให้มากขึ้น โดยไม่มุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาความเจริญเติบโตของ เศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่ละเลยการพัฒนาในมิติอื่น ๆ มีการมองมนุษย์อย่างเป็นองค์ รวมทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาปัจจุบัน มีความชัดเจนของแนวทางปฏิบัติที่ เชื่อมั่นในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ของกลุ่มประชากรเป้าหมายโดยเฉพาะกลุ่มชาวเขา รัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอนในการยอมรับชาวเขาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย โดยให้ความช่วยเหลือและพัฒนาโดยตลอด ซึ่งใช้วิธีการผสมผสานมีการพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน ใน

หลาย ๆ ด้าน ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม ตลอดจนมองเห็น
ความสำคัญของวิถีชีวิต ประเพณีวัฒนธรรม ศิลปะและภูมิปัญญาดั้งเดิมของชนเผ่า อันจะ
เป็นการทำให้ชาวเขาสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมส่วนใหญ่ของประเทศได้อย่างกลมกลืน
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และแนวทางการพัฒนาของ
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

15. การรุกโดยการปรับระบบการเมือง การปกครอง

การกระจายอำนาจของระบบราชการจากบริหารราชการส่วนกลางไปสู่บริหาร
ราชการส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจแก่ประชาชนทั้งในเนื้อหาสาระและกระบวนการ
อันเป็นวิถีชีวิตของประชาชน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และศูนย์
สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศสพ.) เป็นการส่งเสริมให้งานสวัสดิการสังคม สามารถ
ให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากเป็นการ
ปรับปรุงระบบและโครงสร้างของการเมือง การปกครองแล้ว ยังเป็นการเพิ่มบทบาทและอำ
นาจหน้าที่ขององค์กรประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นให้มาก
ยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการส่งเสริมปูพื้นฐานและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น
ด้วย

ในกรณีของพื้นที่สูงนั้นก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย การ
กระจายอำนาจของระบบราชการส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นไปอย่าง
รวดเร็ว ผู้ว่าราชการจังหวัดคัมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา
ปฏิบัติราชการแทนอย่างเป็นทางการจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบท
บาทหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์โดยตรง ทำให้การปฏิบัติงานลดขั้นตอนลงเป็นอย่าง
มาก ในส่วนขององค์กรประชาชน เช่น อบต. นั้น หมู่บ้านชาวเขาหลายแห่งก็มีตัวแทนของ
หมู่บ้านเป็นสมาชิกอบต. เพื่อที่จะสามารถนำบริการต่าง ๆ ของอบต. ไปสู่หมู่บ้านได้ รวม
ทั้งการที่มี ศสพ. อยู่ในหมู่บ้านก็สามารถเป็นตัวแทนของชุมชนในการประสานงานกับ
สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในชุมชน ซึ่งการปรับระบบ
การเมือง การปกครองทั้งหลายนั้นยังประโยชน์ให้งานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงสามารถ
ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

16. การรुकโดยมีกฎหมายสวัสดิการสังคมรองรับ

เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ เหมาะสมกับงานและกำหนดวิธีการให้บริการสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง มีกฎหมายสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระบบประกันสังคม และบริการทางสังคม โดยให้ความสำคัญแก่กลุ่มประชากรทั้งยากจนและด้อยโอกาส รวมทั้ง ประชาชนทั่วไป เพื่อให้ได้มีสิทธิทางสังคมในฐานะที่เป็นมนุษย์ ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกได้ ว่าเป็นการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) อันจะเป็นความร่วมมือในการดำเนินงาน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของบุคคลทั้งไปที่ควรจะได้รับ รวมทั้งยังได้เน้นสิทธิของบุคคลด้อยโอกาสไม่ว่าจะเป็นสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ และทุพพลภาพ หรือผู้ด้อยโอกาส ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถใช้เป็นแนวทางสนับสนุน การให้การจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่ครอบคลุมถึงสิทธิและ โอกาสในทุกด้าน ส่วนในทางปฏิบัติได้มีกฎหมายรองรับงานสวัสดิการสังคมอยู่แล้ว หลาย ๆ ฉบับ ที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ใช้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีระเบียบต่าง ๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ประสบปัญหาทางสังคม ด้านต่าง ๆ หรือประชาชนผู้ประสบภัย ที่สามารถให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวได้ อย่างทั่วถึง

สำหรับกรณีของประชากรบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะกลุ่มชาวเขานั้น รัฐบาลได้ให้ ความสำคัญเป็นพิเศษและปัจจุบันได้รับการยอมรับให้มีการสถานภาพเป็นคนไทยที่ถูกต้อง ตามกฎหมาย ได้รับสัญชาติไทยและมีสำเนาทะเบียนบ้าน รวมทั้งบัตรประชาชน ทำให้มี โอกาสได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ตามกฎหมายเท่าเทียมกับคนไทยโดยทั่วไป อย่างไรก็ตามถึงแม้จะยังมีชาวเขางานส่วนที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาขอลงรายการสัญชาติไทย แต่ก็จัดอยู่ในระหว่างการค้าเนินการตามระเบียบใหม่ของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ซึ่งจะทำให้ชาวเขาที่ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ได้รับสิทธิในความเป็นคนไทยอย่างสมบูรณ์ อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ถึงกระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญก็ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 199 และมาตรา 200 ที่ระบุว่า การดำเนินการของรัฐต่อบุคคล กลุ่มหรือชุมชน ไม่ว่าจะป็นปวงชนชาวไทยหรือไม่ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลในฐานะที่เขาเหล่านั้นเป็นมนุษย์ และพึงได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะมนุษย์ด้วย ดังนั้นในแง่ของงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง ชาวเขาทั้งหมดไม่ว่าจะได้รับสัญชาติไทยแล้วหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับบริการของรัฐในด้านนี้ด้วย

17. การรुकโดยการปรับกฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้ทันเหตุการณ์และยืดหยุ่น

การปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความคล่องตัว สามารถดำเนินการตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นได้อย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถตรวจสอบผลงานได้อย่างโปร่งใสและเป็นระบบ กฎระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่ นั้น นอกจากจะเป็นกรอบแนวทางสำหรับผู้ปฏิบัติงานแล้ว ควรเป็นช่องทางให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นสาเหตุให้เกิดความระงังงันหรือติดขัด ดังนั้นจึงควรต้องปรับปรุงกฎระเบียบนั้น ๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์และมีความยืดหยุ่น ลดขั้นตอนลงให้มากที่สุดโดยไม่เกิดผลเสียหายต่อทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการ

ในการปฏิบัติงานบนพื้นที่สูงของกรมประชาสงเคราะห์ นอกจากจะมีระเบียบวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนของกองสงเคราะห์ชาวเขาแล้ว ยังมีช่องทางที่ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดต่าง ๆ สามารถประสานงานเพื่อนะคมทรัพยากรสำหรับงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัดหรือระดับส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ข้อมูลผู้ค้อยโอกาสจากศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อประสานงานกับสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดในการให้บริการสังคมแก่ผู้ประสบปัญหาในหมู่บ้าน หรือการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อการพัฒนาอาชีพ การพัฒนาสังคม การพัฒนาสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อให้คุณภาพชีวิตของประชาชนบนพื้นที่สูงดีขึ้น ทั้งนี้กฎระเบียบต่าง ๆ ก็มีการ

ปรับปรุงให้ทันเหตุการณ์และมีความยืดหยุ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในการปรับปรุงกฎระเบียบ เพื่อให้งานส่งเสริมสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การมอบอำนาจของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งการแทนหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ในและจังหวัด หรือการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในการอนุมัติกิจกรรม โครงการต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ในปัจจุบันการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกของกรมประชาสงเคราะห์ก็ได้มีระเบียบใหม่ที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มอบอำนาจโดยตรงให้กับผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาปฏิบัติราชการแทนในกรณีของการสงเคราะห์ครอบครัวผู้ยากไร้ (งบประมาณของกองบริการชุมชน) และกองสงเคราะห์เด็กในครอบครัวยากไร้ (งบประมาณของกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น) ซึ่งในทั้งสองกรณีนี้ เป็นการลดขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่ไม่ต้องดำเนินการผ่านสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด โดยทำให้สามารถบริการกลุ่มเป้าหมายได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

4.5 ภาพรวมของกิจกรรมงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูง

จากความหมายของคำว่า "สวัสดิการสังคมเชิงรุก" คือ "การทำงานที่เน้นการป้องกันและแก้ปัญหาโดยยึดประชาชนเป็นหลัก พึ่งประชาชนให้เรียนรู้และเข้าใจวิถีทางประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยให้ประชาชนได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกันและรวมพลังกันในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไป" ตามความหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้มีกลยุทธ์ของการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก รวม 17 มิติ ดังที่ได้กล่าวแล้ว เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในส่วนของการทำงานบนพื้นที่สูงนั้นสามารถดำเนินงานในเชิงรุกได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีโครงสร้างการบริหารจัดการของหน่วยงานกรมประชาสงเคราะห์ กระจายตัวอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับรากฐาน ที่สามารถให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ชุมชนบนพื้นที่สูงได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง รวมทั้งมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อผสมผสานกิจกรรมต่าง ๆ ให้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน (People Participation) มีการจัดทำแผนงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาว

เขาโดยใช้ปัญหาเป็นหลัก (Problem Oriented) มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร (Management information System) มีการจัดบริการในกลุ่มเสี่ยงต่อการเกิดปัญหา (High Risk Group Targeted) รวมทั้งมีการวิจัยและพัฒนาระบบบริการ (Research and Development) เป็นต้น

กิจกรรมในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาด้านต่าง ๆ เป็นการจัดสวัสดิการสังคม แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงที่อยู่ห่างไกล ในลักษณะของการผสมผสานกิจกรรมเพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายให้ดียิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านอาชีพ เช่น ระบบการเกษตรเชิงอนุรักษ์ การปลูกพืชเพื่อการยังชีพ การปลูกพืชเสริมรายได้ การเลี้ยงสัตว์ การประมง หรือกิจกรรมอาชีพนอกภาคเกษตรอื่น ๆ เพื่อให้ครัวเรือนบนพื้นที่สูงมีความมั่นคงด้านอาหารและรายได้ (Food and Income Security) เจริญรอยตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง (Self Sufficiency Economy) หรือกิจกรรมด้านอื่น ๆ เช่น การพัฒนาสังคม ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ก็สามารถดำเนินการได้โดยประสานงานกับหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง การให้บริการและดูแลสุขภาพ ผู้สูงอายุ ครอบครัวยากจน ผู้คิดเชื้อโรคเอดส์ ผู้คิดยาเสพติด เป็นต้น นอกจากนี้แล้วกิจกรรมที่ช่วยให้คุณภาพชีวิตของชุมชนบนพื้นที่สูงดีขึ้นก็มีการดำเนินงาน เช่น การพัฒนาระบบสาธารณสุขปฐมภูมิในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นเส้นทางคมนาคม ไฟฟ้า ประปาหมู่บ้าน โทรศัพท์ ก็มีการปรับปรุงและเสริมสร้างขึ้นโดยความร่วมมือกับหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในท้องถิ่น การรักษาพื้นที่ป่าไม้ต้นน้ำลำธารหรือการปลูกป่า การอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่การเกษตร ก็ได้ส่งเสริมให้ชุมชนดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมตลอดจนการอนุรักษ์ฟื้นฟูประเพณี วัฒนธรรมที่ดีงามของชนเผ่าเพื่อเป็นสมบัติของอนุชนรุ่นหลังอย่างภาคภูมิใจ อันจะเป็นเสน่ห์ดึงดูดใจต่อการท่องเที่ยวบนพื้นที่สูง ที่จะเป็นกิจกรรมเสริมรายได้แก่ชุมชนด้วย

กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการบนพื้นที่สูงนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแก่ชุมชนเป้าหมายให้ได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นแนวทางการดำเนินงานแบบผสมผสานไม่แยกส่วน มีความสัมพันธ์ส่งเสริมซึ่งกันและกัน ให้คุณภาพชีวิตในภาพรวมดีขึ้นอย่างยั่งยืน

บทที่ 5

สรุป

5.1 สรุป

รัฐบาลได้มอบหมายภารกิจให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา เพื่อให้ชาวเขาที่มีภูมิลำเนาในประเทศไทย รวมทั้งราษฎรไทยและกลุ่มชนอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง มีความเป็นอยู่อย่างเป็นระเบียบ ได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับที่พอเพียงแก่ความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิต อันเป็นรูปแบบของการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าสู่ระบบการปกครองและการพัฒนาในระบบปกติต่อไป

การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในปัจจุบัน ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2532 โดยให้มีการตามกรอบการพัฒนา 3 ด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และด้านการอนุรักษ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน ตั้งเวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535 - 2539) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540 - 2544) เพื่อให้มีการประสานงานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาอันเป็นการส่งเสริมระบบสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงในภาพรวม ตามความหมายในเชิงกว้างของคำว่า "สวัสดิการสังคม" ไม่ว่าจะเป็นการเร่งรัดให้ชาวเขาได้รับการลงรายการสัญชาติไทย การจัดระเบียบการปกครองและสร้างความมั่นคงในถิ่นที่อยู่อาศัย การอนุรักษ์ฟื้นฟูและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอาชีพและสังคมตามศักยภาพและโอกาสที่เหมาะสม ตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงกลไก กระบวนการบริหารงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมทั้งการเน้นบทบาทขององค์กรชุมชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในฐานะที่ชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อยผู้ด้อยโอกาสและมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมจากคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494 จวบจนกระทั่งปัจจุบันเป็น

ระยะเวลากว่า 50 ปี ซึ่งนับเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิผลมากที่สุดสำหรับการพัฒนาบนพื้นที่สูงของประเทศไทยรูปแบบและวิธีการดำเนินงานในปัจจุบัน นอกจากนี้จะยึดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2532 ซึ่งมีบทบาทตามแผนแม่บทฯ ทั้งสองฉบับแล้ว ยังได้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง ในรูปแบบของ "สวัสดิการสังคมเชิงรุก" ตามนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนให้มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มที่ งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูงจะมีกิจกรรมต่าง ๆ ผสมผสานกันตามลักษณะและสภาพของปัญหา ความต้องการและความเหมาะสมของชุมชน

จุดเด่นประการหนึ่งของการส่งเสริมสวัสดิการบนพื้นที่สูงของกรมประชาสงเคราะห์ คือ การมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่อย่างใกล้ชิดกับประชากรเป้าหมายในระดับหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ห่างไกลและมีความยากลำบากในการเดินทางและการติดต่อสื่อสาร ทั้งนี้การให้บริการงานสวัสดิการสังคมแก่ชุมชน นอกจากจะสามารถดำเนินการได้ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดของกรมประชาสงเคราะห์แล้ว ยังสามารถนำบริการด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานหลักของภาคราชการเข้าไปสู่ชุมชน โดยการประสานงานในระดับอำเภอ ระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาค รวมทั้งบริการนี้ได้จากภาคเอกชนและภาคประชาชนที่มีอยู่ในท้องถิ่นด้วย

จุดแข็งอันเป็นข้อได้เปรียบของกรมประชาสงเคราะห์ในการดำเนินงานส่งเสริมสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง เพื่อให้การพัฒนาในทุก ๆ ด้านเป็นไปอย่างราบรื่น คือ ศักยภาพของกรมประชาสงเคราะห์ในการให้บริการสังคม (Social Service) แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม หรือผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในกลุ่มชาวเขา อันเป็นลักษณะงานสังคมสงเคราะห์ เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะหน้าของกลุ่มเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสงเคราะห์ครอบครัวยากไร้ การสงเคราะห์เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อมะเร็ง ผู้ติดยาเสพติด และผู้ประสบสาธารณภัยต่าง ๆ รวมทั้งผู้ประสบปัญหาทางสังคมเฉพาะหน้า ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวเป็นการสร้างความเข้มแข็งของบุคคล ครอบครัวหรือชุมชน ให้สามารถลุกขึ้นมาต่อสู้กับปัญหาในชีวิตประจำวันได้อย่างปกติเหมือนบุคคลทั่วไปและเป็นการสนับสนุนให้งานพัฒนาต่าง ๆ ในท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้

จุดเด่นและจุดแข็งของกรมประชาสงเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น ได้เป็นปัจจัยพื้นฐานให้งานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา สามารถดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูงได้

อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมทำให้ประชากรบนพื้นที่สูงได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลา 50 ปี ที่ผ่านมา ทั้งในแง่การพัฒนาอาชีพให้มั่นคง มีรายได้พอเพียงต่อการเลี้ยงดูครอบครัว มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น ถึงเวดล้อมต่าง ๆ ภายในหมู่บ้าน บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูงก็ได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการอนุรักษ์ฟื้นฟูประเพณีที่ค้ำจุนประจําทำให้เป็นเอกลักษณ์และสมบัติที่น่าภาคภูมิใจของอนุชนรุ่นหลัง

5.2 ข้อคิดเห็น

การปฏิบัติงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยใช้หลักการ วิธีการและกลยุทธ์ของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก เกิดผลได้เป็นรูปธรรมจากการที่รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการยอมรับชาวเขาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ภายใต้“นโยบายรวมพวก” และให้การกำหนดสถานภาพบุคคลและสถานภาพชุมชนบนพื้นที่สูงให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีความเป็นคนไทยอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งการมีแผนแม่บทฯ ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีองค์กรบริหารจัดการทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ และประการสำคัญก็คือ การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ของหน่วยงานในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ อันได้แก่ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดต่าง ๆ ที่สามารถใช้กลยุทธ์งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในหมู่บ้าน/ชุมชนบนพื้นที่สูงได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งได้ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำบริการเข้าสู่หมู่บ้านชาวเขาหรือชุมชนบนพื้นที่สูงได้อย่างรวดเร็ว ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นยังเป็นการให้บทบาทต่อชุมชน มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ ตามความหมายของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดีในสภาวะที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตด้านเศรษฐกิจขณะนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยเป็นอย่างมาก อันเป็นการพลิกความคาดหมายต่อแนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างสิ้นเชิง ก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการว่างงาน ปัญหาการลดค่าตอบแทนหรือรายได้จากงานประจํารวมทั้งปัญหาแรงงานที่กีดกันภูมิฐานะในเขตชนบท ซึ่งจะทำให้บทบาทของงานสวัสดิการสังคมมีมากขึ้น

แต่ทั้งนี้วิกฤตการณ์ดังกล่าว ถ้าจะมองในแง่ผลกระทบด้านบวกที่จะเปลี่ยนแปลง วิกฤติให้เป็นโอกาสแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นบทเรียนที่ทำให้สังคมเกิดกระแสแห่งความตั้งมั่น และเป็นสัญญาณที่ดีเพื่อร่วมกันปฏิรูปสังคมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบราชการ การทบทวนค่านิยมให้หันมาเน้นเศรษฐกิจแบบพอเพียงตามพระราชดำริตลอดจนการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัวและชุมชนในชนบท

กลยุทธ์งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก เป็นแนวคิดที่ทันสมัยสามารถแก้ไขปัญหา วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นได้ เนื่องจากได้เน้นบทบาทขององค์กรชุมชนให้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและร่วมกันวางแผน เพื่อดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืน และสามารถตั้งมั่นอยู่ในสังคมได้อย่างเข้มแข็ง มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่แข็งแกร่ง โดยไม่อิงตามกระแสการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร (Food Security) ให้กับชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ แล้วถึงจะก้าวเดินต่อไปข้างหน้าอย่างมั่นคงและค่อยเป็นค่อยไป

ชุมชนบนพื้นที่สูง เป็นเขตพื้นที่ชนบทที่ต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างสูง เพื่อที่จะให้มีชีวิตอยู่รอดได้งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคคล ครอบครัวและชุมชน ให้เกิดความอบอุ่นในสังคม การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จะต้องเสริมสร้างบรรยากาศให้ชุมชนหรือองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง และเป็นกระบวนการ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนให้มากที่สุดและไม่สร้างความเสียหายให้กับสภาพนิเวศวิทยาของประเทศ ให้สามารถสร้างงานสร้างรายได้แก่ประชากรทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางในการฟื้นฟู วิกฤตในครั้งนี้ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่สูง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ควรจะมีบทบาทเป็นผู้จัดกระบวนการ (Facilitator) หรือผู้สร้างเวทีกระตุ้นให้ชุมชนได้ร่วมคิดและร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหา อันจะเป็นหนทางนำไปสู่ระบบสวัสดิการสังคมที่ยั่งยืนของชุมชนต่อไป

จากผลการศึกษาเรื่องการพัฒนาชาวเขากับงานสวัสดิการเชิงรุกบนพื้นที่สูง เป็นการชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่มีรูปแบบวิธีการและกลยุทธ์ที่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีกรอบและทิศทาง ในการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจนปรากฏผลเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นการยืนยันถึงประสิทธิภาพของนโยบายที่สามารถนำไปศึกษาและเป็นตัวอย่างสำหรับปฏิบัติงานในที่อื่น ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมในระดับประเทศ ตามบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ ถึงแม้การปฏิบัติงานบนพื้นที่สูงจะมีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคที่สลับซับซ้อน และต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายแต่ก็สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานในที่อื่น ๆ ก็จะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องมุ่งมั่นในบทบาทภารกิจและความแน่วแน่ที่จะต้องเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างเต็มศักยภาพ

5.3 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การสนับสนุนงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถขยายผลต่อไปยังพื้นที่ที่ยังขาดโอกาสในการรับบริการของรัฐ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะที่ควรจะมีการดำเนินงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก เพื่อการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ดังต่อไปนี้

5.3.1 การดำเนินงานด้านข้อมูล

- (1) กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บ วิเคราะห์และใช้ประโยชน์ข้อมูลสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน (สสค.) บนพื้นที่สูง ให้มีความทันสมัย ถูกต้อง ครบถ้วนและสามารถบริการข้อมูลแก่หน่วยงานอื่น ๆ ได้
- (2) ให้องค์กรชุมชน เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศสข.) มีบทบาทในการใช้ข้อมูลสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงอย่างเต็มที่ โดยการประสานงานเพื่อขอรับบริการของรัฐ จากหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง

- (3) ชุมชนควรมีบทบาทในการจัดเก็บ วิเคราะห์และใช้ประโยชน์ข้อมูลของตนเอง เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในภาพรวมโดยไม่แยกส่วน

5.3.2 การพัฒนามบทบาทขององค์กรชุมชน

- (1) การส่งเสริมบทบาทขององค์กรชุมชนโดยใช้กระบวนการ โรงเรียนชาวบ้าน การพัฒนาชาวเขาเชิงอนุรักษ์ จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร ชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากการระดมใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของท้องถิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และขยายผลจากความสำเร็จในด้านต่าง ๆ ของชุมชนไปสู่หมู่บ้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพ การพัฒนาสังคม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ฟื้นฟูประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนบทบาทของกองทุน องค์กรต่าง ๆ ภายใน หมู่บ้าน
- (2) ส่งเสริมให้องค์กรชุมชน มีบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยการให้ข้อมูล การฝึกอบรมหรือการชี้แนะของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่
- (3) การพัฒนาศักยภาพขององค์กรชุมชน เพื่อให้สามารถวางแผนการพัฒนากลุ่มน้ำขนาดเล็กของท้องถิ่น อันเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมทั้งการที่องค์กรชุมชน สามารถชี้แนะแก่สมาชิกของชุมชนให้ปฏิบัติตามแนวพระราชดำรินในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงหรือการเกษตรทฤษฎีใหม่

5.3.3 การพัฒนามบทบาทของเจ้าหน้าที่

- (1) ให้มีการทบทวนบทบาทของเจ้าหน้าที่กรมประมงสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ปฏิบัติหน้าที่ของคนอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมาย โดยยึดถือกลยุทธ์ของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกทั้ง 17 มิติอย่างสม่ำเสมอ



- (2) เปลี่ยนและบทบาทบทบาทของเจ้าหน้าที่ให้เข้าบทบาทของตนเองในฐานะที่เป็นผู้จัดกรรมาณาการ (Facilitator) เพื่อกระตุ้นให้ชุมชนได้ร่วมคิดและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง
- (3) เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน (Co-ordinator) ที่ดีระหว่างชาวบ้านกลุ่มเป้าหมาย และหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ อย่างผสมผสานคือกระบวนการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงได้อย่างต่อเนื่องและครอบคลุม
- (4) ขยายฐานข้อมูลและพื้นที่การปฏิบัติงานออกไปยังหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกล และไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ประจำ โดยการสร้างตัวแทนหรือการใช้องค์กรชุมชนเป็นผู้จัดเก็บข้อมูล เพื่อนำไปสู่การขยายบริการงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงต่อไป.

บรรณานุกรม

- กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, รายงานประจำปี 2541 (กรุงเทพฯ : บริษัทรอยัลอินเตอร์เนชันแนล พรินติ้ง แอนด์ แพ็คเคจิ้ง จำกัด).
- กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, คู่มือปฏิบัติงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา, 2538.
- กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, โครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือนทั่วประเทศ, ในหนังสือรวบรวมผลงานด้านสวัสดิการสังคมของ นายอิระวีร์ จันทร์ประเสริฐ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ๆ, ตุลาคม 2541.
- กลุ่มงานวิจัย กองวิชาการและแผนงาน กรมประชาสัมพันธ์, คำสำคัญที่ควรรู้ด้านสวัสดิการสังคม, ในนิตยสารกรมประชาสัมพันธ์ ปีที่ 43 ฉบับที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2543, หน้า 59 - 64.
- กองวิชาการและแผนงาน กรมประชาสัมพันธ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง " การกำหนดวิสัยทัศน์ การถือหลัก กตัญญูและโครงสร้าง กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม", มีนาคม - เมษายน 2543.
- กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสัมพันธ์, แนวทางการจัดทำแผนงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ปีงบประมาณ 2543, มิถุนายน 2543.
- กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสัมพันธ์, การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในทศวรรษหน้า พ.ศ.2543- 2553, มิถุนายน 2543.
- กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสัมพันธ์, แนวทางการจัดทำแผนงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ปีงบประมาณ 2544, กรกฎาคม 2543.
- เกษมศักดิ์ วิชิตเชื้อ, เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ, ในนิตยสารการประชาสัมพันธ์ ปีที่ 43 ฉบับที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2543, หน้า 39-47.

- ขนิษฐา เทวินทรภักดี, ประชาสัมพันธ์กับการพัฒนาคุณภาพชีวิต, ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2541, หน้า 11 - 15.
- ขนิษฐา เทวินทรภักดี, สถิติการสังคมกับการเมืองไทย, ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 5 กันยายน - ตุลาคม 2540, หน้า 10 - 14.
- จันทร์เพ็ญ ประดิษฐ์ทอง, แนวคิดเครื่องชี้วัดทางสังคมและวิธีการกำหนดเครื่องชี้วัดงานสวัสดิการสังคม, ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม - มิถุนายน 2540, หน้า 12 - 16.
- ศรีสว่าง ห้ววงศ์แพทย์, งานสวัสดิการสังคมในสถานการณปัจจุบัน, ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2541, หน้า 53 - 60.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, รูปสาระสำคัญแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540-2544) ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 5 กันยายน - ตุลาคม 2540, หน้า 5 - 9.
- สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (สท.นอศ.), แผนแม่บทเพื่อการพัฒนา ชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 พ.ศ.2540 - 2544.
- สุภัทรา แก้วชาญศิลป์, การประชาสงเคราะห์และการประกันสังคม, ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2542, หน้า 24 - 30.
- สุภัทรา แก้วชาญศิลป์, กรมประชาสงเคราะห์กับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก, ในหนังสือรวบรวมผลงาน ด้านสวัสดิการสังคมของนายอิระวัชร จันทร์ประเสริฐ และผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ๆ, ตุลาคม 2541.
- สุเมธ คันติเวชกุล, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนาชนบท, ในหนังสือภูมิปัญญาชาวบ้านกับการพัฒนาชนบท เล่ม 1, มุตนิธิภูมิปัญญา (เสรี พงศ์พิศ - บรรณาธิการ), พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2536.

- ไสว พราหมณี, การทำงานเชิงรุกในงานสวัสดิการสังคม, ในหนังสือรวบรวมผลงานด้านสวัสดิการสังคมของนายอิระวัชร จันทรประเสริฐ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์และผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ๆ ตุลาคม 2541.
- อภิญา เวชชัย, บทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ในสถานการณ์วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ, ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2541, หน้า 27 - 35.
- อภิญา เวชชัย, ผลกระทบของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจต่อประชาชนในสังคมไทย, ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม - สิงหาคม 2541 หน้า 4 - 12.
- อมรรักษ์ ชันดีและอัญชลี เกิดพิบูลย์, แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท : การระดมทุนทางสังคมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน, ในนิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน - ธันวาคม 2541, หน้า 53 - 60.
- อิระวัชร จันทรประเสริฐ, กลยุทธ์การบริหารงานประชาสงเคราะห์ภายใต้ภาวะวิกฤติ, รวบรวมโดย วิเชษฐ์ ทวีสุข กองฝึกอบรม กรมประชาสงเคราะห์ในหนังสือรวบรวมผลงานด้านสวัสดิการสังคมของนายอิระวัชร จันทรประเสริฐ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์และผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ๆ, ตุลาคม 2541.
- อิระวัชร จันทรประเสริฐ, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ในหนังสือ"สวัสดิการสังคมเชิงรุก" จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพคุณแม่สมศรี จันทรประเสริฐ, กันยายน 2541.
- อิระวัชร จันทรประเสริฐ, งานสังคมสงเคราะห์ในยุคเศรษฐกิจถดถอย, รวบรวมโดยจินชัย ชีเจริญ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ในหนังสือรวบรวมผลงานด้านสวัสดิการสังคมของนายอิระวัชร จันทรประเสริฐ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์และผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ๆ, ตุลาคม 2541.
- อิระวัชร จันทรประเสริฐ, นโยบายการดำเนินงานกรมประชาสงเคราะห์, รวบรวมโดยจินชัย ชีเจริญ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ ในหนังสือรวบรวมผลงานด้านสวัสดิการสังคมของนายอิระวัชร จันทรประเสริฐ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์และผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ๆ, ตุลาคม 2541.

Kanok Rerkasem and Benjavan Rerkasem, *Shifting Cultivation in Thailand : Its current situation and dynamics in the context of highland development.*,1994,

P.6.

Tribal Research Institute, *The Hill Tribes of Thailand*, Fourth Edition, 1995.



712.056

๖628๓

25๔3

ห้องสมุดและหอสมุด
และหอสมุดแห่งชาติ



05699

การพัฒนารวมชนกับงาน