

รายงาน

เรื่อง

การพัฒนาชาวเขากับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก



โดย

มุนินทร์ ตียายน

สถาบันวิจัยชาวเขา                      กรมประชาสงเคราะห์  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กันยายน 2543

## คำนำ

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาชาวเขากับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูง” ครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ใช้เวลาและประสบการณ์ในการศึกษารวบรวมเอกสารวิชาการอย่างหลากหลาย เพื่อประมวลเป็นเนื้อหาและรูปเล่ม โดยได้รับข้อชี้แนะและคำแนะนำจากท่านปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายอิระวัชร จันทรประเสริฐ) ในฐานะที่เป็นอดีตอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งท่านเป็นผู้มีประสบการณ์และความรู้เป็นอย่างดีทั้งในคํานงานสวัสดิการสังคม และงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือจากผู้อำนวยการกองสงเคราะห์ชาวเขา (นายธีระวุฒิ อรุณเวช) และผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดตาก (นายมานิช วงศ์เสรี) ในการทบทวนและปรับปรุงเนื้อหาให้ถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสถาบันวิจัยชาวเขาและนักวิชาการสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนที่สูง จังหวัดเชียงใหม่ อีกหลายท่าน ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วยเช่นกัน

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารฉบับนี้จะเ็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานสวัสดิการสังคม รวมทั้งงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาของประเทศให้รู้คหน้าและเข้มแข็ง เพื่อเกิดผลดีต่อประชาชนโดยรวม และหากมีข้อผิดพลาดประการใดในเอกสารฉบับนี้ ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ศึกษาแต่เพียงผู้เดียว

นายมนินทร ตียาชน

๑ 12.09.๖  
๖๖๒๙๓  
๒๕๔๓

เลขเรียกหนังสือ	5699
เลขทะเบียน	๑๑:๒๕๕.๒๕๔๕
วันที่	

## บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาชาวเขากับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบงานพัฒนามและสงเคราะห์ชาวเขา ที่ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กับกลยุทธ์งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก รวมทั้งเป็นการศึกษาบทบาทความสำคัญของงานสวัสดิการสังคมต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาทางสังคมอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาระบบ รูปแบบและวิธีการดำเนินงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของประเทศ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมของผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาสังคม รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้ศึกษากลยุทธ์งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก 17 มิติด้านเป็นนวัตกรรมทางสังคมเพื่อใช้สำหรับดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย

นอกจากนั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชากรบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ชาวเขา” ซึ่งเป็นกลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรมและเป็นชนกลุ่มน้อยผู้ด้อยโอกาส รัฐบาลมีนโยบายให้การสงเคราะห์และช่วยเหลือ เพื่อให้สามารถปรับตัวเป็นพลเมืองไทยได้อย่างกลมกลืนและสามารถอนุรักษ์เอกลักษณ์ของชนเผ่าไว้ได้ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ ได้ประยุกต์ใช้กลยุทธ์งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกทั้ง 17 มิติ เพื่อให้การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาได้เป็นไปอย่างมีระบบ เป็นขั้นตอนและเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม ทำให้ชาวเขาสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองได้อย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและพึ่งพาตนเองของชุมชน เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ได้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่อย่างใกล้ชิดกับชาวเขา สามารถที่จะดำเนินการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมได้อย่างต่อเนื่อง ตามความหมายในเชิงกว้างที่เน้นบทบาทของกลุ่มเป้าหมายให้มีส่วนร่วมและเรียนรู้แนวทางการพัฒนาตนเอง รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานหลัก องค์กรเอกชนและองค์กรประชาชน จนทำให้เกิดผลสำเร็จที่สร้างความมั่นคงต่อประเทศชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและด้านสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ประเทศไทยจะประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ก็ยังสามารถดำเนินการพัฒนาบนพื้นที่สูงต่อไปได้ เนื่องจากกลยุทธ์ของงานสวัสดิการเชิงรุกได้สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนบนพื้นที่สูงให้สามารถเรียนรู้วิธีการและกระบวนการในการพึ่งพาตนเองอย่างถูกต้อง.

# สารบัญ

บทคัดย่อ	ก
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ในงานสวัสดิการสังคม	7
2.1 พระราชปณิธาน	7
2.2 งานสวัสดิการสังคมในยุคเศรษฐกิจถดถอย	7
2.3 งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	11
2.4 กลุ่มเป้าหมายสำหรับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก	23
บทที่ 3 การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา	28
3.1 ชาวเขาในประเทศไทย	28
3.2 นโยบายของรัฐในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา	39
3.3 สภาพปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาในปัจจุบัน	69
บทที่ 4 งานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง	76
4.1 บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์และกลุ่มเป้าหมาย	76
4.2 การพัฒนาองค์กรเพื่อส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูงของ กรมประชาสงเคราะห์	77
4.3 ลักษณะงานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง	80
4.4 งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูง	82
4.5 ภาพรวมของกิจกรรมงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกบนพื้นที่สูง	98

<b>บทที่ 5 บทสรุป</b>	<b>101</b>
5.1 สรุป	101
5.2 ข้อคิดเห็น	103
5.3 ข้อเสนอแนะ	105
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>108</b>

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537 กำหนดให้กรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันและแนวทางแก้ไขปัญหาสังคม และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2537 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายมาตรการและแผนการดำเนินงานในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมและปัญหาทางด้านสวัสดิการสังคม โดยกรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ในการจัดทำแผนงานและโครงการเกี่ยวกับงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศในภาพรวม (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ , 2540)

จากสาระสำคัญดังกล่าว กรมประชาสัมพันธ์จะเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการปัญหาระบบงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่กำลังประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้ประชาชนแทบทุกคนได้รับผลกระทบเดือดร้อนไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม ย่อมเป็นช่วงเวลาที่ปัญหาทางสังคมจะทวีความรุนแรงขึ้นทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท อภิญา เวชชัย (2541) ให้เหตุผลไว้ 2 ประการที่วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้มีผลกระทบรุนแรงคือ ประการแรก เป็นวิกฤตการณ์ที่มีลักษณะเป็นผลกระทบแบบลูกโซ่ต่อโครงสร้างการผลิตของประเทศ จากภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ การเงินการคลัง ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ภาคงานบริการ ภาคราชการ 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 ยังเป็นที่คาดหวังกว่าเขตพื้นที่ชนบทจะต้องรองรับแรงงานรับจ้างจากเขตเมืองที่ประสบปัญหาการว่างงาน และเดินทางกลับภูมิตำเนาเดิมด้วย

(3) ผลกระทบต่อพฤติกรรมกรรมการบริโภค เนื่องจากราคาสินค้าสูงขึ้นในขณะที่รายได้ที่แท้จริงของประชาชนกลับลดลง ทำให้พฤติกรรมกรรมการบริโภคเปลี่ยนไป ในด้านหนึ่งเป็นเรื่องที่ดีเพราะเป็นการประหยัดแต่ก็เกิดผลกระทบที่ประเทศขาดเงินหมุนเวียนและขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงในระยะยาว

(4) ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจถูกซ้ำเติมด้วยภัยธรรมชาติ สถานการณ์ภัยแล้งหรือน้ำท่วม เป็นการซ้ำเติมต่อปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทประสบอยู่แล้ว ผลผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการค้าขายที่เชื่อมโยงกันระหว่างประชาชนในเขตเมืองและเขตชนบท ทำให้เกิดภาวะความอดอยาก ขาดรายได้ซ้ำเติมให้วิกฤตรุนแรงมากยิ่งขึ้น

(5) ผลกระทบต่อนักเรียน นักศึกษาและผู้ปกครอง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ เกิดการพักการเรียนชั่วคราว หรือออกจากโรงเรียนกลางคัน หรือออกจากสถานับการศึกษาใน

อนาคต รวมทั้งอาจมีการตั้งโยกย้ายสถานที่เรียนหนังสือใหม่ เนื่องจากผู้ปกครองรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปไม่ได้ และเด็กนักเรียนบางส่วนอาจมีปัญหาความเครียดทางจิตใจหาทางออกให้กับตนเองไม่ได้ หรือเด็กต้องเข้าสู่ชีวิตการทำงานเร็วเกินไป ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการเข้าสู่อาชีพบริการที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนผู้ที่สำเร็จการศึกษาใหม่หางานทำไม่ได้

(6) ผลกระทบต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและองค์กรทางสวัสดิการสังคม สิ่งที่เกิดขึ้น เช่น เงินที่รับบริจาคลดลงกระทบต่อกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีปัญหาหนักหน่วงขึ้นทุกด้าน คือ คำนึงมากขึ้น ในด้านเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ในครอบครัวเกิดปัญหา เด็กอาจถูกทอดทิ้งและถูกละเลยจากครอบครัว ซึ่งจะผลักดันให้เกิดปัญหาทางสังคมจิตคาม 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 คือ ทั้งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า พื้นฟูสภาพผู้รับบริการ พื้นฟูสภาพครอบครัว เพื่อสร้างความมั่นคงในระยะยาว ทำงานในเชิงป้องกันทั้งในลักษณะรายบุคคลและลักษณะกลุ่มหรือชุมชน และเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาหรือการประสานเครือข่ายที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคือการส่งผลกระทบต่อสังคมในกว้าง

อย่างไรก็ดี ในภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นองค์กรหลักภาครัฐในงานสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ของประเทศนั้น กลุ่มประชากรเป้าหมายมีอยู่หลากหลาย ทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม กลุ่มผู้ประสบปัญหาทางสังคม ครอบครัวผู้ยากจน หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่



ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งหนึ่งในจำนวนกลุ่มเป้าหมายนั้นก็คือ "กลุ่มชาวเขา" ที่กรมประชาสงเคราะห์ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2543

ในเอกสารฉบับนี้ เป็นการศึกษารูปแบบและวิธีการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับชาวเขา ในยุคสวัสดิการสังคมเชิงรุก อันเป็นแบบอย่างที่เป็นรูปธรรม ซึ่งของการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม โดยเป็นการบูรณาการงานในมิติต่าง ๆ ควบคู่ไปกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก อันเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัวและชุมชน ให้สามารถต่อสู้กับปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นการทำงานทั้งในระดับมหภาคร่วมกับวิชาชีพอื่น ๆ กับองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน กับองค์กรชุมชนท้องถิ่น หรือกลุ่มอิสระอื่น ๆ และยังเป็นการทำงานในระดับจุลภาค คือการดำเนินชีวิตของประชาชนด้วย การศึกษางานพัฒนาบนพื้นที่สูงกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานของกรมประชาสงเคราะห์ในแง่ของการประยุกต์ใช้กลยุทธ์ในพื้นที่เป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสร้างความเข้าใจให้ผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างต่อเนื่องแท้

## 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) เข่า กะเหรี่ยง อีเก้อ มูเซอ ลีซอ ลัวะ ถิ่น ขมุ ทองซุ และมลาบรี (ผิวดองเหลือง) โดยชาวเขาเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชากรของประเทศไทยและรัฐบาลมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบในการพัฒนาและสงเคราะห์ในฐานะที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสของสังคม

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และข้อมูลทางด้านวิชาการที่สอดคล้องสนับสนุนวิธีการทำงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก เพื่อสร้างแนวคิดและยุทธศาสตร์สำหรับพัฒนาระบบการทำงานภายใต้วิกฤตทางเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

(1) เป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ รายงานผลการดำเนินงานสารสนเทศต่าง ๆ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

(2) เป็นการศึกษาข้อมูลการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา เปรียบเทียบและวิเคราะห์กับกลยุทธ์การปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) มีความเข้าใจต่อสถานการณ์ด้านสวัสดิการสังคมของประเทศตลอดจนรูปแบบวิธีการและแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม

(2) สามารถประยุกต์ใช้กลยุทธ์งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ให้มีผลในทางปฏิบัติสำหรับงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในสถานะที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

(3) สามารถใช้เป็นรูปแบบสำหรับการขยายผลการส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกในพื้นที่อื่น ๆ

## บทที่ 2

### บทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ในงานสวัสดิการสังคม

สุเมธ คັນดิเวชกุล (2536) ได้กล่าวถึงพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในงานสังคมสงเคราะห์คือ

#### 2.1 พระราชปณิธาน

"-----เมื่อพระองค์เสด็จเยือนท้องถื่นทุรกันดารห่างไกลในชนบทนั้น สภาพความจริงที่ปรากฏแก่พระองค์คือ ความทุกข์ยาก ขาดแคลน ความเจ็บไข้ ความไม่รู้ มีอยู่ทั่วไปในหมู่คนชนบทด้าหลังยากจน งานพัฒนาชนบทของพระองค์จึงเป็นงาน ในลักษณะสังคมสงเคราะห์ เช่นการให้บริการด้านการแพทย์ การประกอบอาชีพ และปัจจัยเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต เป็นส่วนใหญ่"

ทรงมีพระราชดำริว่า

"-----ถ้าปวดหัว ก็ต้องกินยาแก้ปวดหัวก่อน-----"  
เพราะทรงเห็นว่าความช่วยเหลือเร่งด่วนเฉพาะหน้า เช่นนี้ เป็นประโยชน์ทันทีกับประชาชนที่เผชิญหน้า กับปัญหาอยู่ และถ้าไม่มีการช่วยเหลือในขั้นตอนแรกนี้ การพัฒนาในขั้นต่อ ๆ ไปก็จะไม่เกิดประโยชน์ใด เพราะกลุ่มคนดังกล่าวอ่อนแอเกินกว่าที่จะคิดหาทางออก หรือให้ความร่วมมือกับผู้อื่น เพื่อช่วยเหลือตนเองและชุมชนให้พ้นจากสภาพดังกล่าวได้"

#### 2.2 งานสวัสดิการสังคมในยุคเศรษฐกิจถดถอย

อิระวัชร จันทระประเสริฐ (2541) ได้กล่าวถึงบทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ ในสภาวะที่ประเทศไทยประสบปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดผลกระทบรุนแรงกับ

ประชาชน โดยทั่วไปว่าเป็นโอกาสอันดีที่จะปรับวิกฤตให้เป็นโอกาสในการพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหา และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย 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

หนังสือถึงความจำเป็นขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หนังสือดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อลดปัญหาความยากจนต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการมาแล้วในอดีต โดยจะต้องพยายามให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับผลกระทบในทางลบน้อยที่สุด ทั้งนี้คงดูแลให้งบประมาณที่จัดสรรให้แก่การศึกษา การสาธารณสุข การดูแลผู้มีรายได้น้อยทั้งในชุมชนและชนบท ให้ได้รับบริการทางสังคมและขยายขอบเขตระบบประกันสังคม ซึ่งข้อตกลงในเรื่องดังกล่าว ผู้ที่อยู่ในวงการสังคมสงเคราะห์สามารถนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการขอรับการสนับสนุนเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคมและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสได้

กรมประชาสงเคราะห์ ได้กำหนดทิศทางในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมในยุคเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งมีประเด็นสำคัญเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานอาสาสมัครและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ดังนี้ คือ

#### (1) การสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงาน

โดยการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานเพื่อรองรับสถานการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีปัญหาที่เกิดจากการว่างงาน การเลิกจ้าง หรือการชุมนุมประท้วงที่คาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังอาจมีปัญหาล้ำเค็มจากภัยธรรมชาติ เช่น ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้ง

ช่วง น้ำท่วม รวมไปถึงปัญหาราคาสผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ และค่าครองชีพที่สูงขึ้นเนื่องจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงขยับสูงขึ้นมาก จะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงตามมาในอนาคต ในกรณีนี้หน่วยงานต้องทำความเข้าใจปัญหาและชักจูงการดำเนินงาน โดยการพัฒนาบุคลากรในทุกกระดับและเตรียมความพร้อมของทรัพยากรเพื่อให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้ที่ประสบปัญหาให้ได้ทันทั่วถึง

## (2) การปฏิบัติงานเชิงรุก

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

(3) การพัฒนาชนบท เนื่องจากจะมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจถดถอยกลับสู่ชนบทเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการพัฒนาชนบทโดยการส่งเสริมให้เกิดการว่างงานและรายได้ในชนบท จึงเป็นสิ่งให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การกลับเข้าหาธรรมชาติ การปลูกพืชในสวนครัว การส่งเสริมการประกอบธุรกิจครอบครัวและชุมชน การทำการเกษตรเพื่อบริโภค โดยเฉพาะการนำโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดการพึ่งพิงตนเองของคนในชุมชนได้ต่อไป เป็นสิ่งที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องให้การสนับสนุน

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

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

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

(7) การสร้างเครือข่ายในการประสานงานและรวมพลังในการดำเนินงานงบประมาณของประเทศไทยเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์นั้น มิได้มีเฉพาะในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น แต่ได้กระจายสอดคล้องอยู่ในงบประมาณของกระทรวง 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 และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหได้อย่างจริงจัง ดังนั้นการที่จะต่อสู้กับปัญหาสถานะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งกระทบคู่คนส่วนใหญ่ของประเทศในปัจจุบันให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาเครือข่ายการประสานงานทางค่านี้อย่างจริงจัง ทั้งในส่วนของภาครัฐบาลด้วยตนเอง ภาคเอกชนกับภาคเอกชน และภาคเอกชนกับภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กลไกคณะกรรมการสัง

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

### 2.3 งานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

สุภัทรา แก้วชาญศิลป์ (2541) ได้วิเคราะห์วิวัฒนาการของงานสวัสดิการสังคม ในรูปแบบของกรมประชาสงเคราะห์และดำเนินการ โดยกรมประชาสงเคราะห์ไว้เป็น 3 ยุค คือ ยุคริเริ่มงานสวัสดิการสังคมในรูปแบบการประชาสงเคราะห์ยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมตามหลักสากล และยุคพัฒนางานสวัสดิการสังคมเชิงรุก

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



เป็นกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง โดยไม่จำกัดเพียงประชาชนผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ประสบปัญหาสังคมเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่เป็นการทำงานที่เน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยยึดประชาชนเป็นหลัก ฝึกประชาชนให้เรียนรู้และเข้าใจวิถีทางประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

ในช่วงนี้ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และส่งผลกระทบต่อปัญหาทางสังคมอย่างเห็นได้ชัด งานสวัสดิการสังคมเชิงรุกจะมีบทบาทอย่างชัดเจนที่จะต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว ซึ่งนอกจากเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวแล้ว ไสว พรหมณี (2541) ได้แยกแยะเหตุผลที่ต้องทำงานเชิงรุกไว้ 5 ประการคือ

(1) **ช่วยป้องกันปัญหาหลายประการ** เช่นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ การพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ระบบการศึกษาและการเรียนรู้จากสถาบันสังคมที่ล้มเหลว ฯลฯ และปัญหารุมล้อมด้านอื่น ยังผลให้ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม สภาพดังกล่าวไม่จำกัดเฉพาะปัจเจกบุคคลแต่ขยายผลไปถึงสถาบันครอบครัวและชุมชนที่อ่อนแอด้วย มีบุคคลจำนวนมากที่ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งมีทั้งคนด้อยโอกาส ผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนทั้งในเมืองและชนบท โดยที่ระบบบริการต่าง ๆ ของรัฐเข้าไปไม่ถึงประชาชนทั้งในระดับพื้นที่และประชากรกลุ่มเป้าหมาย

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

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

(4) **ลักษณะการปฏิบัติงาน** ตัวข้าราชการที่ปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ 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

อย่างไรก็ตามงานสวัสดิการสังคมเป็นงานที่มีขอบข่ายกว้างมากและเป็นการดำเนินงานของหลายฝ่าย ทั้งที่เป็นความรับผิดชอบของภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมถึงผู้มีจิตกุศลและอาสาสมัครทั่วไป การดำเนินงานสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่อาศัยวิธีการทางสังคมสงเคราะห์หรือวินิจฉัยปัญหา การตรวจสอบทรัพยากร การวางแผนและดำเนินการช่วยเหลือ รวมทั้งการติดตามและการประเมินผล ซึ่งถ้าหากงานสวัสดิการสังคมเป็นมรดกการทางสังคมที่จัดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันแก้ไขปัญหาคและพัฒนาคสังคมแล้ว 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 ซึ่งหากมีความเด่นชัดนี้จะให้งานสวัสดิการสังคมบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ได้อย่างแท้จริงแล้ว อาจพิจารณาจากกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมเชิงรุกได้ 17 มิติ ดังนี้คือ

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

(2) การรุกเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง การรุกเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคมควรให้ครอบคลุมถึงทุกกลุ่มได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก สตรี คนพิการ และทุพพลภาพ คนไร้ที่พึ่งและประชาชนกลุ่มเสี่ยง เช่น กลุ่มผู้ติดเชื่อเอดส์ กลุ่มนักโทษ กลุ่มผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น ตัวอย่างเช่นถ้ากลุ่ม เป้าหมายเป็นเด็ก การรุกต้องรุกให้ถึงครอบครัวสำรวจข้อมูลถึงลงไปถึงครอบครัวนั้นๆด้วย โดยมีภารกิจวิเคราะห์อย่างเป็นระบบให้ครบวงจรที่เกี่ยวข้อง การรุกเข้าไปถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายยังรวมถึงการทำงานทางความคิด

หรือติดต่อทางปัญญาให้กับประชาชนผู้ให้บริการด้วย เพื่อเป็นการมุ่งพัฒนาศักยภาพด้าน ภูมิปัญญาของผู้ให้บริการ ให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

(3) การรุกเข้าถึงต้นเหตุแห่งปัญหา ปัญหาสังคมแม้จะเกิดกับประชาชนเป็นรายบุคคล โดยประชาชนผู้เดือดร้อนอาจแสดงตนเป็นผู้ให้บริการรายบุคคล แต่ที่จริงปัญหาสังคมเป็นสิ่งที่สะท้อนคุณลักษณะร่วมของคนทั้งสังคม และมีต้นเหตุมาจากความสัมพันธ์ทางสังคม ของทุกระบบย่อยในสังคม ดังนั้น การรุกเข้าถึงต้นเหตุแห่งปัญหา จึงต้องมีแนวความคิดในการมองปัญหาอย่างเป็นระบบและครบวงจร เพื่อการป้องกันปัญหาสังคมในวงกว้าง และการพัฒนาสังคมอย่างเป็นกระบวนการเคลื่อนไหว

(4) การรุกในด้านบริการ จำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

ก. การให้บริการแบบผสมผสานและครบวงจรคือ การผสมผสานวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ทั้ง 5 วิธี ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน การสังคมสงเคราะห์ชุมชน หรือการจัดระเบียบชุมชน การบริหารงานสังคมสงเคราะห์ และการวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ไปพร้อม ๆ กัน การพิจารณากลุ่มเป้าหมายอย่างองค์รวมไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ โดยไม่แยกส่วนกลุ่มเป้าหมายและไม่แยกส่วนมนุษย์ คือ ต้องพิจารณามนุษย์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม อย่างครบถ้วนและสัมพันธ์กัน

ข. การบริการที่เน้นการป้องกันและพัฒนา มากกว่าการแก้ไขและฟื้นฟูสภาพในการให้บริการ ถ้าเป็นไปได้ควรกระทำทั้ง 4 ด้าน คือ การป้องกัน พัฒนา การแก้ไขและการฟื้นฟู โดยไม่แยกกันโดยสิ้นเชิง แต่ถ้าจำเป็นไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ ก็ต้องเน้นการป้องกันและการพัฒนาก่อน

ค. การลดความสำคัญของการบริการโดยตรงจากสถาบันหน่วยงาน แต่มุ่งเพิ่มความสำคัญอย่างจริงจัง กับสถาบันที่เป็นเครือข่ายทางสังคมที่ใกล้ชิดกับประชาชน ได้แก่ การเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว เครือญาติและชุมชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำงานเชิงรุก ที่ป้องกันปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน เช่น ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ก็เป็นแนวทางหนึ่งของกรมประชาสงเคราะห์ ในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับท้องถิ่นและประชาชน

(5) การรุกในด้านพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร การศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยการจัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ที่ผ่านมา ยังมีได้ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลข่าวสารและการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบริการกันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะได้มีการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อให้ได้กลยุทธ์และแนวทางปรับปรุงแก้ไขการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตลอดจนควรมีการคิดค้นหารูปแบบ วิธีการทำงาน และเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับประชาชนผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ควรจะได้มีการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน หากชนวิศทางสังคมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยง เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการวางแผน การกำหนดนโยบายการแก้ไขป้องกันฟื้นฟูและพัฒนาผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างได้ผลต่อไป

(6) การรุกโดยการจัดทำแผน การจัดทำแผนสวัสดิการสังคมเชิงรุก เป็นสิ่งจำเป็นและควรจะทำนมาจากความต้องการ และปัญหาที่แท้จริงของประชาชนผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรจะเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้ด้อยโอกาสได้มีส่วนร่วมในการวางแผน

(7) การรุกโดยระบบนิเทศงาน ติดตามงาน ให้คำปรึกษาและประเมินผลงานที่มีคุณภาพ สวัสดิการสังคมเชิงรุกมีธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิมค่อนข้างมากใน ส่วนของการบริหารและจัดการตามยุทธศาสตร์ สวัสดิการสังคมเชิงรุกจำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุมทางด้านคุณภาพ ไม่น้อยไปกว่าด้านปริมาณ พื้นฐานของระบบการนิเทศ ติดตามผล ให้คำปรึกษาและประเมินผล ควรเป็นพื้นฐานการบริหารที่โปร่งใสเป็นประชาธิปไตย เป็นการสื่อสารสองทางที่รับฟังปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกัน แก้ไขข้อขัดข้อง ผนึกความรับผิดชอบมากกว่าการสื่อสารแบบบนลงล่างดังเช่นที่ผ่านมา นอกจากนั้น ควรจะต้องรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนนอกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้บริการกลุ่มเป้าหมายเป็นพิเศษ เพื่อให้สวัสดิการสังคมเชิงรุก ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

(8) การรุกโดยสร้างระบบเครือข่ายงาน และระบบประสานงานที่มีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการชัดเจน เป็นแนวร่วมกันทั้งระบบ การประสานงานนั้น ต้องก่อให้เกิดภายในหน่วยงานของตนและกับภายนอก เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ องค์กรภาครัฐ ระบบข่ายงานและระบบประสานงานที่ดี จะทำให้เกิดบริการเบ็ดเสร็จ ผสมผสานอย่างเป็นจริงได้ และจะเกิดการเสริมพลังกัน ในจุดอ่อน จุดแข็ง ที่แต่ละฝ่ายมีไม่เหมือนกัน การทำงานโคเคียวยอมไม่เกิดผลอย่างกว้างขวาง ต้องทำเป็นกระบวนการให้ครบถ้วน เพราะเดิมต่างคน

ต่างทำ ทั้งในระดับบุคคลและหน่วยงาน นักทำงานเป็นเรื่อง ๆ เป็นส่วน ๆ ที่คนรับผิดชอบ ไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ๆ ทำให้งานเกิดความซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น การทำงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ต้องให้ความสำคัญกับระบบเครือข่ายและการประสานงานซึ่งจะอำนวยความสะดวกโดยตรงกับประชาชนใน วงกว้าง

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

(10) การรุกโดยหน่วยงานที่ให้บริการสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะหน่วยงานราชการ ควรต้องปรับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และต้องผนึกกำลังเข้าไปรับรู้ปัญหาของประชาชน ครอบคลุม วิถีชีวิต ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้น ๆ ต้องกระจายความรับผิดชอบที่ชัดเจน ให้กับเจ้าหน้าที่ ในแต่ละระดับ 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) การรุกรโดยการพัฒนางานประชาสัมพันธ์ให้เป็นระบบการสื่อสารสองทาง ทั้งนี้ เพราะเป็นกระบวนการอันจำเป็นจะต้องทำให้เกิดการรับรู้ เข้าใจและเกิดจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาของตนเองและของประเทศ

(14) การรุกรโดยการปรับทิศทางการพัฒนา ให้เน้นหนักในการพัฒนาคน ตั้งแต่ วรรณะและคุณภาพชีวิตให้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืนที่มนุษย์อย่างรอบคอบ ทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจ โดยไม่ละเลยปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ พร้อมกับลดความสำคัญของการพัฒนาที่เน้นแต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว

(15) การรุกรโดยการปรับระบบการเมือง การปกครอง ระบบราชการ ให้มีการกระจายอำนาจแก่ประชาชน โดยเนื้อหาสาระและกระบวนการ อันเป็นวิถีชีวิตของประชาชน

(16) การรุกรโดยมีกฎหมายสวัสดิการสังคมรองรับ กฎหมายสวัสดิการสังคม มีความจำเป็นเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ เหมาะสมกับงานและกำหนดวิธีการให้บริการสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

(17) การรุกรโดยการปรับกฎระเบียบต่าง ๆ ให้ทันเหตุการณ์ ยืดหยุ่น สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว และสามารถตรวจสอบผลงานได้ เป็นต้น

อนึ่ง ศรีสว่าง ห้ววงศ์แพทย์ (2540) มีความเชื่อว่าในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบันในการเข้ามาช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาของคนไทยได้ทั้งหมด แต่คนไทยต้องแก้ปัญหาคด้วยตัวเอง ต้องมีสติปัญญา รวมพลังกันแก้ปัญหาวิกฤตในครั้งนี้โดยที่งานสวัสดิการสังคมไม่ใช่เฉพาะงานของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น แต่ต้องมีความร่วมมือกันหลาย ๆ หน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับจังหวัด หน่วยงานทั้งหมดจะต้องร่วมกันทำงานให้เป็นกระบวนการที่สามารถรุกเข้าถึงประชาชน และช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาในยามวิกฤตได้อย่างเป็นรูปธรรม หากแยกกันทำงานโดยไม่ยึดพื้นที่และหน้าที่เป็นหลักแล้วก็ยากที่จะช่วยประชาชนได้สำเร็จรวมทั้งต้องมีความร่วมมือจากภาคเอกชน องค์กรเอกชน หรือองค์กรประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจังด้วย นอกจากนี้ยังให้ข้อเสนอแนะในเชิงบูรณาการที่ไม่เจาะจงเฉพาะงานสวัสดิการสังคม แต่จะรวมมิติงานด้านต่าง ๆ ที่จะส่งผลถึงกันและกันเพื่อเพิ่มประสิทธิผลให้สูงขึ้นด้วย อาทิ เช่น

(1) ต้องมีการทบทวนการใช้ประโยชน์จากเงินงบประมาณที่คงเหลืออยู่หลังจากที่ถูกตัดทอนลงไปแล้วบางส่วน ต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้ไปสู่การคอร์รัปชันหรือการดำเนินโครงการที่ไม่มีประโยชน์ต้องมีการจัดสรรให้เหมาะสม น่าจะมีการจัดเก็บภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน ผลที่ได้จะมีมากกว่าการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งกระทบต่อเนื่องและเป็นวงกว้างไปสู่ผู้ด้อยโอกาสทั้งหลาย

(2) ต้องมีกลไกเฝ้าระวังการบริหารการเงินการคลังอย่างต่อเนื่อง จริงจัง เป็นเอกภาพ โปร่งใส และมีวิสัยทัศน์รู้ทันกระแสโลกาภิวัตน์

(3) ต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพราะปัจจุบันคนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินมีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่มีคนที่มียี่ที่ดินมากแต่ไม่ได้ทำประโยชน์ ซึ่งต้องมีการที่จะทำให้เกิดการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขซึ่งกันและกัน

(4) ทำการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งเป็นการช่วยตัวเองอยู่แล้ว แต่ต้องการและสนับสนุนจากรัฐบาลที่จะพัฒนาให้เป็นธนาคารหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองและทำธุรกิจชุมชนให้ยืนอยู่ได้

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

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



(7) ในด้านการศาสนา ซึ่งมีทรัพยากรมากนั้น ถึงเวลาแล้วที่จะใช้ประโยชน์จากสถานที่ที่มีอยู่และใช้ความเป็นศูนย์กลางของชุมชน และในสภาวะวิกฤตเช่นนี้สถาบันทางศาสนาทุกศาสนาจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบรรเทาทุกข์ให้ชาวบ้าน

(8) การให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์เพิ่มความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ ถัดกันหาวิธีการแก้ไขปัญหาคด้วยตนเอง เรียนรู้ที่จะไม่ทำผิดซ้ำซากหรือเพิกเฉยปล่อยให้ชะตาชีวิตอยู่ในมือของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอีกต่อไป เป็นสิ่งที่ควรได้รับการพัฒนาให้เป็นจริงยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถต่อสู้กับสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตได้

อีกแง่มุมหนึ่งในบทบาทหน้าที่ของกรมประชาชนสงเคราะห์ต้องงานสวัสดิการสังคมของประเทศก็คือ บทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ซึ่งอภิญา เวชชัย (2541 : 27) กล่าวว่าในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งที่มีขอบเขตของปัญหากว้างขวาง ครอบคลุมและส่งผลกระทบต่อทุกระบบในสังคม นักสังคมสงเคราะห์จะต้องปรับบทบาทของตนเองไปสู่การทำงานในระดับมหภาคมากขึ้น โดยร่วมมือกับนักวิชาชีพอื่น ๆ กับองค์การสวัสดิการสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน กับองค์การชุมชนท้องถิ่น กลุ่มอิสระต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้การดำเนินการแก้ปัญหาครั้งนี้เป็นการแก้ปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ นำไปสู่การปฏิรูประบบและโครงสร้างของสถาบันต่าง ๆ ในสังคมจะต้องพิจารณาปัญหาทุกระบบในภาพรวม การทำงานจำเป็นต้องมีลักษณะงานที่ครบวงจร คือทั้งแก้ไขเฉพาะหน้า ฟื้นฟูสภาพผู้รับบริการทุกด้าน ฟื้นฟูสภาพครอบครัว เพื่อสร้างความมั่นคงระยะยาว ทำงานในเชิงป้องกันทั้งในลักษณะรายบุคคล และลักษณะกลุ่มหรือชุมชน และเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาหรือการประสานเครือข่ายที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาหรือการส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง

ทั้งนี้ นักสังคมสงเคราะห์หรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ควรมีแนวคิดในการทำงานที่เด่นชัดใน 2 ประเด็นคือ

### 1. เข้าใจที่มาของปัญหาให้ถ่องแท้ : ปัญหาต้องแก้ทั้งระบบ

นักสังคมสงเคราะห์ควรต้องมีความเข้าใจต่อสถานการณ์วิกฤตการณ์ครั้งนี้อย่างลึกซึ้ง มองให้เห็นว่าสาเหตุการเกิดมีที่มาอย่างไร มีปัจจัยใดในสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาต้องพิจารณาเป็นองค์รวมโดยไม่มองปรากฏการณ์แยกเป็นส่วน 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 ยืนหยัดโครงการที่เป็นการสร้างความรู้หรือ การศึกษาของประชาชน

#### มาตรการเฉพาะหน้า อาทิเช่น

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

ควรเข้าถึง โดยจัดดำเนินการในลักษณะสวัสดิการสังคมเชิงรุก สัจจรไปยังกลุ่มเป้าหมาย

- 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 เทวรินทร์ภักดี (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 เด็กหรือผู้ที่ไม่สามารถอพยพไปขายแรงงานในถิ่นอื่นได้ ครอบครัวและชุมชนจึงขาดพลังการผลิตและการพัฒนาชุมชนของตนเอง นอกจากนี้ยังพบว่ามีการปรากฏการณ์ของความรุนแรงในครอบครัวที่เด็กและผู้หญิงได้รับผลกระทบมากขึ้น 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 การเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมของไทย เริ่มจางหายไปพร้อม ๆ กับการล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่น นอกจากนั้น สภาพบีบคั้นทางจิตใจของคนในสังคมเกิดจากความแออัดของชุมชนเมือง สถานะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงซึ่งเกิดขึ้นมาพร้อมกับกระบวนการพัฒนาประเทศนั้นได้ส่งผลให้เกิดภาวะความเจ็บป่วยของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่โรคสมัยใหม่ เช่น โรคเมะเร็ง โรค

หัวใจ โรคความดันโลหิตสูง รวมทั้งการบาดเจ็บล้มตายจากอุบัติเหตุและอุบัติเหตุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ที่สูงขึ้น

จากสภาวะการณ์ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาประเทศ ซึ่งต่อมาก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบอย่างสาหัสต่อประชาชนทั้งในเขตเมืองและชนบทอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ระบบสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติในด้านการแก้ไขเยียวยาและฟื้นฟูสภาพสังคมไทย พร้อมนี้การป้องกันการเกิดหรือลุกลามของปัญหาเพื่อช่วยเหลือและพัฒนาสมาชิกของสังคมให้ทั่วถึง

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

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

(1) เด็กและเยาวชน พิจารณาเป้าหมายจากเด็กและเยาวชนที่อยู่ในครอบครัวยากจน เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือตกอยู่ในภาวะยากลำบากเดือดร้อน หรือเด็กที่มีปัญหาด้านความประพฤติ เป็นต้น

(2) ศตรียุติโอกาส เช่น เยาวศตรียากจน ขาดโอกาสในการศึกษาและการฝึกอาชีพ รวมทั้งสตรีที่ประกอบอาชีพไม่เหมาะสม

(3) ผู้สูงอายุ ได้แก่ ผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดผู้ดูแล ถูกทอดทิ้งและอยู่ในภาวะยากลำบาก

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

(5) คนขอทาน หรือคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งมักกระจายกันอยู่ตามเมืองใหญ่หรือในเขตกรุงเทพมหานคร

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

(7) ผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อเอชไอวี เป็นอีกกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ต้องการความเห็นอกเห็นใจและความช่วยเหลือ ซึ่งอาจจะเป็นบิดา มารดา หรือเด็กที่ติดเชื้อเอชไอวีโดยตรง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาโรคเอดส์ ซึ่งมีปรากฏกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(8) ครอบครัวยากจน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถเลี้ยงดูช่วยเหลือตนเองได้ ขาดความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ ขาดโอกาสด้านสวัสดิการสังคม หรือการบริการขั้นพื้นฐานที่ควรจะได้รับ เพื่อให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น

(9) ราษฎรขาดแคลนที่ดินทำกินในเขตนิคมสร้างตนเอง เป็นอีกกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

(10) ประชากรชาวเขา เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ห่างไกลตามพื้นที่ภูเขา ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานอีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งประสบปัญหาด้านการประกอบอาชีพและมีปัญหาสุขภาพติดจำนวนหนึ่ง

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

ในเอกสารฉบับนี้ผู้เขียนจะเน้นหลักกลุ่มเป้าหมายที่เป็นชาวเขาซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ระบุว่าเป็นกลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรมผู้ด้อยโอกาส และควรได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รวมถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป.



## บทที่ 3

### การพัฒนาและสภาวะเชื้อชาติชาวเขา

#### 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

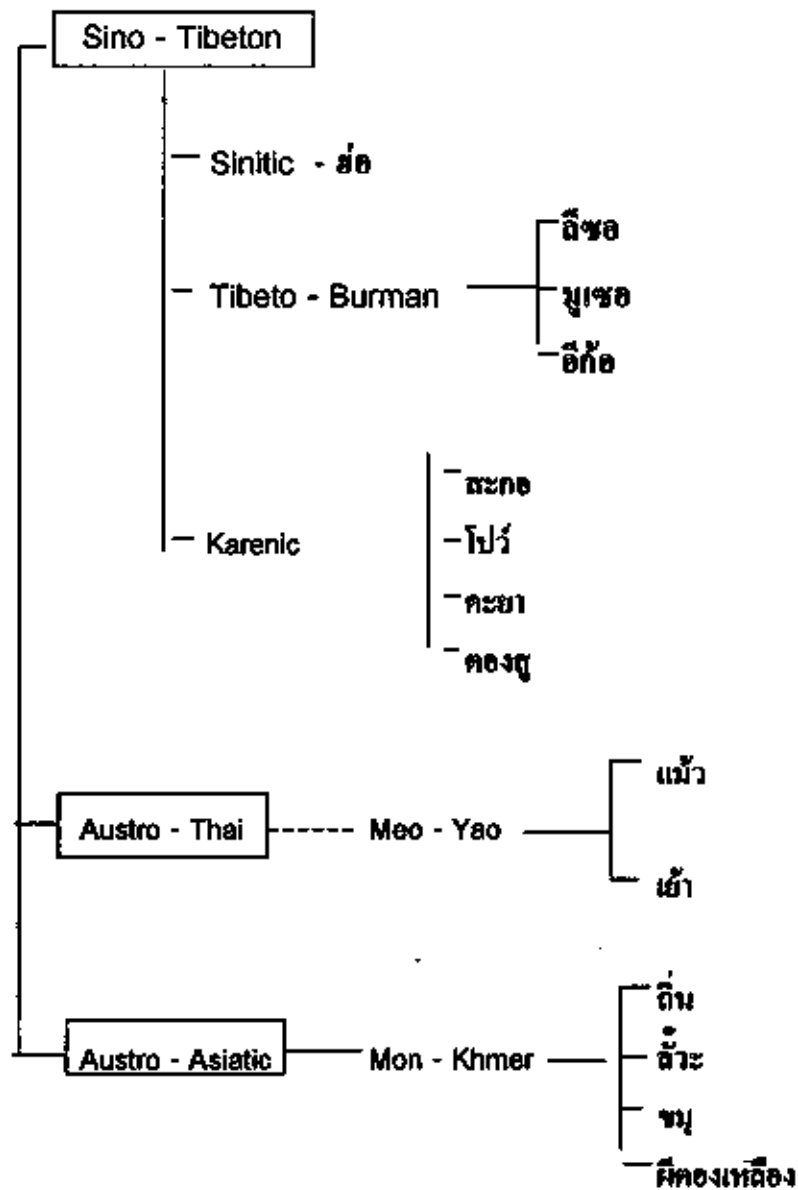
(1) ชนชาติที่อพยพจากทางใต้ไปสู่ทางเหนือ พวกนี้เป็นพวกเอเชียตะวันออกเฉียง (Austro-Asiatic) ได้แก่ชาวเขเผ่าละว้า ขมุ ข่า ล้อ ถิ่น และผิคงเหลือง (มลาบรี) ซึ่งเชื่อว่าชาวเขาสาขานี้ได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก่อนชนชาติไทย

(2) ชนชาติที่อพยพจากทางเหนือลงไปสู่ทางใต้ 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 อีเก้อ ลีซอ มูเซอ และกะเหรี่ยง

ข. พวกจีนเคิม (Main Chinese) ชาวเขากลุ่มนี้ได้แก่ แม้ว เย้า และลื้อ

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



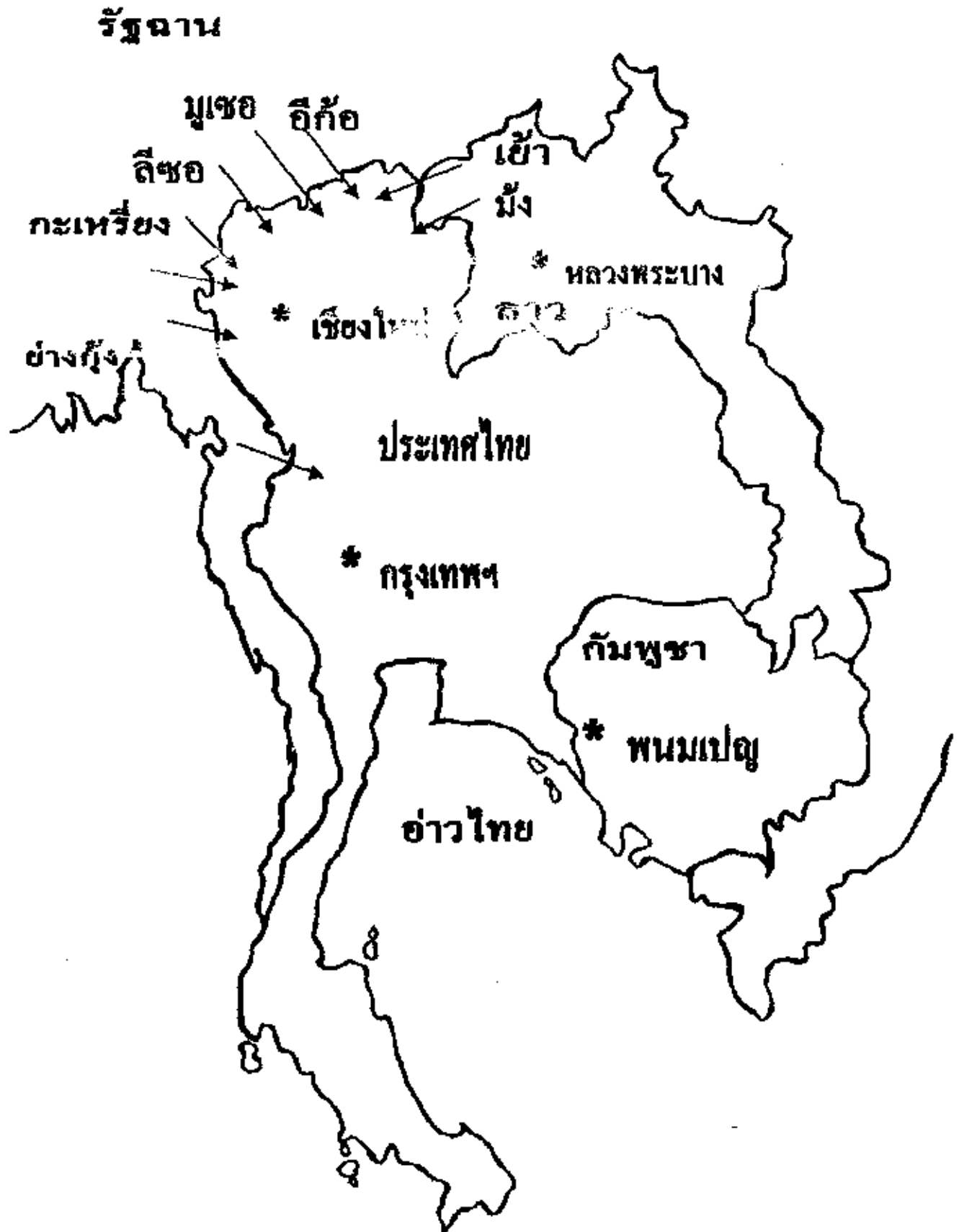
แผนภูมิที่ 1 การแบ่งกลุ่มชาวเขาในประเทศไทย

ที่มา : สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ (1995)

๑12.09.6  
 116287  
 เลขเรียกหนังสือ..... ๕๕๓  
 เลขทะเบียน..... 5699  
 วันที่..... ๑1.11.๒545

อย่างไรก็ดีกรมประชาสงเคราะห์ (2529,อ้างแล้ว) ได้สรุปการอพยพของชาวเขาเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ดังนี้

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



แผนภูมิที่ 2 : เส้นทางการอพยพของชาวเขากลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในเขตประเทศไทย

ที่มา : สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ (2529)

### 3.1.2 ประชากรและการกระจาย

ในระยะเริ่มแรก การดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในประเทศไทย ไม่ได้ได้รับการสำรวจจำนวนประชากรที่แท้จริง เพียงแต่มีการประมาณการกันเป็นระยะๆ แต่อย่างไรก็ตามต่อมาได้มีการสำรวจอย่างเป็นทางการ จึงทำให้ทราบจำนวนประชากร เผ่าพันธุ์ รวมทั้งถิ่นที่อยู่ซึ่งชัดเจนแน่นอนขึ้น ทั้งนี้ได้มีวิวัฒนาการของจำนวนประชากรชาวเขาคังตารางที่ 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 ปะห่อง ดองซู่ ไทยลื้อ จีนฮ่อ ไทยใหญ่ และคนไทยพื้นราบ ซึ่งถ้านับรวมกันทั้งหมด จะมีจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงทั้งสิ้น 991,122 คน หรือประมาณ 1 ล้านคน ตามรายละเอียดในตารางที่ 2 และตารางที่ 3

ตารางที่ 2 ข้อมูลชุมชนบนพื้นที่สูงของประเทศไทย จำแนกตามกลุ่มชาติพันธุ์ (เผ่า)

กลุ่มชาติพันธุ์	ม.พชน.	กลุ่มบ้าน	รวม	เปอร์ เซ็นต์	จน.อคร.	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
ม้าย	98	97	195	4.03	9,501	48,357	4.88
อีเก้อ	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
ก๊วะ	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
<b>รวมชาวเขา</b>	<b>1,651</b>	<b>2,095</b>	<b>3746</b>	<b>77.38</b>	<b>139,797</b>	<b>774,316</b>	<b>78.13</b>
ปะห่อง	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
<b>รวมชนกลุ่ม น้อย</b>	<b>127</b>	<b>89</b>	<b>216</b>	<b>4.46</b>	<b>11,322</b>	<b>59,088</b>	<b>5.96</b>
<b>ไทยพื้นราบ</b>	<b>576</b>	<b>303</b>	<b>879</b>	<b>18.16</b>	<b>36,031</b>	<b>157,718</b>	<b>15.91</b>
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>2,354</b>	<b>2,487</b>	<b>4841</b>	<b>100.00</b>	<b>187,150</b>	<b>991,122</b>	<b>100.00</b>

ตารางที่ 3 : ข้อมูลชุมชนบนพื้นที่สูง ของประเทศไทย จำแนกตามพื้นที่จังหวัด

พื้นที่	ม.พรบ.	กลุ่ม บ้าน	รวม	เปอร์ เซ็นต์	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
สุโขทัย	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 ท่อสู้อาศัย

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

- ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ได้แก่ บริเวณต้นน้ำปิง วัง ยม และน่าน ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง แพร่ น่าน ลำพูน สุโขทัย ตาก พิษณุโลก เพชรบูรณ์ และกำแพงเพชร
- ลุ่มน้ำสาละวิน ได้แก่ บริเวณต้นน้ำและลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำเมย ปาย ยวม คง และสาละวิน ในจังหวัดตากและแม่ฮ่องสอน
- ลุ่มน้ำโขง ได้แก่ บริเวณต้นน้ำและลุ่มน้ำย่อยของแม่น้ำกก แม่อิง ผาง แม่จัน แม่ลาว ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา
- ลุ่มน้ำแม่กลอง 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 อีก็้อ 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) เพียง 10 หลังคาเรือน แต่บางหมู่บ้านอาจมีขนาดใหญ่ถึงเกือบ 200 หลังคาเรือน ส่วนขนาดหลังคาเรือนโดยเฉลี่ยประมาณ 5.5 คน ในหมู่บ้านชาวเขามักจะประกอบขึ้นด้วยกลุ่มครัวเรือนหลายกลุ่มในชาติพันธุ์หรือเผ่าเดียวกันที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเป็นญาติพี่น้องหรือร่วมแซ่สกุลเดียวกัน โดยจะมีน้อยมากที่พบว่าในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ มีชาวเขาหลายเผ่าอยู่ร่วมในบริเวณหมู่บ้านเดียวกัน ในปัจจุบันหมู่บ้านชาวเขาที่ไม่ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 จะมีผู้นำหรือผู้ใหญ่บ้านที่เป็นทางการ หรืออาจจะเป็นหมู่บ้านบริวารของหมู่บ้านคนไทยพื้นราบ โดยมีผู้นำหมู่บ้านเป็นตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ส่วนหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการก็จะมีพรรคเลือกผู้นำกันขึ้นมาเองเพื่อปกครองคนในหมู่บ้านในรูปการปกครองตนเองในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์หรือเผ่าจะไม่มีหัวหน้าสูงสุด แต่จะมีความยึดมั่นในหมู่ชนรวมเผ่าเดียวกันในระดับหนึ่ง ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปของการแต่งกาย ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีหรือพิธีกรรมทางศาสนา อย่างไรก็ตามในแต่ละหมู่บ้านยังมีผู้นำอีกหลายประเภท เช่น ผู้อาวุโสสูงสุดประจำหมู่บ้าน ผู้นำทางศาสนา ผู้นำเผ่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือหัวหน้ากลุ่มองค์กรในหมู่บ้าน ซึ่งจะมีบทบาทและอิทธิพลในหมู่บ้านแตกต่างกันไป ซึ่งผู้นำที่เป็นทางการมักจะขอคำปรึกษาหรือขอความร่วมมือในการบริหารและการปกครองภายในหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้อาวุโสและผู้นำทางศาสนา

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

คำรณตำแหน่งในสังคมชาวเขายังคงประกอบอาชีพหลักเช่นเดียวกับคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น คือ การเพาะปลูกพืช และการเลี้ยงสัตว์ จึงอาจกล่าวได้ว่าสังคมชาวเขามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มุ่งต่อการยังชีพเป็นส่วนใหญ่ และเป็นสังคมที่ค่อนข้างยึดถือประเพณีอย่างเคร่งครัด ส่วนเรื่องครอบครัวของชาวเขามี 2 ลักษณะ คือ

- (1) ระบบครอบครัวเดี่ยว หมายถึง ครอบครัวที่สามีภรรยา และบุตรที่ยังมิได้แต่งงานอยู่ร่วมกันในหลังคาเรือนเดียวกัน จะมีการแยกหลังคาเรือนหรือแยกครอบครัวหลังจากแต่งงานแล้ว ชาติพันธุ์หรือเผ่าที่มีลักษณะครอบครัวเดี่ยวเช่น เผ่ามูเซอ กะเหรี่ยง ลีว
- (2) ระบบครอบครัวขยาย หมายถึง ครอบครัวหลายครอบครัวอยู่รวมกันในหลังคาเรือนเดียวกัน โดยมีครอบครัวของพ่อแม่เป็นหลัก ซึ่งครอบครัวขยายจะพบในชาวเขาเผ่ามั่ว ฝ่า อีก็อ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในเรื่องระบบครอบครัวนั้น พบว่าทุกเผ่าจะมีระบบครอบครัวทั้ง 2 ลักษณะปะปนกันอยู่ แต่มีแนวโน้มว่าในปัจจุบันจะมีระบบครอบครัวเดี่ยวมากกว่าครอบครัวขยาย

ชาวเขาที่มีลักษณะเป็นครอบครัวขยายและอยู่ในบ้านหลังเดียวกันนั้นอาจเรียกบ้านของชาวเขานั้นว่า ครัวเรือน ซึ่งจะมีหัวหน้าครัวเรือนในครัวเรือนหนึ่ง ๆ นั้น จะทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพร่วมกันยกเว้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ให้ขายเป็นเงินสด ซึ่งแต่ละครอบครัวที่ได้ลงแรงในครัวเรือนนั้น เป็นผู้ได้รับประโยชน์เป็นของตนเอง

อีกประเด็นหนึ่งทางด้านสังคมของชาวเขาที่น่าสนใจคือ ลักษณะความเชื่อถือ ชาวเขาทุกเผ่านับถือผี ซึ่งเชื่อว่ามีวิญญาณสิงสถิตอยู่ในสิ่งต่าง 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) ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเองได้แก่ กะเหรี่ยง ลัวะ ถิ่น และขมุ
- (2) เศรษฐกิจแบบกึ่งเลี้ยงตัวเอง (Semi - Subsistence) ซึ่งนอกจากจะมีการปลูกพืชเพื่อการบริโภค การเลี้ยงสัตว์ การล่าสัตว์ และการหาของป่าแล้วยังเน้นการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น มัน และข้าวโพด อาหารสัตว์ไว้จำหน่ายเป็นรายได้ของครัวเรือน ชาติพันธุ์ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบนี้ได้แก่ แม้ว เย้า ลีซอ อีเก้อ และมุเซอ

แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ภายหลังจากการติดต่อค้าขายกับสังคมภายนอก

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

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

เลือกการประกอบอาชีพมากขึ้น สามารถมีอาหารและรายได้เลี้ยงครอบครัวได้เป็นอย่างดี

- (2) การทำไร้หมุนเวียน ได้แก่ การตัด ถาง และเผา เช่นกัน แต่ได้มีการคงตอไม้เดิมในไร้ไว้ เพื่อทำการเพาะปลูกไประยะหนึ่งหรือเพียงหนึ่งปีก็จะหมุนเวียนไปยังพื้นที่ใหม่ที่เป็นไร้เดิม แต่พักฟื้นตัวมาแล้วระยะหนึ่ง ประมาณ 5 - 8 ปี หรืออาจจะน้อยกว่าในบางหมู่บ้าน ซึ่งนิยมในกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง แต่ในปัจจุบันก็มีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน โดยมีการใช้พื้นที่เป็นการถาวรมากยิ่งขึ้น เช่น การปลูกไม้ผล การทำนาข้าวและระบบการเกษตรผสมผสานทั้งการปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงปลา ทำให้การทำไร้หมุนเวียนน้อยลงหรืออาจไม่มีเลยในบางหมู่บ้าน

### 3.2 นโยบายของรัฐในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

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

- 1) นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 6
- 2) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับชาวเขา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2502 - พ.ศ.2525
- 3) มติคณะกรรมการป้องกันอนุรักษทรัพย์ฯกรป่าไม้ 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 ตั้งแควดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 1 (2535 - 2539) และฉบับที่ 2 (2540 - 2544) ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย

นโยบายของรัฐในระยะต่าง ๆ นั้น ได้ปรากฏเป็นแผนปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขาให้ดีขึ้นและเป็นคนไทยที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นลักษณะของการกระจายบริการของรัฐในรูปของสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในชนบทห่างไกล 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 การประกอบเกษตรกรรมของชาวเขาเหล่านี้เป็นไปในรูปไร้เดือนลอยเป็นส่วนมาก ซึ่งนับว่าเป็นอันตราย กระทบกระเทือนทรัพยากรของประเทศ จึงจำเป็นต้องจัดการให้ชาวเขาเหล่านี้ได้มีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่ง รู้จักวิธีการเพาะปลูกที่ถูกต้อง และมีความสำนึกในความเป็นคนไทยอย่างแน่นแฟ้น สิ่งที่จะปฏิบัติตามโครงการนี้ในระยะ 3 ปีข้างหน้า ได้แก่ การจัดสรรพื้นที่ในบริเวณนิคมคอยมูเซอ จังหวัดตาก คอยเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเลย ในการปลูกชา กาแฟ และพืชเมืองหนาว ตลอดจน

เพื่อรบบสมาชิกใหม่รวมทั้งสิ้นราว 1,000 ครอบครัว ส่งเสริมอาชีพโดยแจกจ่ายพันธุ์พืชและจัดหาพันธุ์สัตว์ให้ชาวเขาเลี้ยง ตลอดจนจัดหาบริการที่จำเป็น เช่น โรงเรียนและสุขาเสนา

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

นอกจากการจัดตั้งศูนย์พัฒนาดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์จะตั้งศูนย์วิจัยชาวเขาและจะจัดให้มีหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่ออกไปปฏิบัติงานตามหมู่บ้านชาวเขาให้ครบทุกแห่ง โดยจะจัดตั้งขึ้น 4 หน่วยในจังหวัดตากและใกล้เคียง ในปี พ.ศ.2507 ปีต่อไปจะจัดเพิ่มขึ้น 12 แห่ง เพื่อปฏิบัติงานในหมู่บ้านชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย เลย และจังหวัดใกล้เคียง ในปี พ.ศ.2509 นั้น จะจัดเพิ่มขึ้นอีก 40 หน่วยเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตากัน ลำปาง 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 รักษาชาติไทย 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 ตลอดจนประเมินผลงานสงเคราะห์ชาวเขา

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

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

และข้อมูลที่แน่นอนเกี่ยวกับจำนวนประชากรชาวเขา การประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง เช่น การปลูกสวนผลไม้ เป็นต้น อีกประการหนึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับชาวเขาอยู่หลายหน่วยด้วยกัน เช่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกรมตำรวจ แต่ยังไม่นโยบายและวิธีบริหารงานที่แน่นอน จึงสมควรที่จะมีการกำหนดนโยบายขึ้นเพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติ และกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประสานงานอย่างใกล้ชิดซึ่งอาจจะรวมสมัครกำลังหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันด้วยระดับหน่วยงานขึ้น เพื่อที่จะได้มีประสิทธิภาพในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาได้ยิ่งขึ้น”

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4

รัฐได้กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาชาวเขาไว้ในแผนการกระจายบริการทางสังคม (หนา 298) ดังนี้

“(5) ปัญหาเรื่องชาวเขา ในปัจจุบันมีชาวเขาอาศัยประกอบอาชีพอยู่บนภูเขาสูงของประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 500,000 คน ประกอบด้วยชาวเขาเผ่าแม้ว เ้า ลีซอ มูเซอ อีเก้อ กะเหรี่ยง ส่อ กระจายกันอยู่ตามจังหวัดภาคเหนือ ซึ่งนับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที ชาวเขามีอาชีพทางเพาะปลูก ปลูกฝิ่น ทำไร่เลื่อนลอย ต่ำตั่ว โดยปกติชาวเขามีนิสัยเป็นผู้ขยันขันแข็ง แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้พอกิน เนื่องจากทำการเกษตรในที่สูงซึ่งได้ผลตอบแทนต่ำ เพราะเป็นการเกษตรกรรมแบบล้าหลัง ทำให้ดินเสื่อมคุณภาพโดยเร็ว จึงต้องโยกย้ายที่ทำการเกษตรและทำตาขทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนปัญหาทางสังคม ได้แก่ การศึกษาซึ่งชาวเขาส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพูดและเข้าใจภาษาไทยได้และยังไม่เห็นความจำเป็นในการศึกษาภาษาไทย นอกจากนั้นก็มีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เนื่องจากชาวเขาอยู่กันกระจัดกระจาย ทำให้บริการทางด้านนี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก

แนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาชาวเขา กำหนดให้มีการร่วมมือกันจัดทำโครงการสำหรับชาวเขาระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในรูปโครงการสมบูรณ์แบบเบ็ดเสร็จตามเขตพื้นที่ คือ มีทั้งการพัฒนาอาชีพเพื่อลดการปลูกฝิ่น ส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ การอุตสาหกรรมในครอบครัว การพัฒนาด้านศึกษา อนามัยควบคู่กันไป สำหรับการส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ในที่สูงให้กับชาวเขานั้น จะได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสาธิตในท้องที่ และส่งเสริมให้มีการเลี้ยงปศุสัตว์ ตลอดจนจัดหาตลาดพืชผลให้ชาวเขา และสนับสนุนงานส



ทกรณีขึ้นในกลุ่มชาวเขา เพื่อให้มีการช่วยเหลือกันภายในหมู่ โดยการริเริ่มของทางราชการ ด้วยการสนับสนุนทางด้านวิชาการและกำลังเงิน ส่วนในบริเวณค้ำน้ำและถ้ำธารที่ถูกทำลาย และละทิ้งแล้วนั้นจะต้องมีโครงการปลูกป่าและจัดตั้งหมู่บ้านใหม่ขึ้น แล้วดำเนินโครงการ ในรูปสมบูรณ์แบบ และจะต้องมีการพิจารณาให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน เพื่อให้ชาว เขามีความมั่นคงทางจิตใจ และมีความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งในสังคมไทย

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

รัฐได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาวชาวเขาไว้ในแผนพัฒนาสังคม

(หน้า 325 - 326) ดังนี้

(1) เร่งดำเนินการลดอัตราเพิ่มประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบน พื้นที่สูงและสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานถาวรของประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่ สูงให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยเน้นชุมชนที่มีความหนาแน่นและอัตราเพิ่มของประชากร สูง

(2) เร่งปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม และป้องกันการ ทำลายทรัพยากร เนื่องจากการกระทำของประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูง

(3) เร่งปรับปรุงองค์กรเพื่อให้สามารถรับภาระในการดำเนินการพัฒนาชาว เขาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนพัฒนาที่ ชัดเจน โดยยึดแผนพัฒนาชาวเขาที่เป็นแผนแม่บท และเป็นแกนกลางในการประสานการ พัฒนาของหน่วยงาน ซึ่งรวมถึงโครงการหลวงพัฒนาภาคเหนือ โครงการพระราชดำริและ มูลนิธิที่เกี่ยวข้อง

(4) เร่งพัฒนาเศรษฐกิจหลักในด้านสาขากษัตริกรรมควบคู่ไปกับสาขาอื่น เพื่อให้ชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูงมีอาชีพที่ถาวร มีรายได้เพียงพอในการยังชีพและ ลดปริมาณการปลูกฝิ่นลง โดยเร่งเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น และกระจายแรงงานจากภาค เกษตรไปสู่อาชีพหลักอื่น ทั้งนี้ เน้นการอุตสาหกรรมในครัวเรือน

(5) พัฒนาชาวเขาให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพและสามารถช่วยตนเองได้ เน้น การเตรียมสร้างความรู้และให้บริการคานพัฒนาอนามัยพื้นฐาน รวมถึงการลดอัตราการติดยา เสพติด เพื่อให้ชาวเขาได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง

(6) เร่งรัดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และสนับสนุนให้ชาวเขาเข้ามามีส่วนร่วมให้มากสำหรับหมู่บ้านที่ยังไม่มีหน่วยราชการใดเข้าถึง ให้เร่งรัดสร้างความสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและเป็นการผูกพันทางจิตใจของชาวเขา ให้มีความนิยมในชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์”

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

รัฐ ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาชาวเขาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาชนบท ดังนี้

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

- พิจารณากำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการควบคุม ดูแลการจัดระเบียบการปกครอง การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้ชาวเขาได้อยู่อาศัยและทำกินเป็นหลักแหล่งถาวร

- ให้มีการจัดทำแผนงานหลักในการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาที่สูงภาคเหนือเกี่ยวกับปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น เพื่อพัฒนาชาวเขาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับที่สามารถดำรงชีวิตได้ตามควรแก่ศักยภาพใกล้เคียงกับคนไทยในพื้นที่ราบ ทั้งนี้ โดยการพัฒนาให้ชาวเขามีรายได้จากอาชีพอื่นที่เพียงพอแก่การยังชีพแทนการปลูกฝิ่น

- กระจายบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการโภชนาการ การศึกษาภาคบังคับ และข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทั่วถึง รวมทั้งเน้นการเร่งดำเนินการลดอัตราเพิ่มประชากรของชาวเขาและประชากรไทยบนที่สูง

- สกัดกั้นและผลักดันการอพยพเข้ามาและให้ชาวเขาที่มีมาตรการลงโทษสำหรับผู้อพยพเข้ามาใหม่ รวมทั้งผู้รักของชาวเขาเข้ามาและให้ชาวเขาที่มีอาชีพหลักแหล่งที่ถาวรแล้ว เป็นเครื่องมือหนึ่งในการดูแลป้องกันและสกัดกั้น อีกทั้งให้เร่งรัดการดำเนินการสำรวจประเมินประชากรชาวเขาคด้วย

- เร่งรัดการสร้างเส้นทางในพื้นที่ที่จำเป็นต่อการเข้าถึงพื้นที่

### 3.2.2 มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2502

หลังจากที่รัฐได้ประกาศให้เลิกการเสกผืนและยกเลิกการจำหน่ายผืนทั่วราชอาณาจักร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 37 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2501 มีผลให้ทางการดำเนินการป้องกันและปราบปรามมิให้มีการปลูกและค้าผืนภายในประเทศด้วยและในขณะนั้นแหล่งปลูกผืนที่สำคัญ คือ บริเวณภูเขาทางภาคเหนือที่ชาวเขาอาศัยอยู่ การปลูกผืนของชาวเขาดังกล่าวจึงขัดกับนโยบายของรัฐบาล และปัญหาเรื่องความมั่นคงอันเนื่องมาจากชาวเขามีความสำคัญขึ้น

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

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2512

เนื่องจากสถานการณ์เรื่องชาวเขาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาช ในช่วงปี 2502 - 2512 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2512 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับชาวเขาคณะกรรมการชาวเขาเสนอ ดังนี้

นโยบาย

ก. นโยบายระยะสั้น ได้แก่ การจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปถึงชาวเขาที่เป็นจุดต่อแหลมให้ทั่วถึงโดยเร็วที่สุด โดยวิธีพัฒนาแผนฯ เพื่อผูกพันจิตใจชาวเขาให้มีความนิยมในรัฐบาล และมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย ให้สามารถใช้ชาวเขาช่วยเป็นกำลังในการป้องกันและต่อต้านการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ต่อชาวเขาได้ทันทั่วทั้ง

ในบริเวณพื้นที่ประกาศเป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ และมีการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ให้หน่วยงานทุกหน่วยพึงคำสั่งและดำเนินการตามแนวความคิดของผู้บังคับบัญชาทางฝ่ายกองอำนาจการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ตามลำดับ เมื่อการปราบปรามสิ้นสุดลงแล้ว และฝ่ายทหาร ดำรวจสามารถให้ความคุ้มครองได้แล้วให้หน่วยงานพลเรือนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเข้าไปดำเนินการพัฒนาในบริเวณนั้นต่อไป

ในพื้นที่ซึ่งไม่ได้ประกาศเป็นเขตแทรกซึมแต่มีพฤติการณ์ของคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นในบางหมู่บ้าน แต่ยังไม่ถึงขั้นใช้อาวุธ จำเป็นจะต้องรีบดำเนินการในลักษณะป้องกัน ให้นำหน่วยงานพลเรือนที่รับผิดชอบ ซึ่งได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปพัฒนา และสงเคราะห์ชาวเขาเหล่านั้นให้ทั่วถึงเป็นการด่วน โดยให้ความร่วมมือกันทุกฝ่าย

ข. นโยบายระยะยาว ได้แก่ การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาให้อยู่อาศัยและทำกินบนภูเขาเป็นหลักแหล่งแน่นอน เลิกการปลูกฝิ่น ให้ปลูกพืชผลอื่นแทน เลิกการทำลายป่าและเป็นพลเมืองดี ทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ เช่นเดียวกับคนไทยทั่วไปโดยให้ดำเนินการตามโครงการซึ่งสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้แล้ว

วิธีการดำเนินการกับชาวเขา ได้ดำเนินการเป็น 4 วิธี คือ

1. สำหรับชาวเขาซึ่งกระจัดกระจายบนภูเขาไม่เป็นรูปหมู่บ้าน ยกแก่การที่เจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลทั่วถึง 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 ในขณะเดียวกันก็จะทำการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเพื่อนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในรูปเขตพื้นที่พัฒนาต่อไป สำหรับในกรณีที่หมู่บ้านชาวเขางบประมาณไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตพื้นที่พัฒนาได้ก็ให้จัดหน่วยเคลื่อน

ที่เพื่อดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และชักจูงให้ชาวเขาเข้าอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาต่อไป

3. สำหรับคนไทยที่ขึ้นไปตั้งบ้านเรือนและประกอบอาชีพอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาและเขตปฏิบัติงานหน่วยเคลื่อนที่ ก็จะทำให้การพัฒนาและสงเคราะห์เช่นเดียวกัน

**มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520**

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการป้องกันแก้ไขการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชาวเขาตามที่กระทรวงมหาดไทยนำเสนอตั้งต่อไปนี้

“10. ให้กรมป่าไม้จัดตั้งโครงการหลวงพัฒนาชาวเขาในบริเวณที่มีชาวเขาอาศัยอยู่หนาแน่นแล้วในภาคเหนือทั้งหมด เพื่อให้ชาวเขามีที่อยู่ที่ทำกินถาวร ไม่ถางป่าทำไร่เลื่อนลอยอีกต่อไป ทั้งนี้ให้ประสานงานกับหน่วยราชการที่ดำเนินการอยู่แล้วและที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด

11. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง สำรวจจำนวนชาวเขาและศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับชาวเขา เพื่อพิจารณากำหนดเขตที่อยู่ของชาวเขาและวงมาตรการควบคุมการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของชาวเขา หากปรากฏว่ามีการอพยพออกนอกเขตพื้นที่ให้ดำเนินการส่งตัวกลับถิ่นเดิมทันที ทั้งนี้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการติดต่อและควบคุมดำเนินการโดยตรง

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

มีเป้าหมายเพื่อที่จะให้ชาวเขามีความสำนึกเป็นคนไทยหรือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ไม่สร้างปัญหาด้านความมั่นคง และก่อการระคายเคืองเศรษฐกิจสังคม 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 และให้พ้นจากอิทธิพลที่สนับสนุนการปลูกฝิ่นและค้ายาเสพติด 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

สร้างความสำเร็จที่ถูกต้องในการช่วยเหลือทางราชการ

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) คำนี้ถึงและกำหนดโดยประสานสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 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 มติคณะกรรมการป้องกันอนุรักษทรัพย์ากรป่าไม้

คณะกรรมการป้องกันอนุรักษทรัพย์ากรป่าไม้ 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 ห้ามมิให้ทำการบุกรุกออกนอกพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นอันตราย หากพบว่ามีกรบุกรุกล้ำเขตแดนออกมาก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด

2) ในระหว่างที่หน่วยงานในพื้นที่เร่งสำรวจพื้นที่ เพื่อชีควงจำกัดให้ชาวเขาอยู่ในพื้นที่เดิมเป็นการชั่วคราวนั้น หากพบว่าชาวเขาบุกรุกทำลายป่าใหม่ ไม่ว่ากรณีใดก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ชาวเขาที่ยังมิได้ชีควงพื้นที่หากินให้ถือโอกาสชีควงพื้นที่เพิ่มขึ้นอีก

3) ให้กรมประชาสงเคราะห์ร่วมกับกรมป่าไม้และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้กับชาวเขาตามแนวความคิดของกรมประชาสงเคราะห์ตามที่ได้เสนอให้คณะกรรมการป้องกันพิจารณาให้ความเห็นชอบไปแล้ว ในการประชุมครั้งที่ 6/2526 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม โดยเร็วที่สุด

4) ขอความร่วมมือกับทางฝ่ายทหาร ในพื้นที่เพื่อขอการสนับสนุนทางด้านกำลังและยานพาหนะ ในกรณีที่ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ออกตรวจปราบปรามและจับกุม หรือจำเป็นต้องอพยพย้ายชาวเขาบางส่วนออกจากพื้นที่ไปอยู่ในพื้นที่ที่จัดสรรให้ใหม่

5) เสนอให้คณะกรรมการชาวเขาส่วนกลางพิจารณาแก้ไขการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขาให้บังเกิดผลอย่างแท้จริงในทางรูปธรรมในทุกพื้นที่โดยเร็วที่สุด

นอกจากนี้มติจากที่ประชุมดังกล่าว ได้เสนอแนะให้มีการคุมกำเนิดชาวเขาผู้นั้น

### 3.2.4 นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

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

“จะพิจารณากำหนดเป็นหลักการให้ชาวเขาอยู่เป็นหลักแหล่งถาวรในพื้นที่ที่มีไร่แหล่งต้นน้ำลำธาร จะส่งเสริมให้มีการปลูกไม้เศรษฐกิจประเภทยืนต้นเพื่อผลของการอนุรักษ์ดินและน้ำ และเห็นควรห้ามมิให้มีการเคลื่อนย้ายชาวเขาไปตั้งถิ่นฐานใหม่อีกคดยเค็ดคขาด รวมทั้งยึดถือมาตรการสะกัดกันมิให้ชาวเขาดังประเทศเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศด้วย ทั้งนี้ในการปฏิบัติจะยึดถือกฎหมายเป็นหลัก และจะปรึกษาหารือกับฝ่ายทหาร ในด้านความมั่นคงอย่างใกล้ชิดในการปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขา ยกเว้นในกรณีที่มีโครงการพัฒนาของรัฐแน่นอนอยู่แล้วเท่านั้น”

### 3.2.5 นโยบายของกระทรวงมหาดไทย

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ได้มีนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาดังนี้

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

### 3.2.6 นโยบายของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 3

สืบเนื่องจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 3 ได้พิจารณาว่า ปัญหาชาวเขาในภาคเหนือเป็นปัญหาที่เรื้อรังและสลับซับซ้อน มีส่วนทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัญหาการปลูกฝิ่นและความมั่นคง จึงได้มีนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาคาม

หนังสือที่ นร (กร.) 5105/1135 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2528 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ในเขตกองทัพภาคที่ 3 ให้มีแผนนโยบายเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

- “ 1. การสำรวจ การแยกประเภทและการจัดทำทะเบียนสำมะโนประชากร
  - 1.1 ประชากรเขาค้างเค็มในพื้นที่ของจังหวัด อำเภอ
  - 1.2 ประชากรเขาที่อพยพมาจากจังหวัดอื่น
  - 1.3 ประชากรเขาที่อพยพมาจากนอกประเทศ
  - 1.4 ประชากรเขาที่ไม่ทราบแหล่งที่มา
2. การตรึงชาวเขาให้หยุดอยู่กับที่ ห้ามโยกย้ายพื้นที่โดยพลการ
  - 2.1 การโยกย้ายพื้นที่ของจังหวัด ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด
  - 2.2 การโยกย้ายข้ามจังหวัด ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด
3. การอบรมชี้แจงแก่ชาวเขาในแนวทางที่ถูกต้อง และการปฏิบัติตามกฎหมาย
4. การป้องกันการขยายจำนวนของชาวเขาในแต่ละพื้นที่ด้วยวิธีการข่าว และตรวจสอบตามระยะเวลา ประกอบการถ่ายภาพประชากร
5. การกำหนดเงื่อนไขให้ชาวเขาต้องปฏิบัติ
  - 5.1 การห้ามโยกย้ายถิ่นฐาน
  - 5.2 ห้ามการถากถางทำลายป่าเพิ่มเติมจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
  - 5.3 ห้ามการปลูกพืชเสพติด ผลิตและกัญ
6. การกำหนดบทลงโทษ
  - 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 ในเขตพื้นที่ปฏิบัติงานของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาให้สอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจัดพัฒนาเป็นเขตพื้นที่และทำเป็นโครงการสมบูรณ์แบบ ซึ่งรวมถึงการผลิต การตลาด บริการ สนับสนุน เช่น ปุ๋ย 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) โดยมุ่งที่จะส่งเสริมการเกษตรในไร่นาดูอย่างให้เป็นแหล่งกลางในการเผยแพร่วิชาการเกษตรสมัยใหม่และขยายพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ให้แก่เพื่อนบ้านชาวเขาในเขตนั้น ๆ