

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

การพัฒนาบนพื้นที่สูงที่ผ่านมาในอดีต รายได้หลักของเกษตรกรชาวเขาคือ การประกอบอาชีพทางการเกษตร แต่ในสภาวะปัจจุบันจำนวนประชากรชาวเขาเพิ่มมากขึ้น จากเดิมเมื่อปี 2531 จำนวน 554,171 คน<sup>1</sup> เป็น 745,910 คน<sup>2</sup> ในปี 2538 ประกอบกับบนพื้นที่สูงมีภาวะจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ทำให้มีชาวเขาบางส่วน อพยพเคลื่อนย้ายลงมาทำงานในชุมชนเมือง ซึ่งจากการสำรวจของกรม-ประชาสงเคราะห์ เมื่อปี 2538 พบว่ามีแรงงานชาวเขาจำนวน 28,261 คน<sup>3</sup> อพยพเคลื่อนย้ายลงมาทำงานในชุมชนเมือง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะถูกเอารัดเอาเปรียบบ้าง ถูกล่อลวงไปประกอบอาชีพไม่ถูกกฎหมาย กลายเป็นบุคคลเร่ร่อนไร้ที่พึ่ง คิดสารเสพติด เจ็บป่วยด้วยโรคเอดส์ มีคุณภาพชีวิตต่ำ ปรับตัวให้เข้ากับสังคมเมืองไม่ได้ และไม่มีโอกาสได้รับการคุ้มครองหรือสวัสดิการแรงงาน ไม่มีโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพได้อย่างเสรี ดังนั้นผลที่มักจะเกิดติดตามมาก็คือ โอกาสการเสี่ยงเข้าไปอยู่ในวงการค้าประเวณี การกระทำในเรื่องที่ผิดกฎหมาย การเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่รัฐและนายจ้าง

จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน แรงงานชาวเขาส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการได้รับการพิจารณาลงสัญชาติไทย แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการตรวจสอบหรือการดำเนินงาน และอีกส่วนหนึ่งอยู่ในระหว่างการกำหนดสถานภาพบุคคลให้ชัดเจน ซึ่งมีเป็นจำนวนเรือนแสน แต่แรงงานต่างด้าวกลับได้รับโอกาสมากกว่า หากรัฐสามารถพัฒนาศักยภาพ แล้วนำมาเข้า

---

<sup>1</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจข้อมูลประชากรชาวเขา ปี 2528-2531.

<sup>2</sup> กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทย ปี 2538, น. 10

<sup>3</sup> กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, ข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านชาวเขาในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ปี 2536.

ในส่วนของการวิเคราะห์ เกี่ยวกับบทบาทของแรงงานชาวเขาที่จะเข้าไปทดแทนแรงงานต่างด้าว นั้น จะใช้ความสัมพันธ์ทางสถาบัน เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะทางด้านผลประโยชน์และความสัมพันธ์ตามหน้าที่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจการต่อรองในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์ระหว่างสถาบันนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกัน และเกี่ยวกับการใช้อำนาจเข้าจัดการตามหน้าที่ที่รัฐพึงกระทำ อีกประการหนึ่ง คือ การวิจัยนี้ต้องการเน้นศึกษาเกี่ยวกับแรงงานชาวเขากับหลักสูตรในการฝึกอาชีพว่าสอดคล้องกับตลาดแรงงานมากน้อยเพียงไรและผลกระทบด้านต่างๆอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

### 1.5 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

1. ศึกษาการพัฒนาชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพโดยการฝึกอบรมอาชีพนั้น จะศึกษาจากชาวเขาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ โดยศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา 14 ศูนย์ ครอบคลุมพื้นที่ 20 จังหวัด จำนวน 1,394 บ้าน 65,581 หลังคาเรือน 83,434 ครอบครัว 382,026 คน
2. จะทำการศึกษาถึง สถานภาพและบทบาทของแรงงานชาวเขา ในการทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน และปัญหาอุปสรรคในการฝึกอบรมอาชีพให้กับชาวเขา

### 1.6 วิธีการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) เช่น เอกสารต่างๆ บทความ หนังสือพิมพ์ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยใช้เครื่องมือดังนี้
  - 2.1 รายงานผลการดำเนินงานการฝึกอาชีพชาวเขา ประจำปี 2538, ปี 2539 ของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา 14 ศูนย์
  - 2.2 รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงจากหมู่บ้านชาวเขา จากศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในฐานะเป็นวิทยากร
  - 2.3 การสังเกตการณ์

กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะสามารถใช้ทดแทนแรงงานต่าง-  
 ชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ อีกทั้งเป็นการป้องกันปัญหาด้านความมั่นคงเกี่ยวกับแรง  
 งานต่างชาตินี้ และเป็นการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมในด้านต่าง ๆ

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- เพื่อศึกษาการดำเนินงานการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ
- เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ในการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาให้เป็นแรงงาน  
 ที่มีคุณภาพ และสามารถใช้ทดแทนแรงงานต่างชาติได้
- เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอันจะเป็นประ โยชน์ต่อการดำเนินงาน ส่งเสริม สนับสนุน  
 และพัฒนาแรงงานชาวเขาให้เป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนอง  
 ต่อตลาดแรงงานในปัจจุบัน

## 1.3 คำจำกัดความ

1. การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาแยกออกเป็น 2 ลักษณะคือ
  - การฝึกอาชีพนอกภาคเกษตร หมายถึง อาชีพที่มีใช้ภาคเกษตร ได้แก่ จักสาน  
 ตัดเย็บเสื้อผ้า ปั่นอิฐ ปั่นโอง หัตถกรรม อาชีพช่างต่างๆ อุตสาหกรรมในครัวเรือน ฯลฯ
  - การฝึกอาชีพภาคเกษตร หมายถึงอาชีพที่เกี่ยวกับพืชและสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยง  
 สัตว์ต่างๆ การขยายพันธุ์พืช การปลูกไม้ผลเมืองหนาว กรีดยางพารา ฯลฯ
2. แรงงานต่างชาติ หมายถึง แรงงานที่รู้สัญชาติแล้ว และมศกรม เมื่อ มิถุนายน  
 2539 อนุมัติให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้มี 3 ชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา
3. แรงงานต่างชาตินี้ หมายถึง แรงงานที่ไม่ใช่สัญชาติไทย ถือเป็นแรงงานต่างชาตินี้  
 ทั้งหมด
4. การพัฒนาฝีมือแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ หมายถึง
  - พัฒนาฝีมือแรงงานที่ขาดแคลนให้ทันและเพียงพอกับความต้องการของตลาด  
 แรงงาน
  - พัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

- ยกกระต๊อบฝีมือแรงงานที่มีอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- พัฒนาฝีมือแรงงานให้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงานในแต่ละสภาพ  
ท้องถิ่น

#### 1.4 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 7 ฉบับ (2504 - 2539) ที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการใช้แรงงานเพิ่มขึ้น จึงดึงดูดแรงงานในภาคเกษตรกรรมชนบท และแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาสนองความต้องการ การใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม จากการสำรวจข้อมูลของกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี 2537 พบว่าชาวเขาก็คือเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานในภาคเกษตรที่หลังไหลเข้าสู่ตลาดแรงงาน ถึง 28,261 คน จากจำนวนประชากรในวัยแรงงาน ที่กรมประชาสงเคราะห์เข้าถึง 207,615 คน<sup>4</sup> ทั้งนี้เนื่องมาจาก สภาพปัญหาข้อจำกัดในเรื่องที่ดินทำกิน ชาวเขาที่อพยพเข้าสู่ชุมชนเมืองส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง มีสภาพความเป็นอยู่ไม่ดีเท่าที่ควรและบางส่วนก็ถูกล่อลวงเข้าสู่อาชีพที่ผิดกฎหมาย

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของแรงงานหรือแรงงานสัมพันธ์<sup>5</sup> ที่นักวิชาการมองกระบวนการบริหารและการจัดการทางด้านแรงงาน จะใช้ความสัมพันธ์ของสถาบัน 3 ฝ่าย คือ สถาบันนายจ้าง สถาบันลูกจ้าง และรัฐบาล ทั้งนี้มุ่งเน้นความสัมพันธ์ที่รัฐบาลได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ด้วยการกำหนดนโยบาย และตรากฎหมายออกมาเป็นกรอบให้ทั้งฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างปฏิบัติตาม

<sup>4</sup> กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, ข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านชาวเขาในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ปี 2536.

<sup>5</sup> ศุภิต ภู่วะภูต, แรงงานสัมพันธ์ ( นครสวรรค์ : หนังสือประกอบการเรียนวิชาแรงงานสัมพันธ์ สถาบันราชภัฏ นครสวรรค์, 2535 ) น.2

3. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น นอกจากใช้หลักฐาน ข้อมูล และแนวความคิดเห็นของผู้สังเกตการณ์อื่นๆ ประกอบแล้ว จะอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และความเห็นของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ เพราะเป็นงานที่ผู้ศึกษาปฏิบัติงานอยู่ในฐานะผู้อำนวยการกองส่งเสริมสหกรณ์ชุมชน กรมประชาสงเคราะห์

4. สรุปผลและเขียนรายงานการศึกษาวิจัย

### 1.7 ข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ประสบอุปสรรคระหว่างทำการศึกษาวิจัย คือ ข้อจำกัดในเรื่องข้อมูล เนื่องจากการปฏิบัติงานด้านข้อมูลของหน่วยงานที่ปฏิบัติในส่วนภูมิภาคยังไม่เป็นเอกภาพเดียวกัน ดังนี้

1. ศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่มิได้ทำการบันทึกรายละเอียดข้อมูลด้านต่างๆ ไว้ เช่น ระยะเวลาที่ทำ การฝึกอาชีพ งบประมาณ และรายชื่อผู้เข้ารับการฝึกอาชีพ

2. การไม่ประสานงานกันเท่าที่ควร ระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลาง กับส่วนภูมิภาค ทำให้ข้อมูลที่ต้องการกระจัดกระจายบางครั้งทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ

### 1.8 สมมุติฐาน

การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา จะเป็นการพัฒนาแรงงานชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ สามารถทดแทนแรงงานต่างชาติได้

### 1.9 การเสนอข้อมูล

เสนอผลการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา โดยใช้ค่าสถิติแบบร้อยละ (Percentage) ประกอบ

### 1.10 ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้ประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงการดำเนินงานตลอดจนปัญหาอุปสรรค ของการฝึกอาชีพชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ
2. ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติการ และใช้ประกอบการพิจารณาในการวางแผนหรือโครงการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาแรงงานชาวเขาให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับตลาดแรงงาน
3. นำไปปรับใช้ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาจากผลกระทบของการฝึกอาชีพชาวเขาต่อการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมและ สังคมชาวเขาในปัจจุบัน

### 1.11 ระยะเวลาในการดำเนินงาน

พฤศจิกายน	2539	- ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร
ธันวาคม	2539	- รวบรวมข้อมูลรายงานจากศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา
มกราคม	2540	- เก็บรวบรวมข้อมูลและแจกแจงข้อมูล
กุมภาพันธ์	2540	- วิเคราะห์ข้อมูล สรุปเสนอแนะ
มีนาคม	2540	- เสนอรายงาน
เมษายน	2540	- ทบทวนแก้ไขรายงานผลการศึกษา

### 1.12 ผู้ดำเนินงาน

1. ชื่อ นายภูศักดิ์ ธรรมศาล  
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

#### 2.1 ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเสริฐ ชัยพิภูลิต, มงคล จันทร์บำรุง, อธิศักดิ์ ศรีสุโข<sup>6</sup> ได้ศึกษาการฝึกอบรมและการฝึกอาชีพสตรีชาวเขา ด้านการตัดเย็บเสื้อผ้า ในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดพะเยา ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การฝึกอาชีพสตรีชาวเขาได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี ทั้งภาคราชการและภาคเอกชน และชาวเขาส่วนใหญ่ก็มีความสนใจที่จะเข้ารับการฝึกอบรม เพราะมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงอาชีพการทำงาน ทำให้มีการพัฒนาคุณภาพฝีมือแรงงานดีขึ้นในระดับหนึ่ง ซึ่งการฝึกอาชีพนี้มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและเวลาการฝึก ผู้ฝึกจะต้องหาความชำนาญ ทักษะ (Skill) ด้วยตัวเองอีกระยะหนึ่ง

ผลจากการฝึกอาชีพแล้วทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพแรงงานสตรีชาวเขาสูง มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ราบ และพบปัญหาอุปสรรคที่ตามมา คือ

- แรงงานสตรีชาวเขาส่วนใหญ่ไม่สามารถรวมกลุ่มกับคนไทยพื้นราบได้
- แรงงานสตรีชาวเขาส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำกว่าสตรีคนไทยพื้นราบ ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับสื่อการเรียนรู้
- ขาดทักษะความชำนาญในการใช้เครื่องจักร
- ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน

---

<sup>6</sup> ประเสริฐ ชัยพิภูลิต, มงคล จันทร์บำรุง, อธิศักดิ์ ศรีสุโข การติดตามผลการฝึกอบรมและการฝึกอาชีพสตรีชาวเขาด้านการตัดเย็บเสื้อผ้า, สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, มิถุนายน 2537.

เกษมสันต์ จิณณาโส<sup>7</sup> ได้ศึกษาแรงงานอพยพจากต่างประเทศ ถึงข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างตลาดแรงงานของไทย ได้สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงปี 2532 - 2536 มีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 400,000 คน และเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในช่วงหลัง ปี 2537 โดยมีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานลดลงจาก 291,000 คน เป็น 151,000 คน ในปี 2539 โดยกำลังแรงงานใหม่จะปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น 176,000 คน ในปี 2540 และ 289,000 คน ในปี 2544 ซึ่งโครงสร้างตลาดแรงงานของไทยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ตลาดแรงงานที่เป็นระบบ (Formal Sector) และตลาดแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) แล้วพบว่า การจ้างงานส่วนใหญ่ของไทยในภาพรวมทั้งประเทศ ยังอยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบ มากกว่า 2 ใน 3 หรือประมาณร้อยละ 60 ของการจ้างงานทั้งประเทศ ซึ่งแรงงานชาวเขาส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบ ที่รัฐบาลไทยต้องเข้ามาช่วยเหลือ

ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์<sup>8</sup> ได้ศึกษาเรื่องการจัดการแรงงาน อพยพต่างชาติในระยะยาวพบว่า ภาวะตลาดแรงงานไทยทุกวันนี้เปลี่ยนแปลงไปเร็วมาก จากที่เราพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นจำนวนมาก กลายมาเป็นประเภทอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานระดับมัธยมศึกษา เนื่องจากกระบวนการผลิตซับซ้อนขึ้น พึ่งพาเทคโนโลยีมากขึ้น จึงต้องการแรงงานที่จบการศึกษาระดับที่สูงขึ้น ในส่วนของแรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานมาจากชนบทที่อยู่ในสถานะเสียเปรียบในเรื่องค่าจ้างเพราะการศึกษาต่ำ ทำให้มีแรงงานอยู่นอกระบบตลาดแรงงานในอัตราที่สูง มาตรการแก้ไขระยะสั้นคือ จัดระบบใหม่หรือนำเอาแรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ในระบบเสียก่อน ส่วนมาตรการระยะยาวต้องศึกษาให้เข้าใจถึงทิศทางของการเปลี่ยน

<sup>7</sup> เกศมสันต์ จิณณาโส, แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(NESDB), พฤศจิกายน 2538.

<sup>8</sup> ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติในระยะยาว, Thailand Development Research Institute Foundation(TDRI), กรกฎาคม 2539.



แปลงโครงสร้างของประชากรและการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อกำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานไทยในอนาคต

## 2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์

โดยปกติแล้วมนุษย์เราย่อมต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม และในแต่ละสังคมใดๆไม่ว่าเป็นสังคมในหมู่บ้าน สังคมในชนบท สังคมในคัวเมือง หรือแม้แต่สังคมในสถานที่ทำงาน เช่น ตามบริษัท ห้างหุ้นส่วนหรือในโรงงานอุตสาหกรรม ในองค์กรธุรกิจต่างๆ มนุษย์เหล่านั้นย่อมจะต้องมีความสัมพันธ์กัน ไม่รูปใดก็รูปหนึ่ง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้างานกับลูกน้อง หรือแม้แต่ว่าความสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้าง ความสัมพันธ์อันนี้ เป็นที่นิยมเรียกกันว่า “มนุษยสัมพันธ์”

ความสัมพันธ์ในงานบุคคล เป็นความสัมพันธ์ในสถานที่ทำงานของมนุษย์ ซึ่งจะเข้าไปในทางดีหรือเลว ขึ้นอยู่กับลักษณะของความสัมพันธ์นั้นๆ ว่าเป็นความสัมพันธ์ตามอำนาจบัญชาการ หรือความสัมพันธ์ตามสถานภาพประการหนึ่ง และขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานบุคคล อีกประการหนึ่ง<sup>9</sup>

ส่วนความสัมพันธ์ทางสถาบัน เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะทางด้านผลประโยชน์และความสัมพันธ์ตามหน้าที่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจการต่อรองในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์ ระหว่างสถาบันลูกจ้างและนายจ้างที่เกี่ยวข้องกัน และเกี่ยวกับการใช้อำนาจเข้าจัดการตามหน้าที่ที่รัฐพึงกระทำ เพื่อสันติสุขในวงการอุตสาหกรรมและเพื่อความมั่นคงของชาติ

### 2.2.1 ความหมายของการแรงงานสัมพันธ์

<sup>9</sup> แมน สารรัตน์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไอเอส ปรีนติ้งเฮ้า จำกัด, 2527) น.250

**การแรงงานสัมพันธ์** หมายถึง กระบวนการบริหารและการจัดการทางด้านแรงงาน และความสัมพันธ์ของสถาบัน 3 ฝ่ายคือ สถาบันนายจ้าง สถาบันลูกจ้าง และรัฐบาล เพื่อให้มีการทำความตกลงกันโดยสันติวิธีเกี่ยวกับค่าจ้าง ผลประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง และเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในวงการอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าว รัฐบาลได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ด้วยการกำหนดนโยบาย และตรากฎหมายออกมาเป็นกรอบให้ทั้งฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างปฏิบัติตาม (สถาบันนายจ้าง รวมถึงตัวเจ้านาย และสถาบันลูกจ้างรวมถึงตัวลูกจ้างด้วย)

**ระบบแรงงานสัมพันธ์** หมายถึง ระบบที่วางกติกากฎเกณฑ์ และการปฏิบัติระหว่างฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายบริหารกับสหภาพ ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และสหภาพกับรัฐบาล ซึ่งระบบนั้นจะออกมาในรูปของ กฎหมายข้อบังคับระเบียบแบบแผน ที่ฝ่ายจัดการหรือสหภาพแรงงานกำหนดขึ้น ข้อตกลงว่าด้วยสภาพการทำงาน

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์<sup>10</sup>

จะเห็นได้ว่า การแรงงานสัมพันธ์ที่ดีนั้นย่อมขึ้นอยู่กับระบบที่มีกฎเกณฑ์ กฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์จึงเป็นหัวใจของการแรงงานสัมพันธ์ เพราะจะเป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดบทบาท สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ของแต่ละฝ่ายเอาไว้

### 2.2.2 ความสำคัญของการแรงงานสัมพันธ์

เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาขึ้น การจ้างงานย่อมมีมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ย่อมมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวขององค์กร โอกาสที่จะเกิดความไม่สงบในอุตสาหกรรมย่อมมีมากขึ้น และถ้าเกิดขึ้นเมื่อใดย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวมการแรงงานสัมพันธ์ จึงมีความสำคัญซึ่งแยกออกได้ดังนี้คือ

1. **ความสำคัญทางด้านสังคม** ในแง่ของสังคมปัจจุบันนี้ การแรงงานสัมพันธ์ ไม่เพียงแต่จะเกี่ยวข้องกับสถาบัน 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล

<sup>10</sup> นิคม จันทรวาท. แรงงานไทยกับการเดินทางที่ยาวนาน, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524) น.76

เท่านั้น ประชาชนทั่วไป ย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนได้เหมือนกัน ถ้าหากมีปัญหาด้านแรงงานเกิดขึ้นในสังคม เช่น ถ้าเกิดการนัดหยุดงานขึ้น ไม่เพียงแต่นายจ้างที่ได้รับความกระทบกระเทือน ประชาชนทั่วไปก็ได้รับความเดือดร้อนไปด้วยเช่นกัน เช่นการนัดหยุดงานในกิจการด้านไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การขนส่งมวลชน การรถไฟ เป็นต้น

2. **ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ** เศรษฐกิจของประเทศใดๆ ก็ตาม ถ้าจะให้มีการพัฒนา เจริญก้าวหน้า เราพบว่า แรงงานเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาศรษฐกิจของประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของการก่อให้เกิดผลสำเร็จในการผลิต การจำหน่าย ความสงบในอุตสาหกรรม ซึ่งมาจากการแรงงานสัมพันธ์ที่ดี จึงมีส่วนช่วยทำให้อุตสาหกรรมต่างๆ เจริญก้าวหน้า ย่อมส่งผลให้เกิดการพัฒนาศรษฐกิจของประเทศ ทำให้มีสิ่งจูงใจให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นเกิดการสร้างงาน ดังนั้น ในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้า เศรษฐกิจมั่นคง อย่างเช่น ญี่ปุ่น ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีจะมีส่วนเป็นอย่างมากในการพัฒนาอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจของประเทศ

3. **ความสำคัญทางด้านการเมือง** การแรงงานสัมพันธ์ในปัจจุบันนี้พบว่า มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการเมือง โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ นอกจากนี้ ยังมีส่วนร่วมในการตั้งพรรคการเมือง อย่างเช่น ประเทศอังกฤษ หรือแม้แต่ในประเทศไทยเอง จะเห็นว่าสภาพแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแรงงานสัมพันธ์นั้น ก็มีบทบาทในการต่อสู้เรียกร้องเป็นอย่างมาก ซึ่งอันเป็นผลให้การเมืองเกิดความผันแปร หรือเปลี่ยนแปลงไปได้เช่นกัน เช่น เกิดการผลักดันก่อให้เกิดกฎหมายแรงงานออกมาหลายฉบับ ในช่วงประชาธิปไตยของไทยที่กำลังพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน

### 2.2.3 หลักการแรงงานสัมพันธ์

การแรงงานสัมพันธ์ที่ดี และจะประสบผลสำเร็จได้นั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้คือ (วิภาวี พิจิตบันดาล 2528 : 474)

1. **สิทธิที่จะรวมตัวกันก่อตั้งองค์การ** โดยปราศจากการแทรกแซง ไม่ว่าจะป็นฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้าง ย่อมมีสิทธิที่จะก่อตั้งองค์กรของตน โดยที่ไม่มีผู้อื่นผู้ใดมายุ่งเกี่ยวหรือควบคุม บีบคั้น ดังเช่นที่เราจะเคยพบเสมอว่า ลูกจ้างจะจัดตั้งองค์กรสภาพแรงงาน

จะได้รับการกีดกันหรือขัดขวางจากนายจ้างเสมอ เช่นการบังคับให้ลูกจ้างลงนามสัญญาจ้างเพื่อสัญญาว่า จะไม่จัดตั้งหรือสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ในขณะที่รับจ้างทำงานกับนายจ้าง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องออกกฎหมายควบคุมมิให้การก่อตั้งองค์การของตนไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น

2. **สิทธิที่จะดำเนินการเจรจาต่อรองเป็นหมู่คณะ** คือการรับรองสิทธิ ลูกจ้างหรือองค์การของลูกจ้างที่จะเจรจาต่อรองกับนายจ้างหรือองค์การของนายจ้าง ในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ฯลฯ ตลอดจนการนัดหยุดงาน โดยการต่อรองนี้ จะต้องเป็นการต่อรองด้วยความจริงใจ (bargaining in good faith) ลูกจ้างจะต้องไม่เรียกร้องในสิ่งที่ตนทราบดีว่าเกินกำลังความสามารถที่นายจ้างจะทำได้ ส่วนฝ่ายนายจ้างก็ต้องไม่เอาเปรียบลูกจ้างจนเกินไป โดยมุ่งหวังแต่ผลกำไรแต่ฝ่ายเดียว ข้อเรียกร้องใดๆ ของฝ่ายลูกจ้าง พอดีที่จะปฏิบัติได้ ก็ควรอนุโลม ไม่ควรถ่วงเวลา หรือ กลับแก้งกงานที่เป็นหัวหน้าในการเจรจา

3. **การไกล่เกลี่ยและการระงับข้อพิพาทแรงงาน** เมื่อการแรงงานสัมพันธ์เกิดปัญหา เช่น เกิดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนายจ้างกับลูกจ้าง ย่อมจะต้องมีบุคคลที่ 3 ที่เป็นกลางในกรณีข้อขัดแย้งนั้น เข้ามาทำการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ข้อขัดแย้งนั้นถูกระงับไปโดยเร็ว และหากการไกล่เกลี่ยยังไม่ประสบผลสำเร็จ ก็จำเป็นต้องมีวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน หรือข้อขัดแย้งนั้นที่เป็นผลให้การแรงงานสัมพันธ์ได้รับความกระทบกระเทือนน้อยที่สุด

4. **การส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์** การแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการพัฒนาและการส่งเสริมนี้อาจจะกระทำในรูปของ การให้ฝ่ายลูกจ้าง เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน (worker participation) เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ (joint consultation committee) หรือให้ความรู้ทั้งลูกจ้างและนายจ้างเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

#### **2.2.4 จุดมุ่งหมายของระบบแรงงานสัมพันธ์**

จุดมุ่งหมายของระบบแรงงานสัมพันธ์ มี 3 ประการ คือ

1. **การแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง** เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ถ้าฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ไม่มีกติกากฎเกณฑ์สำหรับยึดถือปฏิบัติ หรือไม่มีกลไกในการยุติข้อขัดแย้ง อาจเกิดการใช้

อารมณ์ในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น<sup>11</sup> จึงไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีเท่านั้น ยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมอีกด้วย

กฎเกณฑ์ที่ออกมาโดยรัฐบาลในรูปของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ดีหรือกฎเกณฑ์ที่เกิดจากข้อตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างที่ดี เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี เช่น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการยื่นข้อเรียกร้อง ก็เพื่อให้โอกาสคนงานได้เสนอความต้องการให้นายจ้างทราบ แทนที่จะสะสมความต้องการไว้ และปล่อยออกมาในรูปการนัดหยุดงาน<sup>12</sup>

2. **เพื่อรักษาความเป็นธรรมในด้านสังคมและเศรษฐกิจ** กฎเกณฑ์ที่กำหนดมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ หรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ในการยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง ก็มุ่งเพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม และเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้ใช้แรงงานได้รับค่าจ้างเพียงพอที่จะประทังชีวิตอยู่ได้ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดการเอาเปรียบทางด้านแรงงาน ส่วนสิทธิในการเรียกร้องก็เพื่อให้โอกาสในการต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน สิทธิในการต่อรองนี้ถือว่าเป็นมาตรการอันหนึ่งในอันที่จะรักษาความเท่าเทียมกันของรายได้ นอกจากนั้น การเจรจาต่อรอง ยังก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้แรงงานกับเจ้าของเงินทุนคือฝ่ายนายจ้างอีกด้วย

### 3. เพื่อการควบคุมและเพื่อรักษาความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในสถาบัน

กฎเกณฑ์ของฝ่ายนายจ้างในอดีต มักจะเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมลูกจ้างผู้ใช้แรงงานให้ปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นไปในทางบังคับ การฝ่าฝืนอาจถูกตัดค่าจ้าง หรือถูกไล่ออก ต่อมาได้มีการปรับปรุงรูปแบบของการบริหาร เป็นแบบกระตุ้นและส่งเสริมให้ลูกจ้างพอใจในการทำงาน ผลตอบแทนได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อเอาใจผู้ใช้แรงงาน เพื่อมิให้ลูกจ้างออกจากงานไปหางานที่อื่นที่ดีกว่า ทางด้านกฎเกณฑ์ของฝ่ายลูกจ้างก็เช่นเดียวกัน สภาพแรงงาน

<sup>11</sup> วิชาวิ พิจิตบัณฑิต, แรงงานสัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528) น.476

<sup>12</sup> นิกม จันทรวิฑูร, แรงงานไทยกับการเดินทางที่ยาวนาน, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524) น.78-79

ได้กำหนดกฎเกณฑ์ ที่จะควบคุมสมาชิกและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก เพื่อความมั่นคงของสหภาพแรงงาน

### 2.2.5 บทบาทของนายจ้างและลูกจ้าง

เราทราบแล้วว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่ค้ำประกัน จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจ หรือกิจการของสถานประกอบการนั้น แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะดีหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่า นายจ้างและลูกจ้างจะเข้าใจถึงบทบาทของตัวเองเพียงใด การร่วมปรึกษาหารือกัน เพื่อยุติข้อร้องทุกข์ต่างๆ ภายในกิจการ อันเป็นกลไกในการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพนั้น นายจ้างและลูกจ้างควรมีบทบาทอย่างไร สิ่งนี้เป็นสิ่งที่เราน่าจะพิจารณากันให้เข้าใจ

1. บทบาทของนายจ้าง ในการพิจารณาข้อร้องทุกข์ของลูกจ้าง ในสถานประกอบการใดๆ จะประสบผลสำเร็จ หรือสามารถลดปัญหาความขัดแย้งลงได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือของนายจ้าง หากนายจ้างยังคิดแต่เพียงว่า ลูกจ้างมีหน้าที่เพียงอย่างเดียวคือ การทำงานตามคำสั่งของนายจ้างเท่านั้น หากมีปัญหานายจ้างจะเป็นผู้แก้ปัญหาเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ให้ลูกจ้างมีส่วนแสดงความคิดเห็น หรือร่วมแก้ปัญหาเลย ถ้าเป็นอย่างนี้แล้วย่อมเกิดความกดดันต่อลูกจ้าง นอกจากจะเป็นการแก้ปัญหาอย่างไม่ถูกต้องแล้ว ยังอาจทำให้ปัญหานั้นทวีความรุนแรงมากขึ้น ในที่สุดฝ่ายนายจ้างเองอาจจะได้รับความเสียหายเสียเอง ปัจจุบันนี้ นายจ้างควรจะเปลี่ยนบทบาทเสียใหม่โดยพยายามยินยอมให้ลูกจ้าง เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพราะลูกจ้างก็ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดผลสำเร็จในกิจการของนายจ้างนั่นเอง

**บทบาทของนายจ้างที่ควรปฏิบัติ เพื่อการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ คือ**

1.) การยินยอมให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น เช่น การปรึกษาหารือกับลูกจ้างในการกำหนดข้อบังคับในการทำงาน, การปรึกษาหารือในเรื่องการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้าง

2.) การยินยอมให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง หรือปัญหาในการทำงาน เช่น การจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน

สัมพันธ์ คือ 3 เดือน ต่อ 1 ครั้ง, การพิจารณาทำเรื่องทุกข์ของลูกจ้าง โดยการประชุมร่วมกัน

นอกจากบทบาทดังกล่าวแล้ว เพื่อให้การยุติข้อร้องทุกข์ของลูกจ้างเป็นไปอย่างรวดเร็ว นายจ้างควรมีบทบาทดังนี้ คือ

1.) **ควรให้การรับรองสถานภาพของลูกจ้าง** เพราะลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งของกิจการ นายจ้าง ซึ่งขาดไม่ได้ ถ้าลูกจ้างพอใจการทำงาน ก็ย่อมจะทำงานด้วยความตั้งใจ ธุรกิจของนายจ้างก็จะประสบความสำเร็จ

2.) **สนับสนุนในการที่ลูกจ้างจะก่อตั้งองค์การลูกจ้าง** การให้ลูกจ้างมีองค์การของลูกจ้างนั้น ย่อมเป็นคนกลางที่จะสะท้อนความคิดเห็น และเป็นหน่วยกรองปัญหาต่างๆ จากลูกจ้าง ก่อนที่จะมาสู่ นายจ้าง ถ้าหากนายจ้างให้การสนับสนุนแทนที่จะมองไปว่า องค์การลูกจ้างจะเป็นกลุ่มพลังของลูกจ้าง ในการที่จะมาต่อต้านนายจ้าง องค์การเหล่านั้นก็ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์, คณะกรรมการลูกจ้าง, คณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือและสหภาพแรงงาน เป็นต้น

3.) **การกำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจน** การที่ฝ่ายลูกจ้างได้ทราบถึงนโยบายและระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน ย่อมทำให้ลูกจ้างรู้ว่าตัวเองควรจะปฏิบัติหน้าที่อย่างไร อย่างชัดเจนในการทำงาน ทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องความไม่แน่นอนในการทำงาน ถ้าลูกจ้างไม่รู้ว่านายจ้างจะเอาอย่างไร มีนโยบายอย่างไร ไม่ชัดเจนหรือคลุมเคลือแล้ว จะทำให้เกิดภาวะการทำงานที่เนือยชา และการไม่กล้าที่จะตัดสินใจ ทุกระดับชั้นของงาน และย่อมทำให้เกิดผลเสียขึ้นอย่างแน่นอน

4.) **ปฏิบัติตามนโยบาย และระเบียบอย่างจริงจังและจริงใจ** การกำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติออกมาแล้วยังไม่เพียงพอ นายจ้างควรจะสนับสนุนติดตามดูแล ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบดังกล่าวเป็นอย่างดี การร้องทุกข์ และการนำเรื่องเข้าหารือถือเป็นความพยายามของลูกจ้าง ที่จะช่วยนายจ้างแก้ปัญหา นายจ้างต้องไม่ถือเอาเรื่องร้องเรียนหรือการเสนอความเห็นใดๆ มาเป็นสาเหตุกลั่นแกล้งลูกจ้าง

5.) **การจัดให้มีการสื่อข้อความที่มีประสิทธิภาพ** การติดต่อสื่อสารในสถานประกอบการทุกระดับ มีความสำคัญไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของนายจ้างเอง ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การติดต่อสื่อสารที่

สะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ย่อมป้องกันการเข้าใจผิดต่างๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการสื่อความที่คลาดเคลื่อนหรือผิดพลาดได้ โดยเฉพาะข่าวที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างกับคณะกรรมการลูกจ้างที่ต้องบังคับใช้กับลูกจ้างทั้งหมด ควรแจ้งข่าวที่ถูกต้องล่วงหน้า เช่น การขยายงาน การเพิ่มผลผลิต การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกัน การคาดคะเนแบบผิดๆ ความวิตกกังวล และข่าวลือต่างๆอันจะทำให้ขวัญและกำลังใจของลูกจ้างต่ำลง อาจกลายเป็นความขัดแย้งขึ้นมาก็ได้

**2. บทบาทของลูกจ้าง** จากบทบาทของนายจ้างนั้น เราจะเห็นว่าภาระงานสัมพันธ์จะเป็นไปด้วยดีได้นั้น มีใจมุ่งจะมองบทบาทของนายจ้างฝ่ายเดียว บทบาทของลูกจ้างสามารถช่วยให้อีกโลกต่างๆ ในการระงับความขัดแย้ง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น ดังนั้น ลูกจ้างควรมีบทบาทดังนี้ คือ

1.) การเพิ่มพูนความรู้ให้กับตัวเอง หากลูกจ้างมีความรู้ โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ การจัดการ จะทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะ ลูกจ้างย่อมจะมีเหตุผล รู้จักหน้าที่ของตนเองและของผู้อื่น โดยเฉพาะหน้าที่ที่ถูกต้องขององค์การลูกจ้าง ทำให้เกิดทัศนคติที่ดีต่องานและสถานประกอบการของตัวเองที่ทำงานอยู่

2.) การยอมรับสถานภาพของนายจ้าง ไม่เพียงแต่นายจ้างจะยอมรับสถานภาพของลูกจ้างเท่านั้น ลูกจ้างก็ต้องยอมรับในสถานภาพของนายจ้างด้วย คือหมายถึงการปรับทัศนคติ และทำที่เสียใหม่ ไม่เห็นว่านายจ้างเป็นศัตรู แต่เห็นว่านายจ้างคือผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งจำเป็นต้องแสวงหากำไร โดยนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้ร่วมผลประโยชน์กัน

3.) มีความรับผิดชอบ ลูกจ้างควรใช้สิทธิทางสหภาพแรงงานหรือ คณะกรรมการลูกจ้าง อย่างระมัดระวัง รอบคอบ และเหมาะสมโดยปฏิบัติตามกติกากฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่วางไว้ การเลือกผู้แทนหรือคณะกรรมการควรเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความสามารถ และมีใจเป็นธรรม มีความประพฤตินดี การเลือกบุคคลเพื่อหวังให้พวกพ้องตัวเองเข้าไปแทน เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นความคิดที่ไม่ถูกต้อง เพราะตัวแทนเหล่านั้น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากนายจ้าง



## บทที่ 3

### แนวนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน

#### 3.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของแผนฯ ฉบับที่ 8 ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน

แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยส่วนรวมประกอบด้วยวัตถุประสงค์หลัก 5 ประการ โดยมีเป้าหมายสำคัญ ดังนี้ (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน)

1.) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคนทั้งในด้านร่างกายและสติปัญญา มีสุขภาพอนามัยที่แข็งแรง มีความรู้ความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพ และสามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง โดยมีเป้าหมายหลัก คือ

(6) ยกกระดับทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานให้แก่แรงงานในสถานประกอบการ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อกลุ่มแรงงานอายุ 25-45 ปี

(7) ขยายการฝึกอบรมในสาขาต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ในด้านคุณภาพ และปริมาณ

2.) เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคง และเสริมสร้างความแข็งแกร่งของครอบครัวและชุมชนให้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของตน รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น

(2) ขยายการจัดสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานให้ครอบคลุมประชาชนและแรงงานในกลุ่มต่างๆ ให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น

3.) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มั่นคง และสมดุล เสริมสร้างโอกาสการพัฒนาศักยภาพของคนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและได้รับผลจากการพัฒนาที่เป็นธรรม

(2) การสร้างรากฐานการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มโอกาสการมีงานทำ

(2.1) พัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรและอุตสาหกรรมชุมชน ให้เป็นแหล่งรองรับและเชื่อมโยงการผลิตนำไปสู่การเพิ่มรายได้และการมีงานทำของเกษตรกร

4.) การพัฒนาชนบทและภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของคนและความเข้มแข็งของชุมชน กระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา

(4.3) กระจายการให้บริการทางเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาศักยภาพของคนและอาชีพ เพื่อให้คนในทุกชุมชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเพียงพอ รวดเร็ว และมีคุณภาพ

(4.6) เพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรให้แก่เกษตรกรมากขึ้น

### **3.2 เนื้อหาบางประเด็นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เกี่ยวข้องกับงานรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ที่เกี่ยวกับชาวเขา**

ในหัวข้อการพัฒนาศักยภาพคนไทย ข้อที่ 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของคนไทย ข้อย่อยที่ 3.5 การพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มที่ 7 ดังนี้

#### **7. การพัฒนากลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรม โดย**

7.1 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้มีทักษะในการดำรงชีวิต และประกอบอาชีพโดยผ่านระบบการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ให้สามารถดำรงชีวิตและประกอบอาชีพในชุมชนของตนเองได้อย่างยั่งยืน และไม่สร้างผลกระทบทางลบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7.2 เร่งรัดพัฒนา และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยต่างวัฒนธรรม ให้ได้รับสิทธิการรับรองสิทธิทางกฎหมาย การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานด้านการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณูปโภคอย่างเพียงพอ รวมทั้งการเร่งรณรงค์ให้มีการวางแผนครอบครัวและป้องกันโรคเอดส์อย่างทั่วถึง

7.3 สนับสนุนการศึกษาวิจัย และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคนไทยต่างวัฒนธรรม อย่างเป็นระบบต่อเนื่อง รวมทั้งนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนและปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละกลุ่มอีกด้วย

### 3.3 แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานอพยพ

การกำหนดแนวทางในการบริหารและการสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาและติดตามผลเกี่ยวกับแรงงานอพยพ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) มติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติโดยผิดกฎหมาย

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 1/2536 เมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2536 ให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในระยะแรกเพียง 4 จังหวัด ที่มีความต้องการสูงก่อน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดพิจารณาลำดับความเร่งด่วนของแต่ละอำเภอ ได้แก่ จังหวัดระนอง ตาก กาญจนบุรี และเชียงราย

(2) มติคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติจากต่างประเทศเมื่อ 13

ตุลาคม 2536 ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดดำเนินการตามนโยบาย และมาตรการที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งประมวลอุปสรรคปัญหา และเสนอแนะทางการแก้ไข เพื่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจจะได้พิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการในภาพรวม ให้สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(3) มติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2536 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเห็น

ว่า เรื่องการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติโดยผิดกฎหมาย และการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติจากต่างประเทศ เป็นปัญหาที่มีแนวโน้มจะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต จึงกำชับให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบาย มาตรการและกฎระเบียบที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด รวมทั้งแก้ไขปัญหาทุจริต/ การร่วมมือของเจ้าหน้าที่ในการนำคนต่างด้าวเข้าประเทศเร่งรัดการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวและดำเนินการในเรื่องมาตรการผ่อนผันให้จ้างแรงงานชาวพม่าในบางพื้นที่

(4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 4 มกราคม 2537 ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณากำหนด

มาตรการและแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยพิจารณาร่วมกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี โดยด่วนดังต่อไปนี้

(4.1) ประชาสัมพันธ์ให้คนไทยทราบ สถานการณ์การขาดแคลนแรงงาน บางประเภท และพิจารณาว่างานใดจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติและงานใดสมควรสงวนไว้ให้คนไทย

(4.2) กวดขันและเข้มงวดกับการลักลอบเข้ามาของคนต่างชาติ ที่ดำเนินการอย่างเป็นขบวนการ

(4.3) การดำเนินการตามกฎหมายควรมุ่งไปที่ผู้ว่าจ้าง หรือผู้ที่รับคนต่างชาติไว้ทำงานด้วย

(4.4) กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดส่งตัวผู้เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายออกนอกราชอาณาจักรให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อประหยัดงบประมาณและค่าใช้จ่ายต่างๆ

(5) สภาพความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อ 25 เมษายน 2534 กำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองไทย ดังนี้

(5.1) ผ่อนผันให้องค์การกุศลเข้าไปให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยๆ ที่หลบหนีเข้ามาบริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยยึดถือหลักการที่วางไว้ คือ

- องค์กรอาสาสมัครเอกชนที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือต้องเป็นองค์กรกุศลเล็กๆ
- ให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต
- การให้ความช่วยเหลือจะต้องไม่มีการประชาสัมพันธ์
- จำกัดจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือให้มีจำนวนน้อยที่สุด และไม่ควรอยู่ประจำในพื้นที่
- ให้ความช่วยเหลือเฉพาะพลเรือนเท่านั้น

(5.2) ให้กระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติในการควบคุมดูแลองค์กรกุศลเพื่อให้การช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยๆ เป็นไปตามหลักการที่วางไว้แก่สมาชิกของ The Burmese Border Consortium : BBC, International Rescue Committee : IRC, และองค์กรเอกชนจากต่างประเทศ เช่น Catholic Office for Emergency Relief for Refugees : COOERR และ Medecines Sans Frontieres : MSF ซึ่งในช่วงหลัง 18 มกราคม 2537 สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้มีการปรับปรุงนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่หลบภัยจากการสู้รบ ดังนี้

(1) เห็นสมควรปรับปรุงนโยบายในการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่หลบภัยจากการสู้รบใหม่โดยมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- ต้องเป็นองค์กรเล็กๆ หรือเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ และการดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายของทางราชการ และองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวไม่มากเกินไปที่จะควบคุมดูแลได้

- ให้ความช่วยเหลือในสิ่งจำเป็นตามที่ทางราชการกำหนด
- ต้องไม่มีการประชาสัมพันธ์ในการให้ความช่วยเหลือ
- ให้ความช่วยเหลือได้เฉพาะพลเรือนที่ลี้ภัยเข้ามาเท่านั้น

(2) เห็นควรให้มีการเข้มงวดกวดขันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ให้ปฏิบัติตามระเบียบและมาตรการของทางราชการยิ่งขึ้น เพื่อการดำเนินการในการควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนได้ผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม

(3) สมควรให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่ได้มีการประสานการดำเนินงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เช่น การพิจารณาอนุมัติ ต่อโครงการเป็นรายปี ให้จังหวัดรายงานผลการปฏิบัติเป็นประจำทุก 3 เดือน ให้องค์กรพัฒนาเอกชนรายงานผลการปฏิบัติงานทุกเดือน และให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายชี้แจงทำความเข้าใจในนโยบายของทางการ และรับฟังผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นประจำ

(4) การควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ หากไม่สามารถควบคุมดูแลผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบได้ การดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนก็ไม่อาจกระทำได้เช่นเดียวกัน จึงเห็นสมควรให้มีการควบคุมดูแลผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบอย่างเข้มงวดกวดขัน ดังนี้

- ในพื้นที่ที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นจำนวนมาก เช่น ใน จ.ตากสมควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นหัวหน้าศูนย์ ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลในระดับจังหวัด และทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนกลาง

- ส่วนในระดับอำเภอ ให้จัดตั้งชุดควบคุมขึ้นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและอาสาสมัคร เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลพื้นที่อพยพทุกแห่งในเขตอำเภอ

- ในด้านกำลังเจ้าหน้าที่ ให้มีการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่จากศูนย์รับผู้อพยพ  
อิน โดจีนที่ปิดไปแล้วตามความจำเป็น

(5) เห็นสมควรให้หน่วยข่าวทุกหน่วยติดตามพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่องค์  
กรพัฒนาเอกชนอย่างใกล้ชิดหากมีหลักฐานปรากฏว่าเจ้าหน้าที่คนใดมีการติดต่อและ

ให้ความช่วยเหลือกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า ให้รายงานมาที่สภาคความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อ  
จะได้หาทางดำเนินการในทางที่เหมาะสมต่อไป

(6) นอกจากองค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หลบหนี  
เข้าเมืองในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าแล้ว ยังมีบุคคลกลุ่มอื่นอีก รวมทั้งสื่อมวลชนที่เข้าไป  
เคลื่อนไหวในพื้นที่ชายแดนกองกำลังชนกลุ่มน้อย จึงเห็นสมควรให้มีการควบคุมดูแลการเข้า-  
ออกในพื้นที่ชายแดนให้เข้มงวด

### 3.4 นโยบายเกี่ยวกับแรงงานชาวเขา

นโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่มอบหมายให้กรมประชา  
สงเคราะห์ในฐานะหน่วยงานดูแลชาวเขาบนพื้นที่สูง คือ **“พัฒนาคุณภาพชีวิตชาวเขาให้เป็น  
ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพของประเทศและเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ”**

#### มาตรการ

1. สืบกอชีพแก่ชาวเขาในสาขาอาชีพที่ขาดแคลนและ จัดหางานให้
2. กำกับดูแลการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวเขาให้เป็นระบบ

#### กิจกรรม

- การเตรียมความพร้อมชาวเขาด้านสังคมและอาชีพในการเข้าสู่สังคมเมือง
- การสำรวจแรงงานชาวเขาและตลาดแรงงานชาวเขา
- การพัฒนาแรงงานชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ

## บทที่ 4

### การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา

#### 4.1 ชาวเขาในประเทศไทย

##### แหล่งกำเนิด

ชาวเขาในประเทศไทย คือ กลุ่มชนชาติส่วนน้อยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สูงของภาคเหนือ และภาคตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศไทย ซึ่งสามารถแบ่งได้ตามลักษณะความสัมพันธ์ทางภาษาศาสตร์ได้ 3 ตระกูล ได้แก่

- 1) ตระกูลจีน-ทิเบต (Sino-Tibetan) ในสาขาทิเบต - พม่า สาขากะเหรี่ยง และสาขาเมี้ยว-เย้า
- 2) ตระกูลออสโตรเอเชียติก (Austroasiatic) ในสาขามอญ-เขมร
- 3) ตระกูลมลายู-โพลินีเซียน (Malayo-Polynesian) ในสาขามาลายู

ชาวเขาในประเทศไทย ประกอบด้วย 6 เผ่าหลัก คือ ม้ง (Hmong), เย้า (Yao) อีเก้อ (Akha), มูเซอหรือลาหู่ (Lahu), ลีซอ (Lisu), และกะเหรี่ยง (Karen) ประชากรชุมชนบนพื้นที่สูง รวมทั้งสิ้น 3,750 หมู่บ้าน 154,821 ครัวเรือน 853,274 คน แยกเป็นชาวเขา 3,552 กลุ่มบ้าน 745,910 คน คิดเป็นร้อยละ 87.41 เป็นชาวไทยและชนกลุ่มอื่น ๆ อีก 107,364 คน คิดเป็นร้อยละ 12.59

ในบรรดาชาวเขาทั้งหมด เผ่ากะเหรี่ยงมีประชากรมากที่สุดคือ จำนวน 353,110 คน คิดเป็นร้อยละ 47.34 ของชาวเขาทั้งหมด และกระจายอยู่ตามจังหวัดภาคเหนือตอนบนมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนชุมชนบนพื้นที่สูงมากถึง 272,797 คน คิดเป็นร้อยละ 31.97 ของชาวเขาทั้งประเทศไทย (ตามตารางที่ 1 และ 2)

##### ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวเขา

ลักษณะการผลิตของชาวเขาสามารถแบ่งได้ตามรูปแบบการใช้ที่ดิน ดังนี้

### **การทำไร่เลื่อนลอย**

เป็นการทำไร่แบบเลื่อนลอยจริงๆ โดยการถางป่าแล้วเผาก่อนเตรียมดิน เพื่อเพาะปลูก เมื่อใช้ที่ดินจนหมดความอุดมสมบูรณ์แล้วก็จะย้ายที่ใหม่ จากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งโดยไม่กลับไปใช้ที่เดิมอีก ชาวเขาที่ใช้วิธีนี้มักปลูกเป็นพืชไร่ได้

### **การทำไร่หมุนเวียน**

ชาวเขาจะทำไร่แบบถางและเผาเช่นเดียวกับวิธีแรก แต่จะทำอย่างหยาบๆ หลังจากใช้ที่ดินไปแล้วก็ทิ้งไว้ให้ป่าเติบโตอีกครั้งหนึ่ง ชาวเขาจะกลับมาทำการเพาะปลูกซ้ำอีกในรอบ 5-10 ปี ชาวเขาที่เพาะปลูกในลักษณะนี้มักมีถิ่นที่อยู่ถาวร การทำไร่ก็จะเป็นวงจรอยู่รอบๆ หมู่บ้าน และการทำการเพาะปลูกเพื่อยังชีพเท่านั้น

### **การทำนาลำ**

เป็นวิธีการผลิตอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นสัดส่วนกับการทำไร่แบบหมุนเวียน ถ้าหากมีเนื้อที่ที่เหมาะสมสำหรับทำนาขั้นบันไดมาก การทำไร่แบบหมุนเวียนก็จะลดน้อยลง

### **ลักษณะของสังคมชาวเขา**

สังคมชาวเขามีศูนย์รวมอยู่ในระดับหมู่บ้านเท่านั้น ไม่มีหัวหน้าเผ่าปกครอง หมู่บ้านชาวเขา เผ่าหนึ่งอาจจะกระจัดกระจายปนกับหมู่บ้านของชาวเขาอีกเผ่าหนึ่งก็ได้

ในสังคมชาวเขาโดยทั่วไป การปกครองดูแลจะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นำหมู่บ้านซึ่งรับผิดชอบในการรักษาความสงบสุข ต้อนรับแขกผู้มาเยือนและติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหมู่บ้านที่มีความพร้อมมากกว่าผู้นำหมู่บ้านจะได้รับการสนับสนุนและชี้นำโดยกลุ่มผู้อาวุโส โดยทั่วไปชาวเขาจะเชื่อในลัทธิบูชาผี หมอผีประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่คอยดูแลการประพาศ พิธีบวงสรวงของชาวบ้าน

ซึ่งปัจจุบันหมู่บ้านชาวเขาส่วนใหญ่ ได้เข้าอยู่ในเขตการปกครองของรัฐในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด หัวหน้าหมู่บ้านนอกจากจะมีความสำคัญตามหน้าที่พื้นฐานแล้ว ยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปกครองดูแลและบริการชาวบ้านอีกด้วย ในหลายๆ หมู่บ้านคณะผู้อาวุโสได้เปลี่ยนแปลงเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งสมาชิกอาจจะไม่ได้เป็นผู้อาวุโสทั้งหมดเลยก็ได้



**ตารางที่ 1** ข้อมูลประชากรชาวเขาในประเทศไทย แยกตามเผ่า (พ.ศ.2538)

เผ่า	กลุ่มบ้าน	จำนวนประชากร	ร้อยละ
1. กะเหรี่ยง(Karen)	2,017	353,110	<b>47.34</b>
2. แม้ว(Hmong)	242	111,677	<b>14.97</b>
3. เย้า(Yao)	184	41,697	<b>5.59</b>
4. อีเก้อ(Akha)	256	49,903	<b>6.69</b>
5. มูเซอ(Lahu)	447	82,158	<b>11.01</b>
6. ลีซอ(Lisu)	149	31,463	<b>4.22</b>
7. ลัวะ(Lua)	67	17,346	<b>2.33</b>
8. ถิ่น(Htin)	152	48,025	<b>6.44</b>
9. ขมุ(Khamu)	33	10,198	<b>1.37</b>
10. ทองซุ(Tongsu)	4	276	<b>0.038</b>
11. ผีตองเทื่อง(Mlabri)	1	57	<b>0.007</b>
<b>11 เผ่า</b>	<b>3,552</b>	<b>746,910</b>	<b>100.00</b>

**ที่มา :** สำนักชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทย ปี 2538 กองสมเคราะห์ชาวเขา  
กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

**ตารางที่ 2 ข้อมูลชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทย แยกตามพื้นที่**

จังหวัด	กลุ่มบ้าน	ห้องครัวเรือน	ประชากรรวม	ร้อยละ
1. เชียงใหม่	1,502	52,533	272,797	<b>31.97</b>
2. เชียงราย	513	25,398	151,414	<b>17.75</b>
3. แม่ฮ่องสอน	576	19,408	102,465	<b>12.01</b>
4. น่าน	233	11,754	82,141	<b>9.68</b>
5. ลำปาง	68	2,306	13,080	<b>1.52</b>
6. ลำพูน	64	5,447	24,709	<b>2.90</b>
7. พะเยา	52	2,863	17,530	<b>2.05</b>
8.แพร่	22	2,134	10,540	<b>1.24</b>
9. ตาก	465	17,950	97,789	<b>11.46</b>
10. พิจิตรโลก	7	799	5,533	<b>0.65</b>
11. เพชรบูรณ์	17	1,658	11,835	<b>1.38</b>
12. กำแพงเพชร	28	1,254	8,613	<b>1.01</b>
13. อุทัยธานี	36	1,353	6,085	<b>0.71</b>
14. กาญจนบุรี	97	5,935	28,733	<b>3.37</b>
15. สุโขทัย	10	320	2,024	<b>0.24</b>
16. เลย	1	127	758	<b>0.09</b>
17. สุพรรณบุรี	15	885	3,931	<b>0.46</b>
18. ราชบุรี	29	1,785	8,307	<b>0.97</b>
19. เพชรบุรี	12	651	3,659	<b>0.43</b>
20. ประจวบคีรีขันธ์	3	261	1,331	<b>0.16</b>
	<b>3750</b>	<b>154,821</b>	<b>853,274</b>	<b>100.00</b>

**ที่มา :** ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทย ปี 2538 กองสงเคราะห์ชาวเขา  
กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

## 4.2 แรงงานชาวเขาและความต้องการตลาดแรงงาน

### 4.2.1 จำนวนแรงงานชาวเขาที่อยู่ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์

จากจำนวนชาวเขาในประเทศไทยทั้งหมด 3,552 กลุ่มบ้าน 745,910 คน มีชาวเขาอยู่ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ 18 จังหวัด 84 อำเภอ 241 ตำบล 1,394 กลุ่มบ้าน 65,581 หลังคาเรือน 83,434 ครอบครัว 382,026 คน ในจำนวนนี้จังหวัดเชียงรายกรมประชาสงเคราะห์เข้าถึงมากที่สุดถึง 130,341 คน คิดเป็นร้อยละ 34.12 ที่เข้าถึงทั้งหมด (ตารางที่ 3) ทั้งนี้ที่ประชากรชุมชนบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่มีมากที่สุด คือ 272,797 คน คิดเป็นร้อยละ 31.97 ในขณะที่เชียงรายมีประชากรชุมชนบนพื้นที่สูง เพียง 151,414 คิดเป็นร้อยละ 17.75 ของประชากรชุมชนบนพื้นที่สูงทั้งหมด (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 3 ประชากรชาวเขาในความดูแลของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	กลุ่มบ้าน	หลังคาเรือน	ครอบครัว	ประชากรรวม	ร้อยละ
1. เชียงใหม่	12	39	117	158	9961	12190	54147	14.17
2. เชียงราย	13	47	119	283	21062	31108	130341	34.12
3. แม่ฮ่องสอน	6	17	77	78	4886	5847	27363	7.16
4. น่าน	7	21	72	33	5974	6931	31974	8.37
5. ลำปาง	7	18	32	37	1974	2183	11677	3.06
6. ลำพูน	4	15	46	18	4991	5456	23473	6.14
7. พะเยา	6	14	30	12	1945	2422	13517	3.54
8. เถร	4	10	20	2	2024	2287	10112	2.65
9. ตาก	6	17	60	43	5265	6721	34690	9.08
10. พิษณุโลก	2	4	6	1	754	652	4106	1.07
11. เพชรบูรณ์	2	7	16	1	1729	1945	11804	3.09
12. กำแพงเพชร	4	8	18	10	1162	1506	8171	2.14
13. อุทัยธานี	3	6	15	18	1115	1214	5274	1.38
14. กาญจนบุรี	4	9	26	12	1373	1527	7861	2.06
15. สุโขทัย	1	3	6	4	344	373	2175	0.57
16. เลย	1	1	1	-	95	118	635	0.17
17. สุพรรณบุรี	1	2	8	3	732	734	3675	0.96
18. ราชบุรี	1	3	3	8	195	220	1031	0.27
รวม	84	241	672	721	65581	83434	382026	100.00

**ที่มา :** การสำรวจข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านชาวเขา ปี 2536 กองสงเคราะห์ชาวเขา

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ในจำนวนประชากรชาวเขาที่อยู่ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ทั้งหมด 382,026 คน มีแรงงานชาวเขาที่อยู่ในวัยแรงงาน คือ ช่วงอายุ 15 ปี ถึง 60 ปี จำนวน 207,615 คน คิดเป็นร้อยละ 54.35 ของประชากรชาวเขาทั้งหมดที่กรมประชาสงเคราะห์เข้า ถึง และมีแรงงานในช่วงวัย 25-45 ปี มากที่สุด จำนวน 92,765 คน คิดเป็นร้อยละ 44.68 ของแรงงานชาวเขาทั้งหมด โดยมีแรงงานชาวเขาในจังหวัดเชียงรายมากที่สุด ถึง 71,082 คน คิดเป็นร้อยละ 34.24 ของแรงงานชาวเขาทั้งหมด (ตารางที่ 4)

**ตารางที่ 4** ข้อมูลประชากรวัยแรงงานบนพื้นที่สูงที่อยู่ในความดูแลของ กรมประชาสงเคราะห์

จังหวัด	ประชากร รวม	ชาย				หญิง				รวม แรงงาน	ร้อยละ
		15-25ปี	25-45ปี	45-60ปี	รวม	15-25ปี	25-45ปี	45-60ปี	รวม		
1. เชียงใหม่	54147	5243	7033	2588	14868	5213	6635	2567	14415	29279	14.10
2. เชียงราย	130341	12523	15482	7470	35475	12799	15146	7662	35607	71082	34.24
3. แม่ฮ่องสอน	27363	2609	3006	1789	7404	2669	2888	1781	7338	14742	7.10
4. น่าน	31974	3445	4300	1509	9254	3322	3993	1425	8740	17994	8.87
5. ลำปาง	11677	1224	1530	520	3274	1127	1294	521	2942	6216	2.99
6. ลำพูน	23473	2310	3509	1201	7020	2133	3201	1127	6461	13481	6.49
7. พะเยา	13517	1299	1499	544	3342	1328	1492	571	3391	6733	3.24
8. เพร่	10112	1047	1569	577	3193	1022	1536	511	3069	6262	3.02
9. ดาก	34690	3229	4167	1873	9269	3276	4106	1826	9208	18477	8.90
10. พินอโลก	4106	376	443	119	938	359	439	134	932	1870	0.90
11. เพชรบูรณ์	11804	1060	1104	676	2840	1059	1284	666	3009	5849	2.82
12. กัมพูจพร	8171	744	937	518	2199	729	889	506	2124	4323	2.08
13. สุโขทัย	5274	498	709	307	1514	426	690	303	1419	2933	1.41
14. กาญจนบุรี	7861	741	1093	410	2244	712	930	535	1995	4239	2.04
15. สุโขทัย	2175	228	203	96	527	215	250	80	545	1072	0.52
16. เพชร	635	56	64	18	138	54	69	17	140	278	0.13
17. สุพรรณบุรี	3675	387	540	219	1146	447	486	177	1110	2256	1.09
18. ราชบุรี	1031	91	132	49	272	100	117	40	257	529	0.26
รวม	382026	37110	47320	20483	104913	36990	45445	20267	102702	207615	100.0

**ที่มา :** การสำรวจข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านชาวเขา ปี 2536 กองสงเคราะห์ชาวเขา

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

เลขเรียกหนังสือ.....	ก.ศ.ร.ก. 29/10
เลขทะเบียน.....	5815
วันที่.....	3 พ.ค. 2545

4.2.2 ความต้องการตลาดแรงงาน

จากภาพรวมตลาดแรงงานในประเทศไทย (ตารางที่ 5) จำแนกตามช่วงอายุ เปรียบเทียบในช่วงเดียวกัน(ม.ค.-มิ.ย.) ปี 2538 กับ ปี 2539 จะเห็นว่า

- ตำแหน่งว่างงานลดลงจาก 264,607 ตำแหน่ง ในปี 2538 เหลือ 206,757 ตำแหน่ง ในปี 2539 คิดเป็นลดลงร้อยละ 21.86

- ในขณะที่จำนวนของผู้สมัครงานลดลงจาก 78,451 ในปี 2538 เป็น 71,860 ในปี 2539 คิดเป็นลดลงร้อยละ 8.40 ซึ่งจำนวนร้อยละที่ลดลงน้อยกว่าร้อยละที่ลดลงของตำแหน่งว่างงาน

ดังนั้นจึงน่าจะสรุปได้ว่าตำแหน่งว่างงานลดลงหมายถึงมีการรับงานมากขึ้น โดยดูได้จากจำนวนร้อยละของผู้สมัครที่ลดลงน้อยเพียง 8.40 ในขณะที่จำนวนร้อยละของการบรรจุนายังมีจำนวนน้อยกว่าคือ 8.38 นั่นหมายถึงมีคนสมัครงานเพิ่มมากขึ้น และมีการบรรจุนายังได้เพิ่มมากขึ้น แต่ถ้าจะมองว่ามีการรับสมัครงานลดลงเพราะมีการจ้างงานลดลงก็เป็นไปได้ไม่น้อยมากเพราะเศรษฐกิจกำลังอยู่ในภาวะขยายตัวจึงทำให้น่าจะมองว่ามีการจ้างงานเพิ่มขึ้น และจะเห็นว่าแรงงานที่สมัครงานมากที่สุด จะอยู่ในช่วงอายุ 18 - 24 ปี

ตารางที่ 5 ภาพรวมตลาดแรงงาน จำแนกตามช่วงอายุ

เปรียบเทียบ ในช่วงเดียวกัน (ม.ค. - มิ.ย.) ปี 2538 กับปี 2539

ช่วงอายุ	ตำแหน่งงานว่าง			ผู้สมัครงาน			การบรรจุนาย		
	ม.ค.-มิ.ย. 38	ม.ค.-มิ.ย. 39	1/	ม.ค.-มิ.ย. 38	ม.ค.-มิ.ย. 39	2/	ม.ค.-มิ.ย. 38	ม.ค.-มิ.ย. 39	3/
รวม	264,607	206,757	-57,850	78,451	71,860	-6,591	57,153	52,362	-4,791
ต่ำกว่า18ปี	21,573	16,553	- 5,020	4,083	3,703	-380	3,012	2,582	-430
18 - 24 ปี	149,434	127,833	-21,601	41,228	39,208	-2,020	30,572	27,848	-2,724
25 - 29 ปี	51,130	33,264	-17,866	21, 553	17,353	-4,200	15,888	13,518	-2,370
30 - 39 ปี	13,531	8,846	-4,685	9,622	9,874	252	6,645	7,091	446
40ปีขึ้นไป	1,349	1,204	-145	1,942	1,722	-220	1,035	1,323	288
ไม่ระบุอายุ	27,590	19,057	-8,533	23	0	-23	1	0	-1

หมายเหตุ : 1/ 2/ 3/ อัตราการเปลี่ยนแปลงจากระยะเดียวกันของปี 2538 กับปี 2539

ที่มา : ฝ่ายวิเคราะห์ตลาดแรงงาน กองบริหารตลาดแรงงาน กองวิชาการและแผนงาน กรมการจัดหางาน

หากมองภาพรวมความต้องการตลาดแรงงาน ในระดับการศึกษา (ตารางที่ 6) เปรียบเทียบในช่วงเดียวกัน(ม.ค.-มิ.ย.) ปี 2538 กับปี 2539 จะเห็นว่าความต้องการตลาดแรงงานยังต้องการแรงงานที่จบชั้นประถมศึกษามากที่สุด ถึง 99,552 ตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 37.62 ของตำแหน่งว่างงานทั้งหมดในปี 2538 รองลงมาได้แก่แรงงานที่จบชั้นมัธยม จำนวน 89,401 ตำแหน่งคิดเป็นร้อยละ 33.78 ของตำแหน่งว่างงานทั้งหมดในปี 2538 ส่วนไม่จำกัดวุฒิการศึกษามีจำนวน 21,156 ตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 7.99 ของตำแหน่งว่างงานทั้งหมดในปี 2538 ซึ่งก็ยังคงนับว่าสูงกว่าความต้องการในระดับปริญญาตรีที่มีเพียง 6,891 ตำแหน่ง เท่านั้น

**ตารางที่ 6** ภาพรวมตลาดแรงงาน ในระดับการศึกษา

เปรียบเทียบ ในช่วงเดียวกัน (ม.ค. - มิ.ย.) ปี 2538 กับปี 2539

ระดับการศึกษา	ตำแหน่งว่าง			ผู้สมัครงาน			บรรจุ		
	มค.-มิย. 38	มค.-มิย. 39	1/	มค.-มิย. 38	มค.-มิย. 39	2/	มค.-มิย. 38	มค.-มิย. 39	3/
รวม	264,607	206,757	-57,850	78,451	71,860	-6,591	57,153	52,362	-4,791
ประถม	99,552	72,335	-27,217	31,421	22,592	-8,829	24,100	18,268	-5,832
มัธยม	89,401	62,302	-27,099	25,043	23,542	-1,501	18,542	18,112	-430
ปวช.-ปวส.	47,607	38,896	-8,711	17,061	17,877	816	11,898	11,750	-148
ปริญญาตรี	6,891	7,175	284	4,579	7,456	2,877	2,411	4,005	1,594
ไม่จำกัดวุฒิ อื่นๆ	21,156	26,049	4,893	347	393	46	202	227	25

**หมายเหตุ :** 1/ 2/ 3/ อัตราการเปลี่ยนแปลงจากระยะเดียวกันของปี 2538 กับปี 2539

**ที่มา :** ฝ่ายวิเคราะห์ตลาดแรงงาน กองบริหารตลาดแรงงาน กองวิชาการและแผนงาน กรมการจัดหางาน

#### 4.8 การฝึกอบรมแรงงานชาวเขามพื้นที่สูง

การฝึกอบรมแรงงานชาวเขามพื้นที่สูง ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ได้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

การฝึกอบรมแรงงานภาคเกษตร ได้แก่ การฝึกอบรมทางด้านเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้องกับพืชและสัตว์ เช่น การเลี้ยงสัตว์ต่างๆ การขยายพันธุ์พืช การถนอมอาหาร การปลูกพืชเชิงอนุรักษ์ การปลูกไม้ผลทั้งเมืองร้อนและเมืองหนาว การรับจ้างกรีดยางพารา การเพาะเห็ด ฯลฯ

การฝึกอบรมแรงงานนอกภาคเกษตร ได้แก่ การฝึกอบรมที่มีได้เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เช่น การฝึกอบรมช่างต่างๆ การทำไม้กวาด จักสาน ตีเหล็ก ตัดเย็บเสื้อผ้า ปั่นอิฐ ปั่นโอง ซ่อมเครื่องยนต์ ฝึกกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือนต่างๆ ฯลฯ

ในปี 2538 กองสงเคราะห์จ้าวเขา โดยศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่ ได้ดำเนินการฝึกอบรมให้กับแรงงานชาวเขา ในภาคเกษตร จำนวน 7 สาขาอาชีพ คือ การเลี้ยงสัตว์ การขยายพันธุ์พืช การถนอมอาหาร การปลูกพืชเชิงอนุรักษ์ การปลูกไม้ผล การกรีดยางพารา และอื่นๆ จำนวน 1,322 คน คิดเป็นร้อยละ 41.84 ของจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรม ปี 2538 ในจำนวนนี้มีสาขาอาชีพการปลูกพืชเชิงอนุรักษ์มากที่สุด ถึง 530 คน คิดเป็นร้อยละ 40.00 ที่น้อยที่สุด ได้แก่ กรีดยางพารา มีเพียง 10 คน คิดเป็นร้อยละ 0.76 ของผู้เข้ารับการฝึกอบรมภาคเกษตร

**ตารางที่ 7 การฝึกอบรมแรงงานชาวเขาภาคเกษตร ปี 2538**

จังหวัด	ชม	ชร	มส	ภม	ถบ	ฉพ	พย	พร	ตจ	พฉ	ศช	ภพ	ยพ	กช	รวม	ร้อยละ
กิจกรรม																
1.เลี้ยงสัตว์	35			20											55	4.18
2.ขยายพันธุ์พืช	90	110		135			17								352	28.63
3.ถนอมอาหาร	60			60											120	9.08
4.ปลูกพืชเชิงอนุรักษ์	20	55	40	110	65		90	40	40		30			40	530	40.09
5.ปลูกไม้ผล	70	115								30					215	18.28
6.กรีดยางพารา				10											10	0.78
7.อื่นๆไม่ระบุ	40														40	3.03
<b>รวม</b>	<b>315</b>	<b>280</b>	<b>40</b>	<b>335</b>	<b>65</b>	<b>-</b>	<b>107</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>40</b>	<b>1,322</b>	<b>100.00</b>

**ที่มา :** รายงานผลการดำเนินการฝึกอบรมแรงงานชาวเขา ปี 2538 ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขากองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

สำหรับการฝึกอบรมแรงงานชาวเขาสาขาอาชีพนอกภาคเกษตร ปี 2538 ของกองสงเคราะห์ชาวเขา ได้แก่ ช่างไม้ช่างปูน ทำไม้กวาด จักสาน ตีเหล็ก ตัดเย็บเสื้อผ้า ก่อสร้าง ปั้นอิฐ ปั้นโอ่ง ประดิษฐ์ของที่ระลึก ซ่อมเครื่องยนต์ หัตถกรรม กุศสาหกรรมในครัวเรือน อื่นๆ รวม 13 สาขาอาชีพ จำนวน 1,838 คน คิดเป็นร้อยละ 58.16 ของผู้เข้ารับการฝึกอบรม ปี 2538 ในจำนวนนี้มีอาชีพอื่นๆ ที่ไม่ระบุสาขาอาชีพมากที่สุดถึง 533 คน คิดเป็นร้อยละ 30.09 ส่วนอาชีพที่มีผู้เข้ารับการฝึกน้อยที่สุด ได้แก่ ประดิษฐ์ของที่ระลึก มีเพียง 10 คน คิดเป็นร้อยละ 0.54 ของผู้ฝึกอบรมด้านนอกภาคเกษตร (ดังตารางที่ 8)



ตารางที่ 8 การฝึกอาชีพแรงงานนอกภาคเกษตร ปี 2538

จังหวัด	ชม	ชร	มส	นน	ลพ	ลพ	พย	พร	ตจ	พล	พช	ภท	อท	กจ	รวม	ร้อยละ
กิจกรรม																
1.ช่างไม้-ช่างปูน							20								20	1.09
2.ทำไม้กวาด	15	100		80							60	40			295	16.05
3.จักสาน		30	160	45											235	12.79
4.ตีเหล็ก		15		115		20					15				165	8.98
5.ตัดเย็บเสื้อผ้า									40		25				65	3.54
6.ก่อสร้าง						40			40						80	4.35
7.ปั้นอิฐ			60	20											80	4.36
8.ปั้นโอ่ง														30	30	1.63
9.ประดิษฐ์ของที่ระลึก				10											10	0.54
10.ซ่อมเครื่องดนตรี											25				25	1.36
11.หัตถกรรม								40	60		20	20			140	7.62
12.อุตสาหกรรมในครัวเรือน							60	20		30			30		140	7.62
13.อื่นๆไม่ระบุ	60				160								90	43	553	30.09
รวม	75	145	220	270	360	60	80	60	140	30	145	60	120	73	1,838	100.00

ที่มา : รายงานผลการดำเนินการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา ปี 2538 ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขากองสภเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

ในปี 2539 กองส่งเสริมฯ ชาวเขา ก็ได้พัฒนาการฝึกอาชีพชาวเขาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา ใน 7 สาขาอาชีพ โดยด้านภาคการเกษตรเหมือนเดิม มีผู้เข้ารับการฝึกอาชีพ จำนวน 1,408 คน คิดเป็นร้อยละ 34.64 ของผู้เข้ารับการฝึกอาชีพในปี 2539 ในจำนวนนี้มีอาชีพปลูกพืชเชิงอนุรักษ์มากที่สุด ถึง 668 คน คิดเป็นร้อยละ 47.44 รองลงมา ได้แก่ การถนอมอาหาร จำนวน 220 คน คิดเป็นร้อยละ 15.63 น้อยที่สุด ได้แก่ กรีดยางพารา มีเพียง 10 คน คิดเป็นร้อยละ 0.71 ของผู้เข้ารับการฝึกอาชีพแรงงานภาคเกษตร (ดังตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาภาคเกษตร ปี 2539

จังหวัด	ชม	ชร	มส	นน	สป	ลพ	พย	หระ	สภ	พล	พช	ภพ	อท	ภช	รวม	ร้อยละ
กิจกรรม																
1.ขยายพันธุ์พืช	55			20	60					40	35				210	14.91
2.ถนอมอาหาร	100			20						10	90				220	15.63
3.เพาะเห็ด		10						30							40	2.84
4.กรีดยางพารา				10											10	0.71
5.ปลูกพืชเชิงอนุรักษ์	120	95	70			35	35	35	28	60	120		35	35	668	47.44
6.ปลูกไม้ผล		40								40					80	5.68
7.อื่นๆ ไม่ระบุ	60									60	60				180	12.78
รวม	335	145	70	50	60	35	35	65	28	210	305		35	35	1,408	100.0

ที่มา : รายงานผลการดำเนินการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา ปี 2539 ศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขากองส่งเสริมฯ ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

สำหรับการฝึกอาชีพแรงงานนอกระบบปี 2539 กองสงเคราะห์ชาวเขา ได้มีการฝึกอาชีพให้กับแรงงานชาวเขา 13 สาขาอาชีพเดิมมีคนปี 2538 มีผู้เข้ารับการฝึก จำนวน 2,657 คน คิดเป็นร้อยละ 65.36 ของผู้เข้ารับการฝึกอาชีพในปี 2539 ในจำนวนนี้สาขาอาชีพรับจ้าง ก่อสร้าง มีจำนวนมากที่สุดถึง 981 คน คิดเป็นร้อยละ 36.92 รองลงมา ได้แก่ หัตถกรรม มีจำนวน 320 คน คิดเป็นร้อยละ 12.04 ของผู้เข้ารับการฝึกอาชีพสาขานอกระบบ (ดังตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 การฝึกอาชีพแรงงานนอกระบบ ปี 2539

จังหวัด	ชม	ชร	มส	นม	ถป	ลพ	พย	ทร	ตาก	พด	พช	กท	อท	กา	รวม	ร้อยละ
1.ช่างไม้-ช่างปูน						50									50	1.88
2.ทำไม้กวาด	20	60		60						40		60			240	9.03
3.จักสาน			60	10											70	2.63
4.ตีเหล็ก				130						10					140	5.27
5.ตัดเย็บเสื้อผ้า	100					25	30		40						195	7.34
6.ก่อสร้าง	520					280	21		160						981	36.92
7.ปั้นโอ่ง	40										55				95	3.58
8.ซ่อมเครื่องยนต์	20						21								41	1.54
9.ช่างไฟฟ้า	40										20				60	2.26
10.หัตถกรรม	170					20				40	70	20			320	12.04
11.แกะสลัก						20									20	0.75
12.อุตสาหกรรมในครัวเรือน							80				20	40			140	5.27
13.อื่นๆไม่ระบุ					95		80	50			30		50		305	11.48
รวม	910	60	60	200	95	395	232	50	200	90	195	120	50	-	2,657	100.00

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา ปี 2539 ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

การวิเคราะห์การฝึกอาชีพภาคเกษตร ในปี 2538 กับปี 2539 แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง เนื่องจากอาชีพที่มีผู้เข้ารับการฝึกสูงสุด คือ การปลูกพืชเชิงอนุรักษ์เหมือนกัน แต่ในส่วนการฝึกอาชีพแรงงานนอกภาคเกษตรนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไป จะเห็นว่าในปี 2538 การฝึกอาชีพที่ไม่ระบุสาขาอาชีพมีจำนวนสูงสุด ต่อมาในปี 2539 การฝึกอาชีพด้านก่อสร้างมีสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดเชียงใหม่ มีผู้เข้ารับการฝึกอาชีพสูงถึง 520 คน ลำพูน 280 คน (ตารางที่ 10) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการก่อสร้างบ้านและที่อยู่อาศัย

เมื่อเปรียบเทียบการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาทั้ง 2 สาขาอาชีพ ทั้งปี 2538 และปี 2539 แล้ว จะเห็นว่ากองส่งเสริมชาวเขาได้ดำเนินการฝึกอาชีพให้กับแรงงานชาวเขาจำนวน 7,225 คน (ตารางที่ 11) คิดเป็นร้อยละ 3.48 ของจำนวนวัยแรงงานชาวเขาที่กรมประชาสงเคราะห์เข้าถึง (207,615 คน) ซึ่งก็ยังสามารถดำเนินการฝึกอาชีพได้น้อยมาก และคงจะต้องมุ่งเน้นการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาให้มากขึ้นตามนโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในสาขาอาชีพนอกภาคเกษตรที่นโยบายส่วนหนึ่งต้องการให้เป็นแรงงานทดแทนแรงงานต่างชาติ

ตารางที่ 11 การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา ปี 2538 - 2539

ปี	2538	2539	รวม	ร้อยละ
กิจกรรม				
การฝึกอาชีพแรงงานภาคเกษตร	1,322	1,408	2,730	37.79
การฝึกอาชีพแรงงานนอกภาคเกษตร	1,838	2,657	4,495	62.21
รวม	3,160	4,065	7,225	100.00

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา ปี 2538-2539 กองส่งเสริมชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

#### 4.4 ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานและการประกอบอาชีพ

การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวเขาที่ลงมาจากพื้นที่สูงสู่พื้นที่ราบมาทำงานในเมือง จากการสำรวจของเจ้าหน้าที่ศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขา กองส่งเสริมชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ ในปีงบประมาณ 2536 และรวบรวมโดยสถาบันวิจัยชาวเขา เมื่อ

เมษายน 2537 พบว่า ลักษณะของแรงงานชาวเขาที่มาประกอบอาชีพรับจ้างในเมืองมี 11 สาขาอาชีพ คือ ก่อสร้าง ชายของ ล้างจาน เด็กปั๊ม โรงแรม ห้างสรรพสินค้า ชาม ตู้รด เครื่องไฟฟ้า ทำรงน้ำ อื่นๆ ไม่ระบุ ซึ่งในจำนวนนี้แรงงานชาวเขาจากจังหวัดพะเยาลงมาทำงานรับจ้างมากที่สุดถึง 228 คน และมีอาชีพรับจ้างที่ไม่ระบุอาชีพมากที่สุดถึง 458 คน (ดังตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 ลักษณะงานของประชากรชาวเขาที่ออกจากหมู่บ้านมาเป็นแรงงานในเมือง

ลักษณะงาน	ชร.	พย.	นน.	ฉป.	พช.	ชม.	ถพ.	มส.	กจ.	อน.	รวม
1. ก่อสร้าง	8	23	49	14	4	-	1	5	1	-	105
2. ชายของ	7	14	16	8	-	-	-	2	3	-	50
3. ล้างจาน	-	27	2	7	-	-	4	8	3	-	51
4. เด็กปั๊ม	-	7	3	3	7	-	4	2	-	-	26
5. โรงแรม	-	6	1	-	1	-	-	2	-	-	10
6. ห้างสรรพสินค้า	-	-	-	-	14	-	26	-	-	-	40
7. ชาม	-	6	3	-	4	-	-	-	-	-	13
8. ตู้รด	-	-	-	4	2	-	-	3	-	-	9
9. เครื่องไฟฟ้า	-	9	1	-	-	-	-	3	-	-	13
10. ทำรงน้ำ	-	13	-	-	-	-	-	-	-	-	13
11. รับจ้าง(ไม่ระบุ)	102	123	48	51	14	56	33	27	-	4	458
<b>รวม</b>	<b>117</b>	<b>228</b>	<b>123</b>	<b>87</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>68</b>	<b>52</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>788</b>

**หมายเหตุ :** อาชีพแรงงานทั่วไปตามข้อ 11 เช่น :-

- ซ่อมถนน 4 ราย      - เด็กท้ายรถ 3 ราย
- เก็บขยะ 4 ราย      - กระเป๋าจรด 2 ราย
- ตัวละคร 1 ราย      - ฯลฯ

( นอกจากนี้ยังพบว่าเริ่มมีแรงงานไม่สุจริตปรากฏในสังคมเมือง คือมีชาวเขาบางคนร่วมอยู่ในกลุ่มแก๊งมัจฉาชีพ เช่น การโจรกรรมรถจักรยานยนต์ , โจรกรรมโทรศัพท์ ฯลฯ )

**ที่มา :** ข้อมูลแรงงานนอกภาคเกษตรบนพื้นที่สูง ในเขตปฏิบัติกิจงานของกองสงเคราะห์ชาวเขา

สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมษายน 2537

ในส่วนของแรงงานชาวเขาที่เข้ามาประกอบอาชีพรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม นั้น พบว่ามีการรับจ้างในโรงงานที่ไม่ระบุชนิดถึง 163 คน รองลงมา ได้แก่ โรงงานทอผ้า มีจำนวน 20 คน จากจำนวนแรงงานที่เข้ามาทำงานในโรงงานทั้งหมด 236 คน และในจำนวนนี้ก็ยังมิมีแรงงานชาวเขาจากจังหวัดพะเยามากที่สุดที่เข้าไปทำงานในโรงงาน คือ 53 คน คิดเป็นร้อยละ 22.46 จากแรงงานชาวเขาที่เข้ามาทำงานในโรงงานทั้งหมด (ตาราง ที่ 13)

ตารางที่ 13 ลักษณะงานของประชากรรวมชาติออกจากหมู่บ้านมาทำงานในโรงงาน

ชนิดโรงงาน	ชร.	พย.	นน	ลป.	พช.	ชม.	ลพ.	มส.	ภจ.	อน.	พร.	ตภ.	ภพ.	รวม
1. ทอผ้า	-	2	-	6	3	-	2	-	-	2	2	-	3	20
2. ทำขนม	-	-	2	-	8	1	-	-	-	-	-	-	-	11
3. ทำอิฐ	-	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
4. ทำรองเท้า	6	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	8
5. หินอ่อน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. กระดาษ	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	5
7. ตะเกียบ	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
8. พลาสติก	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	-	5
9. ทำสี	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	3	1	5
10. ทำน้ำแข็ง	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
11. อื่น ๆ	12	32	27	25	29	-	1	-	4	1	16	-	16	163
<b>รวม</b>	<b>12</b>	<b>63</b>	<b>87</b>	<b>81</b>	<b>41</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>236</b>

หมายเหตุ : อาชีพทำงานในโรงงานตามข้อ 11 เช่น :-

- โรงงานกระป๋อง 3 ราย - โรงงานเซรามิก 2 ราย
- โรงงานทำน้ำดื่ม 3 ราย - โรงงานวากั๊ว 2 ราย
- โรงงานฟอกยีน 3 ราย - ฯลฯ

ที่มา : ข้อมูลแรงงานนอกภาคเกษตรบนพื้นที่สูง ในเขตปฏิบัติงานของ กองสมรรถนะที่ชาวเขา สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมษายน 2537

จำนวนแรงงานชาวเขาที่ออกมาทำงานในเมืองเมื่อแยกตามเพศและกลุ่มอาชีพ พบว่า อาชีพรับจ้างมีจำนวนมากที่สุดถึง 999 คน คิดเป็นร้อยละ 33.52 ของแรงงานที่เข้ามาทำงานในเมืองทั้งหมด และในจำนวนอาชีพรับจ้างนี้เป็นเพศชาย จำนวน 533 คน คิดเป็นร้อยละ 54.28 ของแรงงานชายทั้งหมด อาชีพที่เพศชายทำงานน้อยที่สุด ได้แก่ งานบ้าน มีจำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 0.41 ของแรงงานชายที่เข้ามาทำงานในเมืองทั้งหมด ส่วนแรงงานเพศหญิงที่เข้ามาทำงานในตัวเมืองมากที่สุด คือ หญิงบริการ มีจำนวน 621 คน คิดเป็นร้อยละ 30.97 ของแรงงานหญิงทั้งหมด อาชีพที่เพศหญิงทำงานน้อยที่สุด ได้แก่ การทำงานในภาครัฐ มีจำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 1.70 ของแรงงานหญิงทั้งหมด (ตารางที่ 14)

ตารางที่ 14 จำนวนชาวเขาที่ออกมาหางานทำในเมือง แยกตามเพศและกลุ่มอาชีพ

	ชาย		หญิง		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. รับจ้าง	533	54.28	466	23.32	999	33.52
2. หญิงบริการ	-	-	621	30.97	621	20.84
3. งานบ้าน	4	0.41	265	13.26	269	90.3
4. ร้านอาหาร	17	1.73	204	10.21	221	7.42
5. โรงงาน	109	11.10	127	6.36	236	7.92
6. ช่างฝีมือ	138	14.05	149	7.46	287	9.63
7. กู้ขาย	29	2.95	46	2.30	75	2.52
8. อื่นๆ	177	11.92	84	4.21	201	6.74
9. ภาครัฐเอกชน	35	3.17	36	1.70	71	2.18
รวม	982	100.00	1,998	100.00	2,980	100.00

ที่มา : ข้อมูลแรงงานนอกภาคเกษตรบนพื้นที่สูง ในเขตปฏิบัติการของกองสงเคราะห์ชาวเขา  
สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมษายน 2537

จำนวนหมู่บ้านที่มีคนออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน แยกตามรายจังหวัด พบว่า จำนวนหมู่บ้านที่มีคนออกไปทำงาน ระหว่าง 1-4 คน มีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 35.16 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด และในจำนวนนี้จังหวัดน่านมีจำนวนหมู่บ้านที่ออกไปทำงานมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เชียงใหม่และเชียงราย ตามลำดับ ในขณะที่หมู่บ้านที่มีคนออกไปทำงาน ระหว่าง 10-14 คน มีจำนวนน้อยที่สุด เพียงร้อยละ 13.67 เท่านั้น (ตารางที่ 15)

**ตารางที่ 15 จำนวนหมู่บ้านที่มีคนออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน แยกตามรายจังหวัด**

จังหวัด	ออกไป	ออกไป	ออกไป	ออกไป	รวม	
	1-4 คน หมู่บ้าน	5-9 คน หมู่บ้าน	10-14คน หมู่บ้าน	> 15 คน หมู่บ้าน	หมู่บ้าน	ร้อยละ
1. เชียงราย	15	18	8	12	53	20.70
2. พะเยา	6	5	8	16	35	13.67
3. น่าน	21	12	7	6	46	17.97
4. ลำปาง	11	9	2	6	28	10.94
5. เพชรบูรณ์	-	-	3	5	8	3.13
6. เชียงใหม่	19	10	-	2	31	12.11
7. ลำพูน	7	3	1	4	15	5.86
8. กาญจนบุรี	3	3	-	-	6	2.34
9. อุทัยธานี	2	1	-	-	3	1.17
10. แพร่	2	7	6	3	18	7.03
11. ตาก	1	1	-	1	3	1.17
12. กำแพงเพชร	3	-	-	7	10	3.91
13. แม่ฮ่องสอน	<-----	-----	ไม่มีรายละเอียด	เฝ้าข้อมูล	-----	----->
14. พิชญโลก	<-----	-----	ไม่มีรายละเอียด	เฝ้าข้อมูล	-----	----->
<b>รวม</b>	<b>90</b>	<b>69</b>	<b>35</b>	<b>62</b>	<b>258</b>	
<b>ร้อยละ</b>	<b>35.16</b>	<b>26.95</b>	<b>13.67</b>	<b>24.22</b>	<b>100.00</b>	

**ที่มา :** ข้อมูลแรงงานนอกภาคเกษตรบนพื้นที่สูง ในเขตปฏิบัติงานของกองส่งเสริมชาวเขา  
สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมษายน 2537



จำนวนแรงงานชาวเขาที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน แยกตามช่วงอายุ เพศ และ จังหวัด(ตารางที่ 16) พบว่า

- แรงงานที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้านมากที่สุด มีอายุระหว่าง 18-30 ปี มีจำนวน 1,904 คน คิดเป็นร้อยละ 63.89 และในจำนวนนี้มีแรงงานเพศหญิงสูงถึง 1,256 คน คิดเป็นร้อยละ 65.97 ของแรงงานในวัยนี้ ในขณะที่แรงงานเพศชายกลับมีเพียง 648 คน คิดเป็นร้อยละ 34.03 ซึ่งน้อยกว่าแรงงานเพศหญิงเกือบหนึ่งเท่าตัว

- แรงงานที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้านน้อยที่สุด ได้แก่แรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี มีเพียง 151 คน คิดเป็นร้อยละ 5.07 ของแรงงานที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้านทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องมาจากการเข้มงวดของทางราชการในการควบคุมผู้จ้างแรงงานเด็กต่ำกว่า 15 ปี จึงทำให้มีการจ้างงานในประเภทนี้น้อย

หากแยกจำนวนแรงงานชาวเขา ที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน (ทั้งชาย/หญิง) ตาม กลุ่มอาชีพและจังหวัด(ตารางที่ 17) พบว่า

- ลำดับอาชีพการงานของแรงงานชาวเขาที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้านมากที่สุด คือ อาชีพรับจ้าง มีสูงถึงร้อยละ 35.90 รองลงมาได้แก่อาชีพหญิงบริการ มีร้อยละ 22.36 ส่วนอาชีพที่แรงงานชาวเขาทำน้อยที่สุดคือ งานในภาครัฐมีเพียง ร้อยละ 2.38 ของแรงงานชาวเขาที่ออกมาทำงานในเมืองทั้งหมด

- ส่วนลำดับภูมิลำเนาของหญิงบริการนั้น จังหวัดเชียงรายมีมากที่สุด รองลงมาได้แก่ จังหวัดพะเยา เชียงใหม่ น่าน และลำปางตามลำดับ

ตารางที่ 16 จำนวนคนที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้านแยกตาม ช่วงอายุ เพศ และจังหวัด

จังหวัด	ต่ำกว่า 15 ปี			15 - 17 ปี			18 - 30 ปี			> 30 ปี	
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
1. เชียงราย	-	13	13	-	143	143	-	436	436	-	17
2. พะเยา	10	18	28	45	73	118	189	159	348	59	35
3. น่าน	1	47	48	9	75	84	48	157	205	4	3
4. ลำปาง	5	4	9	26	48	74	53	91	144	3	2
5. เพชรบูรณ์	2	6	8	35	34	69	82	63	145	2	-
6. เชียงใหม่	-	4	4	-	30	30	-	108	108	-	16
7. ลำพูน	-	2	2	7	9	16	65	22	87	22	1
8. แม่ฮ่องสอน	-	3	3	5	3	8	43	22	65	3	1
9. กาญจนบุรี	-	1	1	2	12	14	8	6	14	-	-
10. อุทัยธานี	-	-	-	-	3	3	-	7	7	-	-
11. แพร่	-	11	11	2	62	64	19	80	99	1	4
12. ตาก	-	-	-	1	7	8	1	33	34	1	2
13. กำแพงเพชร	14	10	24	30	22	52	140	72	212	48	21
14. พิษณุโลก	<----	----	----	----	ไม่มี	จัด	มูล	----	----	----	---->
<b>รวม</b>	<b>32</b>	<b>119</b>	<b>151</b>	<b>162</b>	<b>621</b>	<b>683</b>	<b>648</b>	<b>1,268</b>	<b>1,904</b>	<b>140</b>	<b>102</b>
<b>ร้อยละ</b>	<b>21.19</b>	<b>78.81</b>	<b>100</b>	<b>23.72</b>	<b>76.28</b>	<b>100</b>	<b>34.08</b>	<b>66.97</b>	<b>100</b>	<b>76.86</b>	<b>42.10</b>

1. เป็นการสำรวจข้อมูลเฉพาะกลุ่มสตรีที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน

2. ลำดับอายุของผู้ที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน เป็นดังนี้

- อายุต่ำกว่า 15 ปี มี 151 คน คิดเป็นร้อยละ 5.07
- อายุระหว่าง 15 - 17 ปี มี 683 คน คิดเป็นร้อยละ 22.92
- อายุระหว่าง 18 - 30 ปี มี 1,904 คน คิดเป็นร้อยละ 63.89
- อายุมากกว่า 30 ปี มี 242 คน คิดเป็นร้อยละ 8.12

**ที่มา :** ข้อมูลแรงงานนอกภาคเกษตรบนพื้นที่สูง ในเขตปฏิวัติงานของกองส่งเสริมชาวเขา

สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมษายน 2537

ตารางที่ 17 จำนวนคนที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน(ทั้งชาย/หญิง) แยกตามกลุ่มอาชีพและจังหวัด

จังหวัด	หญิง บริการ	ร้าน อาหาร	รับ จ้าง	งาน บ้าน	ช่าง ฝีมือ	โรง งาน	ภาครัฐ/ เอกชน	ค้าขาย
1. เชียงราย	385	37	117	8	16	12	4	10
2. พะเยา	82	35	226	63	43	53	28	21
3. น่าน	36	41	123	43	31	37	4	-
4. ลำปาง	20	25	87	30	14	31	8	2
5. เพชรบูรณ์	-	25	46	17	42	41	6	28
6. เชียงใหม่	79	-	56	-	9	1	4	7
7. ลำพูน	-	10	68	9	6	3	8	-
8. แม่ฮ่องสอน	8	6	52	4	7	-	1	-
9. กาญจนบุรี	-	5	7	7	2	4	4	-
10. อุทัยธานี	-	-	4	2	-	4	-	-
11.แพร่	1	11	42	77	26	21	-	1
12. ตาก	9	22	5	2	1	6	-	-
13. กันแพงเพชร	1	4	164	7	90	23	4	6
14. พิษณุโลก	<-----	-----	-----	ไม่มี	ข้อมูล	-----	-----	----->
<b>รวม</b>	<b>621</b>	<b>221</b>	<b>997</b>	<b>269</b>	<b>287</b>	<b>296</b>	<b>71</b>	<b>76</b>
<b>ร้อยละ</b>	<b>22.80</b>	<b>7.96</b>	<b>35.90</b>	<b>9.69</b>	<b>10.33</b>	<b>8.50</b>	<b>2.56</b>	<b>2.70</b>

ลำดับงานนอกภาคเกษตร

1. รับจ้าง
2. หญิงบริการ
3. ช่างฝีมือ
4. งานบ้าน
5. โรงงาน
6. ร้านอาหาร
7. ค้าขาย

ลำดับจังหวัดภูมิสำเนาของหญิงบริการ

1. เชียงราย
2. พะเยา
3. เชียงใหม่
4. น่าน
5. ลำปาง

ที่มา : ข้อมูลแรงงานนอกภาคเกษตรบนพื้นที่สูง ในเขตปฏิบัติงานของกองสงเคราะห์ชาวเขา สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมษายน 2537

## บทที่ 5

### ผลการศึกษาวิจัย

ในสถานการณ์แรงงานปัจจุบัน มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น แรงงานชาวเขาก็คือเป็นส่วนหนึ่งที่มีการเคลื่อนย้ายจากชนบทที่สูงลงสู่พื้นราบ โดยในการเคลื่อนย้ายมีทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ควบคู่ไปกับปัญหาต่างๆ ติดตามมา เช่น การประกอบอาชีพไม่เหมาะสม ชุมชนแออัด ยาเสพติด เฮคส์หรือแม่ค้า ปัญหาทางการเมืองและความมั่นคง สำหรับแรงงานชาวเขา พบว่า ในปัจจุบันมีชาวเขาอาศัยอยู่ในประเทศไทย จำนวน 745,910 คน อยู่ในความดูแล รับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ 382,026 คน เป็นประชากรวัยแรงงาน ประมาณ 207,615 คน ซึ่งชาวเขาเหล่านี้เป็นผู้ด้อยโอกาส มีสถานภาพทางบุคคล 2 ลักษณะ คือ ผู้ได้รับสัญชาติไทยกับผู้ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย กลุ่มที่ไม่ได้รับสัญชาตินั้น มีโอกาสได้รับบริการต่างๆ น้อยมากหรือไม่ได้รับเลย จึงทำให้เกิดกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างไม่เป็นระบบ จึงมักก่อให้เกิดปัญหาทั้งกับตัวชาวเขาเองและกับสังคมเมืองที่เข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกัน ซึ่งจากการดำเนินงานของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี 2538 พบว่า มีแรงงานชาวเขาเข้าสู่สังคมเมือง ถึง 28,261 คน จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาฝีมือโดยการฝึกอาชีพแก่แรงงานเหล่านี้ จากการศึกษาวิจัยพบว่า

#### 5.1 การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาที่ผ่านมา

##### 5.1.1 ภาพรวมการฝึกอาชีพบนที่สูงในระยะที่ผ่านมา

การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาบนที่สูงในระยะที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์เชิงรับ มุ่งแก้ไขปัญหามุ่งเน้นการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาหรือผู้ด้อยโอกาสเป็นหลัก ขาดการกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมายและแผนการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ทุกหน่วยงานต่างมุ่งดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตัวเอง ส่งผลให้แนวทางและกิจกรรมดำเนินการมีความหลากหลาย และไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มแรงงานเป้าหมายเท่าที่ควร

ทั้งนี้ เนื่องจากการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาที่ผ่านมามีได้ศึกษาถึง โครงสร้างประชากรชาวเขา โครงสร้างแรงงานชาวเขา โครงสร้างการศึกษาชาวเขา และโครงสร้างตลาดแรงงานในปัจจุบัน ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ หากไม่สอดคล้องกันจะมีแนวทางแก้ไขช่องว่างนั้นได้อย่างไร ดังเห็นได้จากการดำเนินงานของกองส่งเสริมชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ ในปี 2538 - 2539 มีการฝึกอาชีพแรงงานนอกภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 62.21 ในขณะที่การฝึกอาชีพแรงงานภาคเกษตรมีเพียง ร้อยละ 37.79 ( ตารางที่ 11 ) แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงกลับเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม การก่อสร้างและประมง

จากการศึกษาความต้องการแรงงาน แยกตามกลุ่มอาชีพ ได้ดังนี้

1. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ วิชาการ อาจารย์
2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานบริหารและการจัดการ
3. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานอาชีพเสมือนพนักงานและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกัน
4. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการค้า
5. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการผลิต
6. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานอาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านบริการ
7. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านกสิกรรม เลี้ยงสัตว์ ประมง
8. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านพนักงานใช้อุปกรณ์การขนส่ง
9. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานอาชีพคนงานหรือกรรมกร

จะเห็นว่าแรงงานชาวเขาที่เข้ามาทำงานในเมือง จะอยู่ในกลุ่มที่ 6 - 9 เป็น

ส่วนใหญ่

การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาภาคเกษตรกรรม จำนวน 7 สาขาอาชีพ ( ตารางที่ 7, ตารางที่ 9 ) จัดอยู่ในกลุ่มที่ 7 มีการฝึกอาชีพ จำนวน 2,730 คน คิดเป็นร้อยละ 37.79 ของการฝึกอาชีพเมื่อเปรียบเทียบกับสาขาอาชีพนอกภาคเกษตร ( ตารางที่ 11 ) แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานชาวเขาที่เคลื่อนย้ายลงมาทำงานในเมือง จำนวน 28,261 คน (สำรวจปี 2538 ) คิดเป็นร้อยละ 9.66 เท่านั้น นับว่าน้อยมากควรที่จะเพิ่มปริมาณการฝึก

อาชีพแรงงานชาวเขาเหล่านี้ อย่างน้อยร้อยละ 20 ขึ้นไป เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการแรงงานในกลุ่มอาชีพนี้

ในด้านการฝึกอาชีพสาขานอกภาคเกษตร จำนวน 13 สาขาอาชีพ (ตารางที่ 8, ตารางที่ 10) ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มอาชีพที่ 6, 8, 9 มีการฝึกอาชีพ จำนวน 4,495 คน คิดเป็นร้อยละ 62.21 ของการฝึกอาชีพทั้งหมด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานชาวเขาที่เคลื่อนย้ายลงมาทำงานในเมือง จำนวน 28,261 คนแล้วคิดเป็นเพียง ร้อยละ 15.90 เท่านั้น

การที่จะพัฒนาแรงงานชาวเขาเหล่านี้ ให้มีคุณภาพสามารถตอบสนองตลาดแรงงานได้ต้องมีการฝึกอาชีพ ทั้ง 2 สาขา ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 60 ของแรงงานชาวเขาที่เคลื่อนย้ายลงมาทำงานในเมือง ปัจจุบันกองสงเคราะห์ชาวเขาสามารถฝึกอาชีพได้เพียง 7,225 คน คิดเป็นร้อยละ 25.56 ของแรงงานชาวเขาที่เคลื่อนย้ายลงมาทำงานเท่านั้น

ในส่วนของเนื้อหาของหลักสูตรการฝึกอาชีพนั้น ส่วนใหญ่ก็ใช้หลักสูตรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ภาคผนวก ค. ๖) เพียงแต่วางโครงการการพัฒนาฝีมือแรงงานชาวเขามุ่งงบประมาณจำกัด บางครั้งก็ต้องปรับหลักสูตรให้ลดลง (จำนวนวันการฝึก) ตามงบประมาณที่ได้รับ ทำให้บางครั้งคุณภาพการฝึกอาจไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาชาวเขาที่ผ่านมามุ่งเน้นไปในกิจกรรมด้านอื่นมากกว่า แต่ก็มีการพัฒนาด้านนี้อยู่อย่างสม่ำเสมอ และเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงปี 2538 - 2539 ตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในปัจจุบัน และคาดว่าจะมีการเพิ่มปริมาณผู้เข้ารับการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานชาวเขาในปริมาณที่สูงขึ้นในช่วงปี 2541 - 2544 ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ส่วนผู้ดำเนินการฝึกอาจจะมีใช้หน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ อาจเป็นกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งมีบทบาทหน้าที่นี้โดยตรง หรืออาจเป็นทั้งสองหน่วยงานร่วมกัน

ดังนั้นจะเห็นว่า การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ ก็สามารถพัฒนาได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพนั้นจุดมุ่งหมายอยู่ที่ พัฒนาฝีมือแรงงานที่ขาดแคลนให้ทันและเพียงพอับความต้องการของตลาดแรงงาน และเหมาะสมกับแต่ละสภาพท้องถิ่น อีกทั้งเน้นพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน มิใช่เป็นการกำหนดมาตรฐานแรงงานใช้เท่านั้นเท่านี้ แล้วทดสอบให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

### 5.1.2 จุดเด่นและผลดีว่ารื่องของการฝึกอาชีพ

การดำเนินการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีข้อจำกัดต่างๆ ทำให้แรงงานชาวเขาไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือเท่าที่ควร ส่งผลให้แรงงานชาวเขาบนที่สูงมีช่องว่างห่างจากแรงงานคนพื้นราบอยู่มาก อย่างไรก็ตามการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพก็สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานบนพื้นที่สูงได้หลายเรื่องและนับว่าประสบความสำเร็จได้มในระดับหนึ่ง ทำให้สภาพทางเศรษฐกิจของแรงงานชาวเขาดีขึ้น สังเกตได้จาก

1. **มีความต้องการแรงงานชาวเขาเพิ่มมากขึ้น** เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในตัวเมืองมีอัตราเพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ความต้องการตลาดแรงงานในตัวเมืองมีสูงตาม แต่แรงงานชาวไทยพื้นราบที่มีการศึกษา มีฝีมือ ส่วนใหญ่หันไปประกอบอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง(Unskill Labor) ผู้ประกอบการจึงหันมาจ้างแรงงานชาวเขาเพิ่มมากขึ้น งานประเภทนี้ได้แก่ เด็กปัมน้ำมัน รับ-ส่งหนังสือพิมพ์ เด็กเสิร์ฟในร้านอาหาร ฯลฯ เป็นต้น

2. **ช่องว่างค่าจ้างระหว่างคนพื้นราบกับชาวเขาลดลง** เดิมค่าจ้างในการจ้างงานคนพื้นราบจะสูง แต่ค่าจ้างแรงงานชาวเขาจะต่ำ ปัจจุบันแรงงานชาวเขาได้รับการพัฒนาฝีมือเพิ่มมากขึ้น ทำให้อัตราเฉลี่ยค่าจ้างแรงงานชาวเขาเริ่มสูงขึ้น แรงงานชาวเขาที่มีฝีมือผู้ประกอบการก็สามารถจ้างในระดับเดียวกับคนพื้นราบ

3. **การลดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เป็นแรงงานชาวเขา** เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการยอมรับแรงงานชาวเขาจากนายจ้างมากขึ้น และแรงงานชาวเขาก็มีการพัฒนา เรียนรู้ เตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่สังคมเมือง ทำให้สามารถปรับตัวเข้ากับนายจ้างได้ และลดปัญหาข้อต่างๆ ในการสั่งงานของนายจ้างลง

4. **มีการกระจายโอกาสการแสวงหางาน** ของแรงงานชาวเขาเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันแรงงานชาวเขามีโอกาสเลือกงานในการประกอบอาชีพมากขึ้น ซึ่งเดิมแรงงานชาวเขาส่วนใหญ่มักจะทำประกอบอาชีพรับจ้างในภาคการเกษตรกรรมเท่านั้น ปัจจุบันมีทางเลือกประกอบอาชีพรับจ้างในสาขานอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้น

### 5.1.3 ข้อจำกัดและจุดอ่อนของการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา

การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพที่ผ่านมานั้น มีข้อจำกัดและจุดอ่อนในการพัฒนาฝีมือแรงงานหลายประการซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงงานชาวเขานบนพื้นที่สูงมากพอสมควร จากการศึกษาพบว่า

1.) การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาส่วนใหญ่ มักเป็นโครงการที่หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการในลักษณะ Top Down ไม่ได้มีการสำรวจความต้องการที่แท้จริงของผู้เข้ารับการศึกษาว่าต้องการฝึกอบรมอาชีพอะไร

2.) แรงงานชาวเขานบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่ ไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาต่ำในระดับประถมเป็นส่วนใหญ่ ทำให้คุณภาพในการฝึกอาชีพไม่ได้ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการบริการในด้านการศึกษายังครอบคลุมบนพื้นที่สูงไม่ทั่วถึง โดยในปี 2537 ในด้านการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูงมีโรงเรียนของการประถมศึกษา ร้อยละ 65.9 มีโรงเรียนชั่วคราวของหน่วยงานต่างๆ ร้อยละ 35.8 มีศูนย์พัฒนาเด็ก ร้อยละ 36.4 และจัดการศึกษาผู้ใหญ่ได้ ร้อยละ 18.2 ของจำนวนชุมชนบนพื้นที่สูงทั่วประเทศ

3.) แรงงานชาวเขานบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกายและสติปัญญา เนื่องจากสภาพความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้คุณภาพชีวิตโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

4.) ขาดการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าไปดำเนินการฝึกอาชีพในพื้นที่ บางครั้งกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกันแต่ดำเนินการหลายโครงการ หลายหน่วยงาน ทำให้ผู้เข้ารับการศึกษาซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับหน่วยงานที่เข้าไปดำเนินการก็ขาดการบันทึกข้อมูลไว้

5.) งบประมาณในการฝึกอาชีพมีน้อย บางโครงการต้องปรับหลักสูตรลดลงให้เหมาะสมกับงบประมาณที่มีอยู่ ทำให้คุณภาพการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาไม่ได้มาตรฐาน

6.) ความไม่พร้อมของสื่อ- อุปกรณ์การเรียนการสอน

7.) ขาดบุคลากร ( วิทยากร ) ที่สามารถเข้าไปสอนในพื้นที่ได้



## 5.2 แรงงานชาวเขากับการทดแทนแรงงานต่างชาติ

### 5.2.1 โครงสร้างแรงงาน/ ตลาดแรงงาน

ความสำเร็จของนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทได้เป็นแรงผลักดันให้ความต้องการแรงงานในตลาดแรงงานภาคเอกชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างตลาดแรงงานของไทยได้สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงปี 2532 - 2536 มีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 400,000 คน และเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในช่วงหลังปี 2537 โดยจะมีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานลดลงจาก 291,000 คน เป็น 151,000 คน ในปี 2539 โดยกำลังแรงงานใหม่นี้จะปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น 176,000 คน ในปี 2540 และ 289,000 คน ในปี 2544 เนื่องจากมีกำลังแรงงานใหม่บางส่วนที่เริ่มทยอยเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น หลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา (ตารางที่ 19)

การเมืองการปกครองของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ภาคการเกษตรเคยเป็นแหล่งรองรับการทำงานได้เป็นอย่างดีเริ่มมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น ประกอบกับข้อจำกัดด้านการขยายตัวของที่ดินเพื่อการเกษตรมีมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้ถูกนำไปใช้ในการผลิต โดยขาดการอนุรักษ์และผลิตทดแทน ซึ่งส่งผลให้กระบวนการผลิตในสาขาต่างๆ ได้หันไปใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการขยายการเติบโตอย่างต่อเนื่องของอุตสาหกรรมและบริการต่างๆ ได้เป็นแรงผลักดันให้ความต้องการแรงงานที่มีคุณภาพ ทักษะ และฝีมือแรงงานเพิ่มตามไปด้วย ซึ่งภาพของการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การเมืองการปกครองของประเทศเพิ่มขึ้น จำนวน 1.54 ล้านคน ในช่วงปี 2532 - 2536 และประมาณว่าในช่วงปี 2537 - 2544 จะมีการจ้างงานใหม่เพิ่มขึ้นอีก 1.49 ล้านคน มีผลทำให้มีการจ้างงานรวมเพิ่มขึ้นจาก 32.4 ล้านคนในปี 2537 เป็น 32.9 และ 33.9 ล้านคนในปี 2540 และ 2544 ตามลำดับ(ตารางที่ 19)

จากการวิเคราะห์ภาพรวมของโครงสร้างตลาดแรงงานในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า แนวโน้มการจ้างงานในประเทศที่เพิ่มมากขึ้นนั้นส่วนใหญ่จะเป็นการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการในอัตราที่สูง และต้องเป็นแรงงานที่มีฝีมือ มีทักษะในการทำงานสูง ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในระดับที่ไม่ต้องอาศัยพื้นฐานการศึกษาสูง และเป็นงานที่ไม่ต้องอาศัยทักษะมากนัก ชนิดของงานประเภทนี้ ได้แก่ กรรมกรงานก่อสร้าง ประมง กิจกรรมภาคการเกษตรบางประเภท เช่น กรีดยางพารา ฯลฯ ทำให้แรงงานต่างชาติ ( พม่า, ลาว, กัมพูชา ) ที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือทะลักเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศ ไทยสูง มีการคาดการณ์กันว่าปัจจุบันมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในไทยประมาณ 400,000 คน

การผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขแรงงานที่ขาดแคลนในประเทศไทย ลดต้นทุนในการผลิตเนื่องจากจ่ายอัตราค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทย แก้ไขปัญหาการผลิตเพื่อการส่งออกในการแข่งขันในด้านเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

อาชีพที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติทำงาน ได้แก่ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน ประเภทกิจการต่างๆ ได้แก่ กิจการภาคเกษตรกรรม กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล เช่น แพลลา ตัดเย็บอก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล การทำแพกุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาเค็มปลาหวาน การทำปลาแห้งเนื้อ การทำปลาหมึกตากแห้ง การทำปลาหมึกตาก กิจการก่อสร้าง กิจการเหมืองแร่ ก่อหิน กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ กิจการผลิตต่างๆ ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบ และบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อยไม้ โรงไม้กั้น โรงสีข้าว การทำนบกสิ่ว โรงงานทำโย่ง โรงงานอิฐ และกิจการผลิตอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้แล้ว ในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้กำหนด ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว โดยนายจ้างจะต้องให้การดูแลและจัดสภาพการจ้างให้กับแรงงานต่างชาติตามกฎหมายแรงงานไทย และผ่อนผันให้การทำงานของแรงงานต่างชาติเป็นมาตรการระยะสั้น สามารถทำงานได้เพียง 2 ปี ในพื้นที่ 43 จังหวัด เท่านั้น

จากการสำรวจศึกษา ( ในบทที่ 4 ) ลักษณะแรงงานชาวเขาที่ออกมาทำงานนอกหมู่บ้านส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และประกอบอาชีพรับจ้างมากที่สุด มีลักษณะคล้ายคลึงกับแรงงานต่างชาติมากจนแทบจะกล่าวได้ว่าสามารถทดแทนกันได้เมื่อมองจากลักษณะงาน เพียงแต่ว่าจำนวนความต้องการแรงงานเหล่านี้ในภาคแรงงานมีมาก แรงงานชาวเขาที่กรมประชาสัมพันธ์เข้าถึงก็มีเพียง 207,615 คน และออกมาทำงานนอกหมู่บ้านเพียง 28,261 คน ( ปี 2538 ) เท่านั้น หรือประมาณร้อยละ 13.61 ของแรงงานชาวเขาที่กรมประชาสัมพันธ์เข้าถึง ดังนั้นหากจะมุ่งให้แรงงานชาวเขาทดแทนแรงงานต่างชาติก็จะสามารถทดแทนได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยปัจจุบันมีประมาณ 400,000 คน

### 5.2.2 การเคลื่อนย้ายแรงงาน

ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานของชาวเขามีใช้เป็นการย้ายเงินเพื่อชีวิตที่คิดว่าเหมือนแรงงานต่างชาติ แต่เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานในลักษณะกึ่งถาวร คือ ครั้งแรกที่เข้ามาทำงานในเมืองส่วนใหญ่ยังจะไม่นำครอบครัวติดตามมาด้วย ต่อมาเมื่อมีความรู้สึกรว่าฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น อาชีพที่ทำงานอยู่ก่อนข้างมันคงจึงนำครอบครัวติดตามมาอยู่ด้วย และแรงงานส่วนใหญ่ที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือมาทำงานในตัวเมือง ครั้งแรกจะเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม ต่อมาก็ขยับขยายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น ( ตารางที่ 19 ) เห็นได้จากสาขาในภาคเกษตรกรรม 18,245 หน่วย ในปี 2536 ลดลงเป็น 15,323 หน่วยในปี 2544 ในขณะที่สาขาในภาคเกษตรกรรมเพิ่มจาก 13,907 ในปี 2536 เป็น 18,611 หน่วยในปี 2544 ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดัน ( Push Factors ) ให้แรงงานชาวเขาเคลื่อนย้ายลงมาทำงานในเมือง คือ ความไม่สมดุลของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่จำนวนประชากรชาวเขาเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดแคลนพื้นที่ทำกิน

ในขณะที่แรงงานต่างชาติที่เคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากปัจจัยดึงดูด ( Pull Factors ) คือ ความแตกต่างของค่าจ้างในประเทศไทยที่สูงกว่าในประเทศของแรงงานต่างชาติเหล่านั้น แต่ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานครั้งแรกส่วนใหญ่มักจะเข้ามาในตลาดแรงงานนอกระบบ ( Informal Sector ) ต่อมาเมื่อเรียนรู้ระเบียบหรือวิธีการ หรือถูกเอารัดเอาเปรียบมากเกินไป จึงหาทางเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เป็นระบบ

( Formal Sector ) และการจ้างงานส่วนใหญ่ของไทยในภาพรวมทั้งประเทศ ยังอยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบมากกว่า 2 ใน 3 หรือประมาณร้อยละ 60 ของการจ้างงานทั้งประเทศ

ตลาดแรงงานที่เป็นระบบ ( Formal Sector ) และตลาดแรงงานนอกระบบ ( Informal Sector ) อธิบายได้ดังนี้

ตลาดแรงงานที่เป็นระบบ หมายถึง ตลาดแรงงานที่มีระบบการจ้างงาน มีการคัดเลือกก่อนการบรรจุเข้าทำงาน มีสัญญาหรือระยะเวลาการจ้างงานที่แน่นอน ในธุรกิจบางประเภทอาจมีสหภาพแรงงาน หรือมีการจัดตั้งองค์กรแรงงานในรูปแบบอื่นๆ เป็นองค์ประกอบ ลักษณะขององค์กรหรือหน่วยธุรกิจมีการจัดรายงานการบริหารและการจัดการที่เป็นระบบ มีการกำหนดตำแหน่งงานและขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน มีความยืดหยุ่นต่ำในการเปลี่ยนแปลง ที่อาจเกิดจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดแรงงานภายนอก

ตลาดแรงงานนอกระบบ หมายถึง ตลาดแรงงานที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับตลาดแรงงานที่เป็นระบบ โดยไม่มีกำหนดการจ้างงานที่แน่นอน ถูกจ้างมีอัตราค่าจ้างต่ำ ขาดสวัสดิการและการประกันสังคม ส่วนใหญ่มักเป็นการจ้างงานรายวันในสัดส่วนสูง ไม่มีการจัดระบบโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจนและมักเป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็ก

ปัจจุบันแรงงานชาวเขาส่วนหนึ่งที่ยังไม่มีการรับรองสิทธิการเป็นพลเมืองไทย ประมาณ 3 แสนคน ( ทำเนียบข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านชาวเขา ปี 2538 ) ทำให้แรงงานชาวเขาเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงมักถูกจัดเข้าไปสู่ตลาดแรงงานนอกระบบมากกว่าตลาดแรงงานในระบบเหมือนกับแรงงานต่างชาติ ซึ่งเมื่อแรงงานต่างชาติพ้นกำหนดที่ทางราชการผ่อนผันให้ทำงานในไทย คือ 2 ปีแล้ว หากชะนำแรงงานชาวเขาเหล่านี้เข้าไปทดแทนก็คงจะไม่เกิดปัญหาอะไรมากนักเมื่อพิจารณาจากรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน และการจัดเข้าทำงานในประเภทที่คล้ายคลึงกัน โดยมีผู้นำเอาองค์ประกอบอื่นๆ เข้ามาพิจารณาด้วย เช่น วัฒนธรรมของชาวเขาแต่ละเผ่า สื่อภาษา ฯลฯ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อ การทดแทนแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละชนิดหรือแต่ละประเภทของหน่วยงาน

### 6.3 ผลกระทบจากการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา

ในการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาโดยไปหมายเหตุหลักของรัฐมาแล้ว มีเป้าหมายที่ต้องการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวเขาที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยไม่ก่อปัญหาให้กับสังคมส่วนรวม ดังเห็นได้จากกิจกรรมการฝึกอาชีพนอกภาคเกษตร ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นการฝึกอาชีพที่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ด้วยตนเอง เช่น หัตถกรรม เย็บผ้า ประดิษฐ์ของที่ระลึก อาชีพช่างต่างๆ ฯลฯ จากการศึกษา สอบถาม และสังเกตการณ์ในพื้นที่ ปรากฏว่าแรงงานชาวเขาที่เข้ารับการฝึกอาชีพแล้วนำความรู้ไปประกอบอาชีพด้วยตนเองมีไม่ถึง ร้อยละ 15 ของแรงงานชาวเขาที่เข้ารับการฝึกอาชีพ ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 85 จะหันไปประกอบอาชีพรับจ้างมากกว่าจะก่อกำเนิดการฝึกอาชีพภาคการเกษตรกรรมที่มีแรงงานชาวเขานำความรู้ไปประกอบอาชีพด้วยตนเองมาก ประมาณร้อยละ 60 ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานชาวเขามีความรู้ความสนใจในกิจกรรมภาคการเกษตรเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และบางครั้งพื้นที่ที่ทำกินก็เอื้ออำนวยให้ดำเนินกิจกรรมได้ด้วยตนเอง

ผลจากการที่แรงงานชาวเขาฝึกอาชีพแล้วหันไปรับจ้างนั้น สาเหตุมาจาก

ก. ขาดทุนในการดำเนินการ

ข. ไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอ เนื่องจากการฝึกอาชีพบางสาขาต้องใช้เวลา นาน เช่น ซ่อมเครื่องยนต์ใช้เวลาอย่างน้อย 3 เดือนขึ้นไป แต่โครงการฝึกอาชีพบางโครงการงบประมาณมีน้อยทำให้ต้องปรับหลักสูตรลงมาเหลือ ประมาณ 1 เดือน ทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอาชีพเหล่านี้ไม่มีความชำนาญพอเพียงพอที่จะดำเนินการได้

ค. ไม่มีการตลาดรองรับผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้

ง. ต้นทุนในการผลิตสูง คู่แข่งไม่ได้ เนื่องจากไม่ได้นำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย ถึงแม้บางครั้งจะผลิตเฉพาะงานฝีมือที่เป็นเอกลักษณ์ของชาวเขาเองก็ตามก็มีค่าใช้จ่ายในเรื่องการขนส่งตามมา

เมื่อแรงงานชาวเขาหันไปรับจ้าง หรืออพยพแรงงานไปทำงานในเมืองมากขึ้น ทำให้เกิดผลกระทบที่ตามมา จากการศึกษาคพบว่า

1. **สถาบันครอบครัวชาวเขวอ่นแอลง** เนื่องจากผู้นำหรือสมาชิกครอบครัวบางคน ที่ออกจากบ้านไปทำงานในเมืองต้องทิ้งครอบครัวไป ทำให้ครอบครัวขาดความอบอุ่น เกิดปัญหาทางด้านสังคมและจิตใจตามมา

2. **เกิดธรรมชาติแค้นแค้นแรงเกินที่สูง** ทำให้ประชากรวัยแรงงานในภาคเกษตรกรรมบนที่สูงที่ส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้นำครอบครัว มีความแข็งแรงซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่อง เช่น ผลผลิตภาคเกษตรกรรมบนที่สูงลดลง ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ลดลง ภาวะการเจริญพันธุ์ลดลง สัดส่วนผู้ที่ไม่แข็งแรงมีมากขึ้นเพราะมีแต่เด็กและคนชรา อาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมตามมา เช่น ครอบครัว-แตกแยก เป็นต้น

3. **ผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตเมือง** ที่แรงงานชาวเขาเข้ามาทำงาน คือ

- การไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมเมืองที่ต่างวัฒนธรรม หรือบางครั้งก็มักจะถูกเหยียดหยามว่าเป็นชาวเขาเพราะ ไม่สามารถปรับตัวได้จึงทำให้ต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เป็นกระจุก สร้างปัญหาสังคมหรือชุมชนแออัดตามมา

- สังคมแออัดของครอบครัวแรงงานชาวเขาเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะได้รับการบริการจากรัฐน้อยมาก บางแห่งไม่ได้รับการดูแลเลย ก่อให้เกิดปัญหา โรคเอดส์ ยาเสพติด โสเภณี ฯลฯ ที่หน่วยงานภาครัฐต้องคอยตามแก้ไขอยู่ตลอดเวลา

- ในด้านวัฒนธรรมประเพณีที่ค่านิยมของชาวเขาที่มีมาแต่ดั้งเดิมก็จะถูกขบเคลื่อนไป เพราะกลุ่มแรงงานชาวเขาเหล่านี้ส่วนใหญ่จะรับเอาวัฒนธรรมของค่านิยมมายึดถือมาปฏิบัติ เพื่อให้มองว่าตนเองเป็นคนพื้นราบหรือปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมของคนพื้นราบได้ โดยลืมวัฒนธรรมของตนเอง

4. **ผลกระทบทางด้านกรรมสิทธิ์**

- มีแรงงานชาวเขาบางกลุ่มอพยพมาจากต่างประเทศ เช่น ลาว พม่า และเมื่อมาทำงานในประเทศไทยนานพอที่จะพูดภาษาไทยได้แล้วก็มักจะอ้างสิทธิ์ว่าเป็นชาวเขาแล้วขอเรียกร้องสิทธิการเป็นพลเมืองไทย ซึ่งทางราชการไทยก็ได้มีการตรวจจับอย่างเข้มงวดอยู่ตลอดเวลา

- บางกลุ่มเป็นแรงงานแอบแฝง โดยอ้างว่าจะเข้ามาทำงานในเมืองแล้วขอใบอนุญาตจากทางราชการ เมื่อได้ใบอนุญาตแล้วก็สามารถเดินทางออกนอกจังหวัดได้ มีการลักลอบค้ายาเสพติด หรือบางแห่งที่ติดชายแดนก็มีการลักลอบค้าอาวุธสงครามด้วย

## 5. มีกระบวนการในรูปแบบต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย และมีผลกระทบในวงกว้าง

จากการที่ผ่าน โฆษณาด้านการฝึกอบรมแรงงานมาปฏิบัติแล้วเกิดผลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน ในกรณีที่ย้ายแรงงานภายในจังหวัดก็ยังไม่เกิดปัญหามากนัก แต่กรณีการย้ายข้ามจังหวัด ข้ามภาค ทำให้เกิดกระบวนการต่างๆ ที่ยากแก่การป้องกันและตรวจจับจากทางราชการ ดังนี้

- มีขบวนการลักลอบนำแรงงานชาวเขาจากต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย
- มีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำตัวเป็นนายหน้าจัดหางาน โดยคิดค่าหัวแรงงานคนละ 1,500 - 3,000 บาท แล้วนำไปส่งนายจ้าง
- มีขบวนการหลอกลวงหญิงสาวเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเผ่ามูเซอ เผ่าอีเก้อ และเผ่าเย้า เข้ามาค้าประเวณีและสถานบริการทางเพศ เป็นจำนวนมากก่อให้เกิดภาวะโรคเอดส์ระบาดตามมา
- มีขบวนการตกเขี้ยวตุ๋นหญิงนักเรียนชาวเขา ( พ่อ แม่ขายลูกก่อนสำเร็จการศึกษา ) สร้างความสัมพันธ์ให้กับศีลธรรมของสังคมไทย ฯลฯ

### 5.4 สถานการณ์และประเด็นปัญหา

การที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มอบหมายให้กรมประชา-สงเคราะห์ โดยกองสงเคราะห์ชาวเขาในฐานะหน่วยงานดูแลชาวเขาบนพื้นที่สูง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวเขาให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของประเทศ และเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ และสามารถทดแทนแรงงานต่างชาติได้นั้น กล่าวโดยสรุปว่า แนวทางดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติยังมีปัญหาความสับสนอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างแนวนโยบายกับแนวทางและมาตรการที่กำหนดในหลักของกฎหมายที่มีได้ระบุนัดเงินในเรื่องแรงงานชาวเขา ส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติตามมติ ครม. ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าชุดรัฐบาลไหนจะให้ความสำคัญกับแรงงานชาวเขามากน้อยแค่ไหน จึงส่งผลกระทบต่อภาพรวมปัญหาแรงงานชาวเขา และปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ดังนี้

#### 1. แนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดยังมีความขัดแย้งกับแนวทางในการปฏิบัติ

เนื่องจากนโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของประเทศ และเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ ซึ่งแรงงานที่มีคุณภาพนั้น คือ แรงงานที่ตรงกับความต้องการ

ของตลาดแรงงานในแต่ละท้องถิ่น ส่วนมนุษย์ที่มีคุณค่า นั้น คือ สามารถที่จะเลี้ยงชีพตัวเองและครอบครัวได้ โดยไม่สร้างปัญหาให้กับสังคม แต่หากจะนำไปไปทดแทนแรงงานต่างชาตินั้น ก็สามารถทำได้เพียงแต่เป็นการสนับสนุนให้มีการอพยพแรงงานออกไปรับจ้างมากขึ้น ซึ่งก็ขัดแย้งกับแนวทางการปฏิบัติ ในส่วนนี้ต้องการให้มีการฝึกอาชีพแรงงานเพื่อสกัดกั้นมิให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตัวเมือง

## 2. ยังขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เบ็ดเสร็จในกรณีกำหนดนโยบายและจัดการ

หากมองภาพรวมแล้วเหมือนกับว่ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีหน้าที่เบ็ดเสร็จ ( One Stop Service ) ในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับแรงงาน แต่โดยแท้จริงแล้วยังเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น การออกบัตรอนุญาตให้แรงงานชาวเขาก่อนออกพื้นที่ ก็ต้องอาศัยหน่วยงานในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

3. คุณภาพชีวิตแรงงานชาวเขาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ส่วนใหญ่มักจะไม่ได้รับบริการจากภาครัฐ เช่น การคุ้มครองแรงงานชาวเขาที่อพยพลงมาทำงานในเมือง และครอบครัวที่ยังคงอยู่บนที่สูง

4. ข้อจำกัดในด้านการศึกษาของแรงงานชาวเขา แรงงานชาวเขาส่วนใหญ่จะขาดความรู้ในด้านการศึกษาทำให้มีผลในการสื่อสารภาษาที่ไม่เข้าใจ ส่งผลกระทบต่อการค้าขาย โอกาสการมีงานทำ ไม่มีโอกาสเลือกงานอย่างเสรี งานบางชนิด บางประเภทผู้ประกอบการจะไม่รับแรงงานชาวเขาลอย เช่น พนักงานต้อนรับของโรงแรม บางครั้งทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบค่าแรง ทั้งที่พนักงานเช่นเดียวกับคนพื้นราบทั่วไป แต่ได้รับค่าแรงที่ต่ำกว่า

5. ข้อจำกัดในด้านคุณภาพฝีมือ ของแรงงานชาวเขายังไม่เป็นที่ยอมรับ ในกิจกรรมบางประเภทที่ต้องอาศัยช่างฝีมือ โดยเฉพาะงานประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งการจะพัฒนาฝีมือแรงงานชาวเขานี้ไว้ให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ทางอุตสาหกรรมยอมรับได้นั้น ต้องใช้งบประมาณสูงและระยะเวลาการฝึกอาชีพนาน และทางราชการที่มีข้อจำกัดในด้านนี้อยู่

6. ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากวัฒนธรรมของชาวเขาแต่ละเผ่า มูลเหตุที่ทำให้แรงงานชาวเขาปรับตัวเข้ากับสังคมเมืองได้ยากนั้น เกิดมาจากความแตกต่างของวัฒนธรรมชาวเขาแต่ละเผ่าที่ไม่เหมือนกับคนพื้นราบ แรงงานชาวเขาส่วนใหญ่จะมีความเป็นอิสระ



ค่อนข้างสูง เมื่อมาทำงานที่อยู่ในกรอบระเบียบต่างๆ มักไม่กดดันในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนงานบ่อยๆ

7. การจัดขั้วมือให้กับแรงงานชาวเขาแล้วหัวและบ่าได้ในขอบเขตจำกัด การทำบัตรรับรองแรงงานชาวเขา ( บัตรสีฟ้า ) จากกรมการปกครอง และหนังสืออนุญาตทำงาน ( Work Permit ) จากสำนักงานจัดหางานจังหวัด ค่อนข้างล่าช้าบางครั้งไม่ทันกับการรับสมัครงานของผู้ประกอบการ ทำให้สูญเสียโอกาสการเข้าทำงาน และการออกบัตรบางครั้งก็ทำได้ในขอบเขตจำกัด บางหมู่บ้าน บางอำเภอที่ทางราชการดูแลเท่านั้น

ตารางที่ 18 ประมาณการประชากรชาวเขา และแรงงานชาวเขา ปี 2538-2544

ปี	ประชากรชาวเขาทั้งหมด	ประชากรวัยแรงงาน	อยู่ในความรับผิดชอบกรมประชาสงเคราะห์
2538	745,910	405,402	404,506
2539	767,541	417,158	416,237
2540	789,800	429,256	428,308
2541	812,704	441,704	440,729
2542	836,272	454,513	453,510
2543	860,523	467,894	466,661
2544	885,478	481,257	480,194

หมายเหตุ ใช้ทำประมาณการเพิ่มประชากรชาวเขา จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ภาคผนวก ข.)

**ตารางที่ 12** ประมาณการ การดำเนินงาน และการว่างงาน ปี 2536 - 2544

รายการ	หน่วย : พันคน									
	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	
ประชากรทั้งหมด	58,336	58,713	59,401	60,003	60,602	61,201	61,806	62,405	62,914	
ประชากรอายุ 13 ปีขึ้นไป	43,204	44,358	45,163	45,844	46,546	47,236	47,940	48,639	49,222	
กำลังแรงงาน	32,277	32,568	32,797	32,948	33,124	33,320	33,532	33,777	34,066	
กำลังแรงงานเพิ่มขึ้น	-	291	229	151	176	196	212	245	289	
อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงาน	-	0.90	0.70	0.46	0.53	0.59	0.64	0.73	0.86	
การจ้างงาน	32,152	32,442	32,670	32,822	32,997	33,191	33,403	33,647	33,934	
สาขาเกษตรกรรม	18,245	18,063	17,798	17,437	17,072	16,687	16,263	15,809	15,323	
นอกเกษตรกรรม	13,907	14,379	14,872	15,385	15,925	16,504	17,140	17,838	18,611	
ผู้ว่างงานทั้งหมด	125	125	136	126	127	128	129	130	132	
อัตราว่างงานขณะเปิดศข	0.39	0.38	0.38	0.38	0.38	0.38	0.38	0.38	0.39	
อัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงาน	74.71	73.42	72.62	71.87	71.16	70.54	69.95	69.44	69.21	

ที่มา : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์

หมายเหตุ : กำลังแรงงาน หมายถึง จำนวนผู้ใช้งานที่ปกาส่วย ผู้ว่างงานทั้งหมด

## บทที่ 6

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขา เพื่อพัฒนาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพสามารถทดแทนแรงงานต่างชาตินั้น สามารถทดแทนแรงงานต่างชาติได้ในระดับหนึ่ง ไม่สามารถทดแทนได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนปริมาณแรงงานของชาวเขามีน้อยกว่าปริมาณแรงงานต่างชาติ ถึงร้อยละ 13.61 และทดแทนแรงงานระดับต่างประเทศ แรงงานไร้ฝีมือ และแรงงานกึ่งฝีมือ ซึ่งเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนด ( 2 ปี ) ที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเทศไทยแล้ว รัฐบาลก็จะต้องหามาตรการอื่น มารองรับในการขาดแคลนแรงงานเหล่านี้ และคาดว่าเมื่อถึงเวลานั้นแรงงานชาวเขาก็คงจะมีโอกาสเข้ารับเลือกทำงานได้มากกว่าปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็มิได้หมายความว่าสนับสนุนให้ประชากรชาวเขาอพยพลงมาทำงาน ในตัวเมืองจนล้นภูมิภาคของตนเอง

ในส่วนการพัฒนาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพนั้น จุดมุ่งหมายมิใช่กำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานไว้เท่านั้นเท่านั้น แล้วทดสอบฝีมือแรงงานให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด แต่เป็นการพัฒนาคุณภาพฝีมือแรงงานเพื่อ

- พัฒนาฝีมือแรงงานที่ขาดแคลนให้ทันและเพียงพอกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- พัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- ยกกระดับฝีมือแรงงานที่ทำอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- พัฒนาฝีมือแรงงานให้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงานในแต่ละสภาพท้องถิ่น

จากจุดมุ่งหมายข้างต้น จะเห็นว่า หน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่ได้ฝึกอบรมฝีมือแรงงานชาวเขานั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้และได้พัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพในระดับหนึ่ง เท่านั้น ประมาณร้อยละ 3.48 ของแรงงานชาวเขา ที่

กรมประชาสงเคราะห์เข้าถึง และมุ่งเน้น ให้แรงงานเหล่านี้สามารถประกอบอาชีพได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกอบอาชีพในภูมิถิ่นเนาของตนเอง มิได้มุ่งส่งเสริมให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ปัจจุบันสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานบนที่สูง ผู้ที่รวบรวมค่อนข้างสูง

### สรุปแนวโน้มของสถานการณ์และข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการศึกษาสำรวจข้อมูลแรงงานชาวเขาทั้งระบบ คือ ความต้องการของแรงงานชาวเขาในปัจจุบัน ความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศไทย ระดับคุณภาพฝีมือแรงงานชาวเขาที่มีอยู่ ตลอดจนโครงสร้างการศึกษาและโครงสร้างความเติบโตของแรงงานชาวเขา เพื่อการกำหนดนโยบาย และวางแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบันและรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต อันจะส่งผลให้การวางแผนนโยบายจะไม่มี ความขัดแย้งกับแนวทางในการปฏิบัติดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. ควรมีการวางแผนการ การฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาในระยะยาว เพื่อรองรับกับตลาดแรงงานที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัจจุบัน(2540)มีประชากรชาวเขาทั้งหมด 789,800 คน มีประชากรวัยแรงงานชาวเขา 429,256 คน (ตารางที่ 18) แต่กรมประชาสงเคราะห์สามารถดูแลได้เพียง 428,308 คน คิดเป็นร้อยละ 54.23 ของชาวเขาทั้งหมด เท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับประชากรวัยแรงงานชาวเขาทั้งหมด ดังนั้นจึงควรมีการวางแผนระยะยาวรองรับแรงงานชาวเขาที่เติบโตขึ้นเหล่านี้ จากการประมาณการแรงงานชาวเขาเมื่อสิ้นปี 2544 จะมีประชากรวัยแรงงานประมาณ 481,257 คน ในขณะที่ภาครัฐสามารถดูแลชาวเขาทั้งหมดได้น้อยกว่า ประชากรวัยแรงงานชาวเขาทั้งหมด เพียง 480,194 คนเท่านั้น(ตารางที่ 18) จึงควรหาแนวทางในการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาเหล่านี้ให้เพียงพอ และทันกับความต้องการของตลาดแรงงานได้

3. ควรมุ่งเน้นการฝึกอาชีพแรงงานชาวเขาในสาขาอาชีพนอกภาคเกษตรเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความเจริญเติบโตของการจ้างงานในสาขานอกภาคเกษตรเพิ่มในอัตราที่สูง ดังเห็นได้จากตารางที่ 19 ประมาณการสภาวะการจ้างงานทำ ในสาขาอาชีพนอกภาคเกษตร

เพิ่มขึ้นทุกปี จาก 15,925 (หน่วย : พันคน) ในปี 2540 เพิ่มขึ้น 18,611 ในปี 2544 ในขณะที่สถานะการจ้างงานทำในสาขาภาคการเกษตรกลับลดลง เพื่อเป็นการตอบสนองต่อตลาดแรงงานในอนาคต จึงควรมุ่งเน้นการฝึกอบรมอาชีพในสาขานอกภาคเกษตร

4. ควรเร่งดำเนินการจัดให้แรงงานชาวเขาที่อยู่นอกระบบ(Informal Sector) ให้เข้าสู่ในระบบโดยเร็ว เพื่อให้การวางแผนงาน การแก้ไขปัญหาแรงงานชาวเขาเป็นไปอย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน

5. ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรเพิ่มบทบาทของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้กว้างขวางมากขึ้น สามารถครอบคลุมถึงแรงงานชาวเขาบนพื้นที่สูงได้เพียงพอ

6. การแก้ไขปัญหาแรงงานชาวเขาคควรวางมาตรการแก้ไขทั้งระยะสั้นและระยะยาวในระยะยาวนั้น ควรวางมาตรการรองรับด้านการศึกษา บุตร - ธิดา ของผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ เพราะอนาคตประชากรเหล่านี้ก็คือแรงงานรุ่นใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน จึงสมควรที่จะได้รับการพัฒนาด้านการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้น

7. การฝึกอบรมแรงงานชาวเขาในอนาคต ควรเพิ่มบทบาทของแรงงานสตรีให้มากขึ้น เนื่องจากความต้องการของตลาดแรงงานสตรีเพิ่มขึ้นในอัตราสูง และสตรีชาวเขาปัจจุบันก็เริ่มเข้ามาหางานทำ ในตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวเขาเผ่าแม้ว เผ่ามูเซอ จะมีผู้หญิงลงมาประกอบอาชีพค้าขาย และรับจ้างตามร้านอาหาร ปิ้งน้ำมัน ฯลฯ

## บรรณานุกรม

- กองบริหารตลาดแรงงาน. รายงาน. สถานการณ์การมีงานทำ มกราคม-มิถุนายน 2539. กรุงเทพมหานคร : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, พฤศจิกายน 2539.
- กองสงเคราะห์ชาวเขา. หนังสือ. ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง ในประเทศไทย ปี 2538. กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2538.
- กองสงเคราะห์ชาวเขา. เอกสารทางวิชาการ. ข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านชาวเขาในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์. กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2536.
- กองสงเคราะห์ชาวเขา. เอกสารโรเนียว. กรณีศึกษาช่วยเหลือแรงงานชาวเขาอย่างเป็นระบบ. กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2539.
- เกษมสันต์ จิณณวาโส. แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB), พฤศจิกายน 2538.
- คูสิต ภู์ตระกูล. หนังสือประกอบการศึกษา, แรงงานสัมพันธ์. นครสวรรค์ : สถาบันราชภัฏ นครสวรรค์, ตุลาคม 2535.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, ผดองฉพ สุสังกร์กาญจน์. การจัดการแรงงานต่างชาติในระยะยาว. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI), กรกฎาคม 2539.
- สถาบันวิจัยชาวเขา. รายงาน. ผลการรวบรวมข้อมูลการศึกษานักเรียนชาวเขาในประเทศไทย ปีการศึกษา 2537. เชียงใหม่ : กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2539.

- สถาบันวิจัยชาวเขา. รายงานการติดตามผล, การอบรมและฝึกอบรมวิชาชีพชาวเขา. จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดพะเยา. เชียงใหม่ : กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, มิถุนายน 2537.
- สถาบันวิจัยชาวเขา. เอกสารโรเนียว, ข้อมูลแรงงานนอกภาคเกษตรบนพื้นที่สูงในเขตปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์. เชียงใหม่ : กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, เมษายน 2537.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : กันยายน 2539.