

การศึกษางานสังเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์ ระหว่างปี 2509-2516



นางพรรณนิภา วุฒิการณ

002888

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2517

I16624156

A Study of The Hill Tribes Welfare Programme
of the Department of Public Welfare, 1966-1973

Mrs. Pannipa Woodtikarn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1974

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

สมชาย งามวิจิตร

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

สมชาย งามวิจิตร

ประธานกรรมการ

สมชาย งามวิจิตร

กรรมการ

สมชาย งามวิจิตร

กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย

ศาสตราจารย์ ดร. พัทธยา สายหนู

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การศึกษางานส่งเสริมชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์
ระหว่างปี 2509 - 2516

ชื่อ นางพรรณนิภา วุฒิการณ์ แผนกวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2517

บทคัดย่อ



ชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งที่มีความแตกต่างจากคนไทยทั่วไป ทั้งในด้าน
เชื้อชาติ ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และความเชื่อถือ ชาวเขาเหล่านี้อาศัยอยู่กระจัด
กระจายบนภูเขา ในท้องถิ่นทุรกันดารตามชายแดนภาคเหนือของประเทศไทย มีอาชีพในการ
ปลูกและจำหน่ายฝิ่น ทำไร่เลื่อนลอย โยกย้ายที่อยู่ เพื่อเสาะแสวงหาพื้นที่ดินใหม่ ๆ เพื่อใช้
ในการเพาะปลูกอยู่ตลอดเวลา อันเป็นการทำลายป่าและต้นน้ำลำธาร นอกจากนั้นชาวเขา
เหล่านี้ยังไร้การศึกษา มีโรคภัยไข้เจ็บเบียดเบียน และมีการค้ารังสีอย่างแร้นแค้น เป็นการ
ง่ายต่อการแทรกซึมจากภายนอก วิธีทางในการค้ารังสีชีวิตของชาวเขาได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญๆ
ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาขึ้น โดยมีเป้าหมาย
ให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายนั้น
ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการชาวเขา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ศึกษางานส่งเสริมชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์
ระหว่างปี 2509 - 2516 โดยศึกษาถึงการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น นิคมชาวเขา
ศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขา ศูนย์วิจัยชาวเขา ฯลฯ ซึ่งการดำเนินงานส่วนใหญ่นั้นมุ่งพัฒนา
ในด้านอาชีพ การศึกษา และการอนามัย จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า ควรจะต้องมีการ
ปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์ให้ได้ผลดี
ยิ่งขึ้น สิ่งสมควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ นโยบายเกี่ยวกับชาวเขา โครงสร้าง
ของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการประสานงาน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงาน
พัฒนาและส่งเสริมชาวเขาสำเร็จลุล่วงด้วยดี และได้รับผลคุ้มค่า.

Thesis Title A Study of The Hill Tribes Welfare
 Programme of The Department of
 Public Welfare, 1966 - 1973

Name Mrs. Pannipa Woodtikarn Department of Government

Academic Year 1974

ABSTRACT

The hill tribes in Thailand make up a minority group which differs from the Thai population in their racial, linguistic, cultural and religious characteristics. They live scattered in the mountaineous and remote areas along the northern border of Thailand. Their main occupation is opium raising and the practice of shifting cultivation which bring about the destruction of forest areas and other natural resources. The lack of education, low standard of health and economic underdevelopment of these tribal peoples cause them to be considerably susceptible to outside political interference. Their way of living has posed many significant problems for the Thai Government in economic, social, and political spheres.

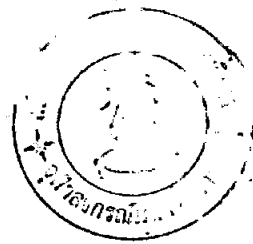
It was with this fact in mind that the Thai Government set up a programme for the welfare and development of the hill tribes. The Department of Public Welfare in the Ministry of

Interior has been assigned the responsibility of implementing the policy drawn up for this purpose. Their work is under the supervision of the National Hill - Tribe Committee.

This thesis is an attempt to study the work of the Department of Public Welfare on the hill tribes between the year 1966 - 1973. The study was directed toward the implementation of the programme in various projects i.e. the Hill Tribe Settlements, the Hill Tribe Welfare and Development Centers, The Tribal Research Center etc. Most of the work performed emphasizes development in occupation, education, and health for the hill tribes.

This study comes to a conclusion that reforms and changes are needed to improve the work of the Department of Public Welfare concerning the development and welfare of the tribal peoples. The past accomplishments are hardly satisfactory. Reforms and changes should be considered, for examples, policy toward the hill tribes, organizational structures, personnel, and coordination among different offices. The Hill Tribes Welfare and Development Programme will then come close to fulfill the goals originally set out by the Thai Government.

คำนำ



ในปัจจุบันการพัฒนาและส่งเสริมชาวเขานับเป็น เรื่องที่บุคคลทั่วไปได้ให้ความสนใจ แต่ยังไม่ค่อยมีผู้ศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้โดยละเอียดนัก ในฐานะที่ผู้เขียนได้ใกล้ชิดกับงานด้านนี้ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมควรได้รับการศึกษารวบรวมอย่างละเอียดขึ้น เพราะได้มีการดำเนินงานมานานแล้ว และมีความหมายอย่างมากในด้านวิชามนุษยวิทยาและสังคมวิทยาประยุกต์ กับเรื่องการบริหารและพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้รวบรวมค้นคว้าวิทยานิพนธ์เรื่องนั้นขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. กระทบ หงษ์ธรรมชาติ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ ที่ได้กรุณาเอาใจใส่และให้คำแนะนำ เสนอมา และในโอกาสนี้ใคร่ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. พัทธยา สายหู อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้กรุณาสละเวลาตรวจสอบแก้ไข และแนะนำแนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ให้ถูกต้อง และสำเร็จลงได้ รวมทั้งเพื่อนข้าราชการกองส่งเสริมชาวเขาทุกคนที่ได้ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือเป็นอย่างดีมา ณ โอกาสนี้ด้วย .

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	จ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
คำนำ	ฉ
รายการตารางประกอบ	ช
บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	ญ
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	ฉ
ขอบเขตและวิธีดำเนินการศึกษา	ฉ
การเสนอเรื่อง	ฉ
บทที่	
1. ลักษณะและปัญหาชาวเขาในประเทศไทย	1
1.1 ลักษณะและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของชาวเขา	1
1.2 จำนวนและบริเวณที่อยู่อาศัยของชาวเขา	5
1.3 การจัดระเบียบทางสังคมของชาวเขา	6
1.4 ลักษณะสังคมและสถานะภาพของบุคคลในสังคมชาวเขา	12
1.5 การปกครองในหมู่บ้านชาวเขา	13
1.6 ทัศนคติความเชื่อถือ	14
1.7 กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	16
1.8 ปัญหาชาวเขาในประเทศไทย	18
1. ปัญหาการปลุกผี	18
2. ปัญหาการทำลายป่าและถนนนำลำธาร	21
3. ปัญหาทางสังคมและการเมือง	23

2.	นโยบายและองค์การบริหารงานชาวเขา	27
2.1	นโยบาย	27
	ก. นโยบายระยะสั้น	27
	ข. นโยบายระยะยาว	29
2.2	วิธีดำเนินการกับชาวเขา	29
2.3	การดำเนินงานเกี่ยวกับชาวเขาของหน่วยงานต่าง ๆ	48
	2.3.1 กรมประชาสงเคราะห์	48
	2.3.2 ตำรวจตระเวนชายแดน	49
	2.3.3 กองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์	54
	2.3.4 โครงการพระบรมราชานุเคราะห์ชาวเขา	56
	2.3.5 กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ	59
	2.3.6 คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ	62
	2.3.7 กรมป่าไม้	63
3.	ผลงานของกรมประชาสงเคราะห์	65
3.1	นิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา	65
3.2	ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา	70
	ก. หน่วยสร้างความสัมพันธ์ เมืองต้น	73
	ข. หน่วยหมู่บ้านหลัก	75
	ค. หน่วยพัฒนา เป็น เขตพื้นที่	78
	ง. หน่วยปฏิบัติงานร่วมกับโครงการอื่น	79
3.3	ศูนย์วิจัยชาวเขา	82

3.4	โครงการชาวเขาสัมพันธ์	90
	พระธรรมจาริก	91
	การผูกสัมพันธ์ชาวเขารับหน้าของหมู่บ้าน	92
	การส่งเคราะห์ให้หอดิน	93
	อาสาสมัคร	94
4.	งานที่กรมประชาสงเคราะห์ทำร่วมกับหน่วยงานอื่น	95
4.1	โครงการส่งเสริมอาชีพชาวเขา	95
4.2	โครงการส่งเสริมการศึกษาและอนามัย	100
4.3	โครงการศูนย์อพยพชาวเขา	106
4.4	โครงการพัฒนาเป็นเขตพื้นที่	110
5.	วิเคราะห์ปัญหาและขอเสนอแนะ	124
5.1	ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย	118
	ก. นโยบายเรื่องสัญชาติชาวเขา	121
	ข. นโยบายเกี่ยวกับการให้ชาวเขาเลิกปลูกฝิ่น	124
	ค. นโยบายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินชาวเขา	127
5.2	ปัญหาด้านการบริหาร	128
5.3	ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน	134
5.4	ปัญหาการเงิน	138
5.5	ปัญหาการประสานงาน	141
5.6	ปัญหาในด้านการตลาด	143
6.	สรุป	146

รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1. อัครกาดัง เจ้าหน้าที่ยุวจัยชาว เขา	85
2. สถิติการประชุมคณะกรรมการชาว เขาและคณะอนุกรรมการ สาขาต่าง ๆ	130
3. แสดงการ เปรียบ เทียบหน่วยงานที่รับผิดชอบคานชาว เขา ของประเทศต่าง ๆ	132
4. งบประมาณกองสง เคราะห์ชาว เขา	139
5. โครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	140
6. การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชาว เขา	142

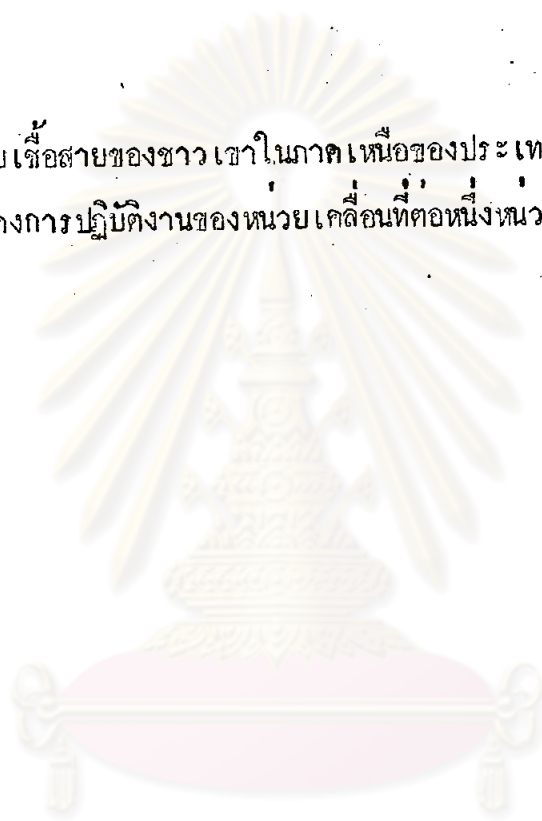
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการแผนภูมิประกอบ

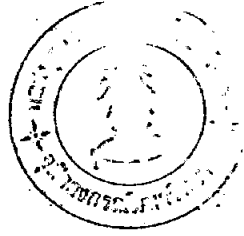
แผนภูมิ

หน้า

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | การสืบเชื้อสายของชาวเขาในภาคเหนือของประเทศไทย | 4 |
| 2. | ผังแสดงการปฏิบัติงานของหน่วยเคลื่อนที่ต่อหนึ่งหน่วย | 72 |



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ปัญหาชาวเขานั้นเป็นปัญหาสำคัญ เรื่องหนึ่งที่มีรัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างรีบด่วน แต่เดิมนั้นรัฐบาลไม่ค่อยจะให้ความสนใจต่อชาวเขาเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะชาวเขาเหล่านั้นอาศัยอยู่ตามป่าเขาในถิ่นทุรกันดาร โดยเฉพาะบริเวณชายแดนทางภาคเหนือ ไม่มีการติดต่อกับสังคมคนไทยและเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายรัฐบาล ต่อมามีการสำรวจความเสียหายที่เกิดจากชาวเขา ก็พบว่าทำอะไร เลื่อนลอยของชาวเขานั้นเป็นการทำลายป่าไม้และคนนำล่าสัตว์ เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การอพยพเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนไปมาระหว่างประเทศของชาวเขา ยังทำให้เกิดปัญหาความปลอดภัยทางชายแดนอีกด้วย นอกจากนี้ชาวเขียบางเผ่ายังนิยมปลูกฝิ่น ฝิ่นจำนวนมากที่ชาวเขาผลิตขึ้นบางส่วนถูกนำมาขายในกรุงเทพฯ และบางส่วนถูกส่งไปตลาดต่างประเทศ และถูกแปรสภาพเป็นเฮโรอีน ซึ่งเป็นการผิดกฎหมาย และเป็นอันตรายต่อมนุษยชาติ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้เข้าแทรกซึมในหมู่ชาวเขาจนสามารถชักจูงชาวเขาจำนวนหนึ่งให้หลงเชื่อและ เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจึงหันมาสนใจการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาอย่างจริงจัง เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดัง ๆ เหล่านี้

การดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขานั้น กรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง เพราะฉะนั้น วิทยาลัยพจนานับนี้นอกจากจะเป็นเอกสารที่ให้ประโยชน์ในการ เผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับงานสงเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์แล้ว ยังเป็นประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน สามารถนำเอาข้อคิดเห็นและวิธีการแก้ไขปัญหาลุ่สรรคข้อขัดข้องของทาง ๆ ไปใช้ปรับปรุงงานสงเคราะห์ชาวเขาให้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับตัวผู้บริหารเอง ปัญหาและอุปสรรค

ต่าง ๆ ในการดำเนินงานตลอดถึงวิธีการแก้ไขที่ได้เสนอแนะไว้ จะเป็นประโยชน์
ในการวางนโยบายการสงเคราะห์ชาวเขาต่อไป

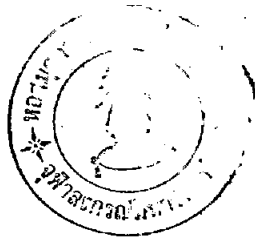
วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาคนควาและรวบรวมข้อเท็จจริง เกี่ยวกับงานสงเคราะห์ชาวเขา
ของกรมประชาสงเคราะห์ชน
2. เพื่อศึกษาว่าการดำเนินงานได้ผลสมความมุ่งหมายหรือไม่
3. เพื่อเสนอแนะความคิดเห็น เกี่ยวกับการปรับปรุงงานสงเคราะห์ชาวเขา
ตลอดจนการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดี
สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติมากที่สุด

ขอบเขตและวิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษางานสงเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์ระหว่างปี 2509
ถึง 2516 นี้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะในรอบ 8 ปีเท่านั้น โดยศึกษาถึงวิธีปฏิบัติงาน
ของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน
และบริหารงาน ตลอดจนการวางหนทางแก้ไข โดยผู้เขียนจะพยายามศึกษาจากข้อ
เท็จจริงต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว คนควาจากเอกสารทั้งภาษาไทยและอังกฤษ เช่น หนังสือ
เอกสารการประชุมสัมมนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research)
เก็บสถิติตัวเลข ตลอดจนข้อมูลและรายงานต่าง ๆ ของทางราชการ สนทนาแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน สัมภาษณ์ผู้ ตลอดจนจากประสบการณ์ของผู้เขียน
เองในการไปราชการตามศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดต่าง ๆ ดังนั้น
วิธีการศึกษาจึงเป็นรูป Documentary และ Field Research ประกอบกัน



การ เสนอเรื่อง

การ เสนอเรื่องในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาเป็นบท ๆ ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 กล่าวถึงชาวเขาในประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นถึงลักษณะของ ชาวเขา ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับชาวเขา เพื่อศึกษาถึงความจำเป็นที่รัฐบาลต้อง พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

บทที่ 2 กล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลและองค์การบริหารงานชาวเขา อันประกอบด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ ตลอดจนหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านชาวเขา คือ กรมประชาสงเคราะห์ ตำรวจตระเวนชายแดน และ กอ.ปค. ฯลฯ

บทที่ 3 กล่าวถึงผลงานของกรมประชาสงเคราะห์ เช่น ผลงานของ นิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ศูนย์วิจัย- ชาวเขา และโครงการชาวเขาสัมพันธ์

บทที่ 4 กล่าวถึงงานที่กรมประชาสงเคราะห์ทำร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น โครงการส่งเสริมการศึกษาและอนามัย โครงการส่งเสริมอาชีพ โครงการศูนย์อพยพ- ชาวเขา และโครงการพัฒนาเป็นเขตพื้นที่

บทที่ 5 เป็นบทวิเคราะห์และขอเสนอแนะ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ผลการ ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ และชี้แจงข้อบกพร่องต่าง ๆ ตามที่ได้ศึกษามา เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงงานสงเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์ ต่อไป

บทที่ 6 เป็นบทสรุปเรื่องราวและสาระสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้