

ปัญหาการดำเนินงานโครงการหลวงพัฒนาคนน้ำ กรมป่าไม้



นางสาว วราภรณ์ อมราพิทักษ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาพาณิชยศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2527

ISBN 974-563-569-3

013320

17230809

THE OPERATIONAL PROBLEMS OF  
THE ROYAL WATERSHED DEVELOPMENT PROJECT, FORESTRY DEPARTMENT



Miss Waraporn Amarapitak

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Commerce  
Department of Commerce

Graduate School  
Chulalongkorn University

1984

ISBN 974-563-569-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์  
โดย  
ภาควิชา  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ปัญหาการดำเนินงานโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ กรมป่าไม้  
นางสาว วรภรณ์ อมราพิทักษ์  
พาณิชยศาสตร์  
อาจารย์ ปกรณ์ จริงสูงเนิน  
รองศาสตราจารย์ ศิริโสภาคย์ บุรพาเกษะ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....*Dr. Praporn Amratapak*..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิษฐ์ บุณนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....*Dr. N. S. S.*..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.นราศรี ไววนิชกุล)

.....*Dr. J. S.*..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ จินตนา บุญบงการ)

.....*Dr. P. S.*..... กรรมการ  
(อาจารย์ ปกรณ์ จริงสูงเนิน)

.....*Dr. S. S.*..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ศิริโสภาคย์ บุรพาเกษะ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์      ปัญหาการดำเนินงานโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ กรมป่าไม้  
ชื่อนิสิต                      นางสาว วรารมณ อมราพิทักษ์  
อาจารย์ที่ปรึกษา            นาย ปกรณ์ จริงสูงเนิน  
   รองศาสตราจารย์ ศิริโสภาคย์ บุรพาเดชะ  
ภาควิชา                        พาณิชยศาสตร์  
ปีการศึกษา                    2526



บทคัดย่อ

การดำเนินงานของโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะช่วยแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้บริเวณภาคเหนือของประเทศ และพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชากรในพื้นที่ให้ถูกวิธี เพื่อลดการทำลายทรัพยากรป่าไม้และเป็นการปรับปรุงรักษาคุณภาพของสภาพแวดล้อมบริเวณแหล่งต้นน้ำลำธาร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงการดำเนินงานตามโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ ตลอดจนทำการประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ศึกษาปัญหาและเสนอแนะสู่ทางการแก้ปัญหาในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า เพื่อให้การบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ ในอันที่จะปรับปรุงรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้ถูกทำลายโดยชาวเขา โครงการจึงได้กำหนดลักษณะงานที่ต้องดำเนินการออกเป็น 2 ลักษณะงานหลัก คือ งานปลูกป่า และงานจัดหมู่บ้านหลวงพัฒนา ชาวเขา โดยมีการดำเนินงานในรูปแบบของการพัฒนาแบบผสมผสานในทุกด้าน ทั้งด้านนิเวศน์วิทยา เศรษฐกิจ และสังคม มีการร่วมมือกับส่วนราชการ สถาบันการศึกษา ตลอดจนภาคเอกชนต่าง ๆ

จากการดำเนินงานของโครงการนับตั้งแต่ พ.ศ. 2517 จนถึง พ.ศ. 2526 กล่าวได้ว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ผลการดำเนินงานด้านการปลูกป่าของโครงการไม่สามารถสร้างสวนป่าทดแทนพื้นที่ป่าที่ถูกทำลายได้ทัน ด้านการพัฒนาประชากรในพื้นที่สามารถดำเนินการได้เพียงบางส่วน of ประชากรเท่านั้น จากการศึกษาค้นคว้าประเด็นปัญหาในการดำเนินงานของโครงการได้เป็น 2 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาด้านการบริหารและการพัฒนา ได้แก่ ปัญหาการขาดความสนับสนุนด้านงบประมาณและอัตรากำลัง การขาดประสิทธิภาพทางด้านการบริหารของโครงการ ปัญหาความล่าช้าเนื่องจากการเป็นารดำเนินงานของภาครัฐบาล ปัญหาเกี่ยวกับประชากรที่จะทำการพัฒนา เพราะเป็นชาวเขาซึ่งมีหลายเผ่าพันธุ์ และมีความแตกต่างกันทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา ตลอดจนภาษา และประสิทธิภาพของประชากรส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับต่ำ

2. ปัญหาด้านการดำเนินงาน ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดของสภาพภูมิประเทศ เพราะพื้นที่ดำเนินการเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน ขาดเส้นทางคมนาคมติดต่อ ปัญหาไฟฟ้า ปัญหาการขาดรูปแบบวิธีการในการดำเนินงานเกษตรที่สูง ปัญหาด้านการตลาดและปัญหาในการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ถึงแม้รัฐบาลจะได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อการจัดตั้งและดำเนินงานโครงการหลวงพัฒนาดินน้ำมาเป็นระยะเวลานานแล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานของโครงการก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาด้านการบริหาร การพัฒนาและการดำเนินงานดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ดังนั้น โครงการควรที่จะได้เร่งพิจารณาแก้ไข ปัญหาโดยเฉพาะทางด้านการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรให้ความสำคัญกับระบบการจัดเก็บข้อมูลเพื่อให้ประโยชน์ในการพิจารณาวางแผน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของโครงการในระยะต่อไปให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาล ส่วนราชการ ตลอดจนสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง เพื่อให้การดำเนินงานสามารถช่วยคลี่คลายสถานการณ์ป่าไม้ที่ถูกทำลายโดยชาวเขาให้ได้ผลอย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title                    The Operational Problems of the Royal  
Watershed Development Project, Forestry  
Department

Name                                Miss Waraporn Amarapitak

Thesis Advisor                Mr. pakorn Jring Soong Nern  
Associate Professor Sirisopak Buraphadeja

Department                        Commerce



#### ABSTRACT

The operation of the Royal Watershed Development Project of Forestry Department, Ministry of Agriculture and Cooperatives, hints to solve the problem of encroachment of the forestland in the Northern part of Thailand and to develop the appropriate advanced technology of land used according to the land capability and suitability in order to decrease the destruction of the forest resource and to improve the balancing of the environment of the Watershed area. This thesis is aimed towards the study of the operation of this project throughout the evaluational proceeding have been done, study of the operational problems and proposing how to solve the problems.

According to this study, it was found that in order to reach towards the objectives of the project thereby improving preservation of the forest which is being destroyed by the hilltribe. The project was pointed to two job categories that were the forest plantation and the settlement of the Royal Hilltribe Development Village. Therefore the operational development had combined with many fields as ecology, economics, and sociology including co-operation with government and commercial agencies concerned.

Since the operational project done in 1974 to 1983 was found that there was not completely succeeded. The solution of the forest plantation could not settle the forest to substitute the destructive forest and some group of the population were convinced to development. The problems can be summarized into two categories as follows:

1. The problem of management and development which are mainly concerned with lacking of budget supporting, manpower, problems of management as the matter of fact, this project was executed by the government sector which have several other government agencies concerned. Furthermore, there are still some social problems namely difference in culture, custom, religion, languages, and the low efficiency of population.

2. The problem of implementation which are related with the problems of geography, lack of communication network, market, and co-operation among agencies concerned.

Eventhough the government has come out appreciately support to establish and to operate for the long term project but it couldn't reach the target. Herewith the main point of the problems were caused by management, development and implementation as mentioned above. Therefore to relieve the destruction of the forest resource, it is strongly recommended that the problems should be solved immediately. Moreover the agencies incharged should also be concentrated not only on the establishment information system which could be used as a tool in project planning, monitoring and evaluation but also the government agencies and institutions concerned must be fully cooperated.

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จจุลวงลงไค้ด้วยคักคักความกรุณาอย่างยั้งจาก อาจารย์ ปกรณ์  
จริงสูงเนิน ที่ได้กรุณาไว้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้ข้อมูล หนังสือ  
และเอกสารสำหรับใช้ศึกษาเพื่อประกอบการทำวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ศิริโสภาคย์ บูรพาเคชะ  
ที่ได้กรุณาไว้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งทั้งสองท่านที่กล่าวนามไค้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายั้งเพื่อ  
ให้คำปรึกษาแนะนำ และช่วยตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนยังไค้ได้รับความกรุณาจาก ศาสตราจารย์  
ดร.นราศรี ไวนิชกุล และ รองศาสตราจารย์ จินตนา บุญงการ ในการให้คำแนะนำและรับ  
เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังไค้ได้รับความอนุเคราะห์อย่างสูงจาก คุณอุทัย จันฉกา ผู้อำนวยการ  
กองอนุรักษ์ต้นน้ำ คุณปริษา อมฉาย ป่าไม้เขตแม่สะเรียง คุณแก้ว หล่อพัฒนเกษม หัวหน้าฝ่าย  
พัฒนาต้นน้ำ คุณฉัตรชัย วัคโณภาส หัวหน้างานปลูกสร้างและบำรุงป่า และคุณก่อเกียรติ เกษรศิริ  
เจ้าพนักงานป่าไม้ 6 ในการให้ข้อมูล คำแนะนำ และอำนวยความสะดวกในการติดต่อและให้  
เข้าพบกับเจ้าหน้าที่ในภาคสนาม และไค้ได้รับความอนุเคราะห์ด้วยไมตรีจิตอันคักยั้งจากข้าราชการ  
เจ้าหน้าที่ ตลอดจนลูกจ้าง คนงานของโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ สำนักงานตลาดที่สูง ในทุกคาน  
ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนประจำอยู่ในภาคสนาม ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณทุกท่านที่ไค้กล่าวนามมา  
ข้างต้นนี้ และอีกหลายท่านที่มีอาจกล่าวนามในที่นี้ไค้ทั้งหมด

คุณประโยชน์ที่จะไค้รับจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบคักคักคาราคาผู้มีพระคุณ  
ครูบาอาจารย์ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้เขียน องค์กรทุกองค์กรในทุกระดับที่บริหารงาน  
อันเกี่ยวของกับชาวเขา และการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ตลอดจนผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือ  
ทุกท่านที่ไค้กรุณาช่วยเหลือสนับสนุน และเป็นกำลังใจจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไค้สำเร็จจุลวงลง  
คัก

วราภรณ์ อมราพิทักษ์



สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฅ
รายการตารางประกอบ.....	ฎ
รายการรูปภาพประกอบ.....	ฐ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
แนวเหตุผลทฤษฎีที่สำคัญหรือสมมติฐาน.....	8
ขอบเขตของการศึกษา.....	8
ความหมายของคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	10
วิธีการศึกษา.....	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	12
อุปสรรคในการวิจัย.....	12
2 ประวัติความเป็นมาของโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ กรมป่าไม้.....	13
ชาวเขากับปัญหาป่าไม้ทางภาคเหนือของประเทศไทย.....	13
ประวัติความเป็นมาของโครงการฯ.....	18
วัตถุประสงค์ของโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ.....	22
3 การบริหารงานตามโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ.....	24
แผนการดำเนินงาน.....	24
การแบ่งส่วนงาน.....	26
การดำเนินงานตามโครงการ.....	34
- งานพัฒนาทางด้านนิเวศน์.....	34
- งานพัฒนาประชากรที่อาศัยอยู่บนที่สูง.....	34
การควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงาน.....	37

ผลการดำเนินงาน.....	37
- ด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อม.....	37
- ด้านการจัดหมู่บ้านหลวงพัฒนาชาวเขา.....	40
4 ปัญหาการดำเนินงานตามโครงการและแนวทางแก้ไข.....	46
ปัญหาด้านการบริหาร และการพัฒนา.....	46
- การวางแผน.....	46
- การจัดรูปองค์กร.....	47
- การบริหารงานบุคคล.....	49
- การบริหารงานคลัง.....	55
- การควบคุมและติดตามผล.....	56
- ปัญหาด้านการพัฒนาชาวเขา.....	57
ปัญหาด้านการดำเนินงาน.....	58
- ปัญหาก่อนการดำเนินงาน.....	59
- ปัญหาระหว่างการดำเนินงาน.....	63
- ปัญหาหลังการดำเนินงาน.....	73
5 สรุปผลและข้อเสนอแนะ.....	78
บรรณานุกรม.....	85
ภาคผนวก.....	92
ประวัติผู้เขียน.....	119

รายการตารางประกอบ

หน้า

ตารางที่

1	จำนวนประชากร และอัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศไทย....	2
2	ปริมาณพื้นที่ป่าไม้ในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ในช่วงระยะเวลา 21 ปี (พ.ศ.2504 - 2525).....	4
3	แสดงการสู่มตัวอย่างที่ศึกษาจากประชากรทั้งหมด.....	9
4	แสดงจำนวนอัตราข้าราชการประจำหน่วยโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ... ..	30
5	แสดงผลการปลูกป่าปรับปรุงต้นน้ำของโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ.....	38
6	แสดงงบประมาณที่ได้รับและผลงานปลูกป่าของโครงการ หลวงพัฒนาต้นน้ำ.....	39
7	แสดงผลการดำเนินงานจัดหมู่บ้านหลวงพัฒนาชาวเขา ของโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ พ.ศ.2520 - 2526 .....	41

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปภาพที่

1	ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการเกิดของประชากรกับพื้นที่ป่าไม้.....	5
2	แผนภูมิแสดงที่มาและเชื้อสายของชาวเขาในประเทศไทย.....	14
3	แผนภูมิแสดงการอพยพของชาวเขาเข้ามาสู่ประเทศไทย.....	15
4	แผนภูมิแสดงการจัดตั้งหน่วยงานสนามตามโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ และโครงการหมู่บ้านหลวงพัฒนาชาวเขา.....	21
5	แผนภูมิแสดงการจัดแบ่งส่วนงานของกองอนุรักษ์ต้นน้ำ.....	25
6	แผนภูมิแสดงการจัดแบ่งงานของฝ่ายโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ กองอนุรักษ์ต้นน้ำ (ปรับปรุงใหม่).....	28
7	แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารและการประสานงานของ โครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ.....	31
8	แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์กรการแก้ปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น.....	70