

วิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะ

การส่งเคราะห์ชาวเขาของกรมประชาสงเคราะห์ ได้เริ่มจากการที่รัฐบาลได้ตระหนักดีว่า ในอาณาบริเวณแถบภูเขาชายแดนภาคเหนือ ซึ่งติดกับราชอาณาจักรลาว และพม่า นั้น เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ซึ่งมีเชื้อสายต่างไปจากชาวไทย และเป็นปัญหาใหม่สำหรับรัฐบาล ทั้งในด้านการสังคมและในด้านการปลอดภัยของชาวเขาเอง และของประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ประกอบทั้งในเวลานั้นสถานการณ์ตามชายแดนทวีความยุ่งยากขึ้นทุกขณะ การแทรกซึมจากภายนอกจะเคลื่อนไหวเข้ามาทางคานหลวงพระบาง การกระจายเสียงเป็นภาษาชาวเขาของจีนแดงและลาว กำลังเป็นที่นิยมฟังของหมู่บ้านชาวเขาเผ่าที่มีรกรากมาจากจีน ในยุคนั้นคิเมืองคการฝึกชาวเขาให้มาแทรกซึมก่อความต้ามหมู่บ้านชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ในเขตพม่า ลาว และไทย ติดกับชายแดนภาคเหนือมีแคมป์ของกลุ่มคนผู้ก่ออาชกรรมตั้งอยู่เป็นระยะ ๆ ไป ซึ่งไม่แน่ว่าจะมีการแปรพักตร์เมื่อใด การรบบนเขาได้มีการพิสูจน์เป็นอย่างดีแล้วในประเทศลาวว่า ชาวเขามีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก การสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจระหว่างชาวเขาและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล การสร้างความจงรักภักดีของชาวเขาใหม่ต่อชาติไทย จำเป็นต้องมีการดำเนินงานโดยเร่งด่วน เพื่อจะได้ชาวเขาเป็นกำลังในการรักษาความสงบปลอดภัยทางชายแดน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำได้ด้วยการดำเนินงานแบบสร้างพระคุณ นั่นคือการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

<sup>1</sup> คณะกรรมการชาวเขา, การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในประเทศไทย (พระนคร:

อีกประการหนึ่ง คือ เมื่อประเทศไทยได้ประกาศเลิกการ เสพและการ  
จำหน่ายฝิ่น ตั้งแต่ พ.ศ.2501 ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายความ  
รับผิดชอบให้จัดการปลุกฝิ่น เพื่อให้การ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล กรม-  
ประชาสงเคราะห์จึงได้รับมอบหมายให้ดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา เพื่อ  
ให้ชาวเขาเลิกปลุกฝิ่น เลิกตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำไร่ เลื่อนลอย และส่งเสริมให้ทำการ  
เพาะปลูกแบบถาวร โดยได้เริ่มโครงการนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา และ  
ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาขึ้น

การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองนั้น หวังกันว่าจะสามารถดึงดูดใจชาวเขาที่  
อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณใหญ่เข้ามาอยู่ในบริเวณนิคม ซึ่งพวกเขาจะได้รับความ  
ช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การดำรงชีวิตอย่าง เป็นหลักแหล่งสุขสบาย และ  
ประกอบการ เกษตรที่ดีกว่าเดิม นอกจากนั้น ยังมีความประสงค์ให้ชาวเขาหลุดพ้น  
จากการผลิตฝิ่น โดยการจัดหาวิธีการอย่างอื่นเพื่อหารายได้ที่เป็นเงินให้<sup>2</sup> แผนการ  
ปฏิบัติงานสำหรับนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา ได้กำหนดไว้ดังนี้<sup>3</sup>

1. เพื่อกระตุ้นให้บรรดาชาวเขาที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจาย ย้ายเข้ามา  
อยู่ในบริเวณนิคมและตั้งหลักแหล่งอยู่อย่างถาวร
2. เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงสัตว์ เลี้ยงและการปลูกไม้ยืนต้นตลอดจนอุตสาหกรรม  
ในครัวเรือน และจัดบริการตลาดสำหรับชาวเขา ตลอดจนการส่งเสริมการอนามัยและ  
การศึกษาของชาวเขาที่ย้ายเข้ามาอยู่ในนิคม

<sup>2</sup> คณะสำรวจสหประชาชาติ, รายงานการสำรวจความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม  
ในอาณาบริเวณที่ปลุกฝิ่นของประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายก-  
รัฐมนตรี, 2511) หน้า 108

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109

เมื่อนิคมจะได้ดำเนินงานเพื่อปรับปรุงส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ของ ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ใกล้นิคมไปแล้วหลายประการ ทั้งแผนการปฏิบัติงาน ของนิคมนั้น น่าจะช่วยแก้ปัญหาการปลุกผีของชาวเขาและการตัดไม้ทำลายป่าได้ เป็นอย่างมาก เพราะชาวเขาจะอยู่เป็นหลักแหล่ง มีอาชีพที่แน่นอน แต่ปรากฏว่า การดำเนินงานของนิคมยังไม่ครบถ้วนตามความมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้แต่แรก เช่นจำนวน ชาวเขาที่เข้ามาตั้งหลักแหล่งในที่ของนิคม ก็มีเพียงน้อยราย นิคมที่จัดตั้งขึ้น 4 แห่ง ควบกัน คือ ที่จังหวัดตาก เชียงใหม่ เชียงราย และจังหวัดเพชรบูรณ์ มีชาวเขา เข้าไปตั้งหลักแหล่งในเขตนิคมประมาณ 8,000 คนเท่านั้น<sup>4</sup> ซึ่งนับว่าเป็นจำนวน ที่น้อย เมื่อเทียบกับประชากรชาวเขาซึ่งมีประมาณ 250,000 - 500,000 คน เหตุที่ชาวเขามักจะไม่ค่อยยอมย้ายเข้ามาอยู่ในบริเวณนิคม ทั้งนี้เพราะชาวเขา ยังคิดนิสัยรักการ เป็นอยู่อย่างอิสระตามแบบของตนอยู่ จึงไม่ยอมจากถิ่นเดิมไป ง่าย ๆ ข้อขัดข้องอีกประการหนึ่งก็คือ พวกชาวเขามิ่่นิสัยชอบย้ายหลักแหล่งของตน ไปอยู่ในที่ใหม่เรื่อย ๆ<sup>5</sup> และการตั้งนิคมนั้น แต่เดิมมิได้มีการสำรวจพื้นที่โดยละเอียด และมีได้มีการวางแผนว่า นิคมแห่งหนึ่ง ๆ จะรับชาวเขาได้เท่าไร หรือจะส่งเสริม อะไร เป็นพี่หลัก การสงเคราะห์ชาวเขาภายในเขตนิคมจึงอยู่ในลักษณะคอยทำคอยไป ทั้งนี้เพราะเกี่ยวข้องกับขบวนการสำคัญ 3 ประการคือ การวางแผน คน และเงิน มิได้พร้อม อนึ่ง ทางราชการก็ยังไม่สามารถหาพี่อื่นใด ที่ทำรายได้เข้ามาให้แก่ ชาวเขาแทนได้ จึงทำให้ชาวเขาไม่เห็นประโยชน์ของการเข้ามาอยู่ในนิคม

4 กรมประชาสงเคราะห์, การสงเคราะห์ชาวเขาในประเทศไทย, (นนทบุรี : โรงพิมพ์-สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2514), หน้า 22

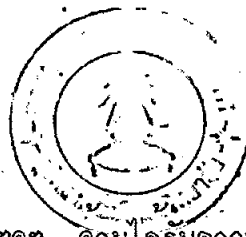
5 เกดเคส, วิไลยม อาร., ชนชาวเขาในประเทศไทย (สารคดีขององค์การ สปอ.) (2508 พิมพ์ครั้งแรก) หน้า 14

ควยเหตุดังกล่าวแล้ว โครงการช่วยเหลือชาวเขาในรูปแบบจึงได้หันเห  
ไปทางด้านศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา การดำเนินงานของศูนย์ดังกล่าวนี้  
ก็เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการอำนวยความสะดวกของหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่  
ออกไปปฏิบัติงานทั้งในด้านการพัฒนาการเกษตร การศึกษา และการอนามัย ตามหมู่บ้าน  
ชาวเขาโดยทั่วไป นอกจากนั้นแล้ว ศูนย์ยังมีที่ทดลองสำหรับปลูกพืช และเลี้ยงปศุสัตว์  
ควย ในการออกไปปฏิบัติงานครั้งหนึ่ง ๆ เจ้าหน้าที่จะท่องเที่ยวตามหมู่บ้าน  
ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ เป็นเวลาหลายสัปดาห์ หรือบางทีเป็นเดือน เพื่อแนะนำส่งเสริม  
ให้ชาวเขาปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น และรู้จักใช้วิธีการเกษตรที่ทันสมัย

การดำเนินงานในลักษณะนี้ นับว่าเป็นแนวความคิดที่ดี แต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน  
จะต้องเป็นผู้ที่เสียสละอย่างแท้จริง เพราะเป็นงานที่เหนื่อยยาก ต้องหมั่นเพ่งกำลังใจ  
และกำลังความสามารถ ทั้งงานศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขานี้ นับว่าเป็นงานหลัก  
ของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เป็นงานที่รวมการพัฒนาในทุก ๆ  
ด้าน จึงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่มีความแข็งแกร่งทั้งในทางจิตใจและร่างกาย  
งานจึงจะดำเนินไปก้าวหน้า

การดำเนินงานที่ผ่านมาของกรมประชาสงเคราะห์ นับว่าได้ผลมีประโยชน์  
โดยเฉพาะในแง่ส่งเสริมให้ชาวเขาที่มีความอยู่ดีกินดี เกิดความจงรักภักดีต่อประเทศไทย  
และเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทย แต่ผลดีเหล่านี้ ไม่อาจจะวัดออกมา  
เป็นตัวสถิติได้ ทั้งสถิติตัวเลขที่มีอยู่ก็นับว่ายังไม่สมบูรณ์ถูกต้องทีเดียว

อย่างไรก็ตาม นับว่าการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ มีส่วนไม่น้อย  
ต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของชาวเขา การสามารถเข้าถึงชาวเขาได้ 1500 หมู่บ้าน  
ได้สร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดแก่ชาวเขา ทำให้ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงาน  
ตามโครงการหลาย ๆ อย่าง เช่น โครงการส่งเสริมการศึกษา โดยการจัดการฝึกอบรม  
เพื่อให้ชาวเขากลับไปเป็นครูตามหมู่บ้านของชาวเขานั้น ได้รับความสนใจจากชาวเขา  
มาก ทำให้จำเป็นต้องรับผู้เข้ารับการอบรมเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี โครงการส่งเสริม  
อุตสาหกรรมในครัวเรือน โครงการชาวเขาสัมพันธ์ เช่น การนำชาวเขามารับการรักษาตัวออกเป็น



การเผยแพร่ศาสนาของคณะพระธรรมจาริก ฯลฯ ล้วนได้รับความร่วมมือจากชาวเขา ทั้งสิ้น สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องแสดงว่าชาวเขาสนใจต่อความเจริญที่เรานำไปให้ สนใจที่จะส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียน เลื่อมใสศรัทธาที่จะบวชเป็นภิกษุสามเณร เพื่อศึกษาทั้งในธรรมและในค่านิยมทั่วไป เชื้อพื้เจาหนาทที่ได้อีกคำแนะนำต่าง ๆ

นอกจากผลในด้านทัศนคติดังที่กล่าวมาแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หลังจากที่กรมประชาสงเคราะห์ได้เร่งส่งหน่วยเคลื่อนที่ออกไปปฏิบัติงานตามหมู่บ้านชาวเขา และแนะนำส่งเสริมในด้านการศึกษาแล้ว พอจะกล่าวได้ว่า การทำลายป่าไม้และการปลูกฝิ่นของชาวเขาในเขตปฏิบัติงานของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาใกล้คลงหรืออย่างน้อยก็ไม่ได้ขยายออกไปอีก ทั้งนี้เพราะการให้คำแนะนำและดูแลอย่างใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเคลื่อนที่ของกรมประชาสงเคราะห์ การอพยพเคลื่อนย้ายมีไม่มากนัก เพราะเนื้อที่กินทำการเพาะปลูกยังใช้ประโยชน์ได้อยู่ เขาก็ต้องการทำมาหากินในที่เดิมสืบไป เพราะฉะนั้น หากเราสามารถทำให้เขาเข้าใจคุณค่าในการใช้ประโยชน์เพื่อทำการเพาะปลูกและสามารถตอบสนองความต้องการในด้านนี้ได้ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาอันสัมพันธ์กันกับความต้องการที่จะย้ายที่อยู่อาศัยได้

### อุปสรรคในการดำเนินงานและวิธีการแก้ไข

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับชาวเขาแต่เดิมนั้นเป็นเพียงการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นปัญหาใหม่สำหรับรัฐบาลทั้งในด้านการสังคม และในด้านความปลอดภัยทั้งของชาวเขาเองและของประเทศเป็นส่วนรวม และโดยที่อาณาบริเวณที่ชาวเขาอาศัยอยู่คือแถบภูเขาทางชายแดนภาคเหนือ ซึ่งติดกับราชอาณาจักรลาวและพม่า นั้น ภายตอการแทรกซึมของฝ่ายตรงข้ามใค้ภายใน รัฐบาลในสมัยก่อนจึงมีนโยบายที่จะโอนแนววิหชาวเขาเป็นมิตรต่อไทย ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของข้าศึก แต่กลับจะช่วยให้ข้าศึกออกไปเสีย

ดังนั้น นโยบายที่แลวม้าของรัฐบาลเกี่ยวกับชาวเขานั้นจึง เป็นไปอย่างอะลุ่มอล่วยที่สุด<sup>6</sup>  
กล่าวคือ

"... ชาวเขาเหล่านี้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในไทยได้โดยเสรี และ  
ได้มาครอบครองที่ดินซึ่งตนไม่มีกรรมสิทธิ์ นอกจากนั้น เมื่อได้ทำการเพาะปลูกจนดินจืด  
แล้ว ก็สามารถย้ายไปหาที่อุดมสมบูรณ์แห่งอื่นในถิ่นภูเขานั้นต่อไป ชาวเขาเหล่านี้ได้รับ  
ความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ไม่เคยขูดมุกใด ๆ อย่างประชาชนชาวไทย เช่น  
การเสียภาษี หรือการเข้ารับราชการ เป็นต้น ..."<sup>7</sup>

แต่นโยบายที่ปล่อยให้ชาวเขาอยู่กันเองอย่างอิสระนั้น ไม่อาจดำเนินอยู่ได้  
ต่อไปแม้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการแสดงความเมตตา และเป็นไปตามความประสงค์  
ของชาวเขา แต่เป็นการทำให้ประชาชนคนไทยส่วนรวมต้องเสียผลประโยชน์มาก วิธี  
เพาะปลูกตามแบบของชาวเขาเป็นการทำให้ดินเสื่อมคุณภาพ ผลผลิตที่ได้อาจลดลงไป  
ทำให้ต้องย้ายไปหาที่กินที่กินใหม่ซึ่งต้องโค่นป่าเผาป่า ทำไร่ร้างทางที่แห้งใหม่เรื่อย ๆ ไป  
ซึ่งมิใช่จะเป็นการทำลายป่าไม้อันมีค่าเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบกระเทือนถึงต้นน้ำลำธาร  
ซึ่งไหลลงน้ำไปสู่ที่ราบภาคกลาง ซึ่งใช้ทำการเพาะปลูกอันเป็นหัวใจของเศรษฐกิจของ  
ประเทศอีกด้วย นอกจากนั้น ชาวเขายังนิยมปลูกฝิ่น ซึ่งรัฐบาลต้องการให้ระงับเสีย  
เพราะเป็นการผิดกฎหมาย และเป็นภัยร้ายแรงต่อสุขภาพ

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลจำต้องเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับชาวเขา จาก  
วิธีการที่ค่อนข้างจะปล่อยปละละเลยมาเป็นเร่งรัดนั้น คือในเรื่องของความปลอดภัย

<sup>6</sup> ประกาศ จารุเสถียร, พลเอก ชาวเขาในประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์  
สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด 2509) หน้า 3

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

สองประเทศ คอมมิวนิสต์นอกประเทศได้พยายามชักจูงให้ชาวเขา โดยเฉพาะเผ่าแม่  
เกิดความไม่พอใจขึ้น เพื่อเป็นการก่อกวนความสงบขึ้นในประเทศ หากจะปล่อยให้  
ชาวเขาซึ่งขาดการศึกษาดำรงชีวิตอยู่อย่างแร้นแค้น และเต็มไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บ  
เนือคเนี่ยน โดยไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลตามสมควรแล้ว กังายที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์  
จะเข้าแทรกซึมบ่อนทำลายได้ง่าย ดังนั้น รัฐบาลจึงเริ่มดำเนินการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุง  
สภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาให้ดีขึ้น ดังคำกล่าวของ พลเอก ประภาส จารุเสถียร  
ที่ว่า

... รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงสวัสดิภาพของชาวเขา แต่ในขณะเดียวกัน  
ก็จะเคารพบูรณาภาพของเผ่าทวย รัฐบาลไม่มีนโยบายจะบังคับให้ชาวเขาเลิกวิถีชีวิต  
แบบเก่าของเขา และกลายมาเป็นเหมือนคนไทยทุกอย่าง ชาวเขามีสิทธิที่จะนับถือ  
ศาสนาเดิมของตนเอง และยังคงถือขนบธรรมเนียมประเพณีของตนได้ตามความปรารถนา  
การที่ชาวเขายังรักษาขนบธรรมเนียมเดิมของตนไว้นั้น ยังจะช่วยเพิ่มพูนวัฒนธรรมต่าง ๆ  
ที่อยู่แล้วในประเทศไทย ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รัฐบาลไม่เคยมีเจตนาจะล้มเลิกการเป็นอยู่  
ของกลุ่มชาวเขา หรือไปรบกวนที่พักอาศัยของชาวเขา หน้าที่ทางการ เมืองอย่างเดียว  
ที่ชาวเขากองปฏิบัติคือความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และตั้งตนอยู่ในกฎหมายของ  
ประเทศ เพื่อเป็นการตอบแทนที่รัฐบาลก็จะพยายามทุกวิถีทางในอันที่จะส่งเสริมการพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมของพวกชาวเขา รัฐบาลมีนโยบายอยู่ร่วมกันมากกว่าที่จะกลืนชาติ  
แต่ก็ไม่ขัดขัดต่ออันใดในกรณีที่ว่า ชาวเขามีความประสงค์จะเป็นคนไทยอย่างบริบูรณ์ 8

รัฐบาลในสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน ได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจาก  
ชาวเขา เช่นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงปลอดภัยของชาติ  
จึงได้กำหนดนโยบายหลักสำคัญ ๆ ในการดำเนินงานกับชาวเขาไว้ ดังที่กล่าวแล้ว

ในบทที่ 2 โดยคณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการชาวเขา ระดับชาติขึ้น เพื่อ  
รับผิดชอบในภารกิจเกี่ยวกับชาวเขาทุกกรณี มีหน่วยราชการทั้งด้านพลเรือน ทหาร  
และตำรวจ รวมมือประสานงาน มีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่อง อธิบดี-  
กรมประชาสงเคราะห์เป็นเลขาธิการ และมีกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์  
เป็นแหล่งกลางประสานงาน และเป็นสำนักงานเลขาธิการ

ในเรื่องนโยบายนี้ มีสิ่งที่จะพิจารณาคือ

ก. นโยบายเรื่องสัญชาติชาวเขา ปัญหาเกี่ยวกับการให้สัญชาติชาวเขา  
เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน และได้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานต่อชาวเขาอย่างกว้างขวาง  
อาทิ เช่น กรณีพิพาทระหว่างชาวเขากับชาวพื้นราบ เกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดิน  
เรื่องนักเรียนซึ่งจบหลักสูตรจากโรงเรียนประจำศูนย์แล้วไม่สามารถจะศึกษาต่อได้  
เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่า ฝ่ายตรงข้ามได้ขอขอบพระคุณนี้โจมตี โดยโฆษณาชวนเชื่อว่า  
รัฐบาลไทยไม่ยินดีต้อนรับชาวเขาเป็นคนไทย<sup>9</sup>

เรื่องนี้ตามหลักกฎหมายสัญชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีที่มีถิ่นฐาน  
ในแผ่นดิน ภายใต้ตอฉิปโดยของรัฐบาลแต่ดั้งเดิม ย่อมเป็นคนสัญชาติของรัฐที่มีฉิปโดย  
เหนือแผ่นดิน<sup>10</sup> เพราะฉะนั้นชาวเขาซึ่งได้ตั้งรกรากเข้ามาหากินอยู่ตามป่าเขา  
มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยมานาน ตามหลักกฎหมายย่อมต้องมีสัญชาติไทยอยู่แล้ว  
เพียงแต่การปกครองยังเข้าไปไม่ถึง ชาวเขาจึงยังไม่มีทะเบียนบ้านและสัญชาติ  
ตามกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการชาวเขาจึงมีมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2517 กำหนด  
หลักเกณฑ์การพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านชาวเขา ดังนี้<sup>11</sup>

<sup>9</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการชาวเขา ครั้งที่ 1/2517 วันที่ 14 พฤษภาคม 2517  
ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย หน้า 6

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

<sup>11</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการชาวเขา ครั้งที่ 2/2517 วันที่ 8 ตุลาคม 2517  
ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย หน้า 4



1. ชาวเขาที่ได้รับการพิจารณาของสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านจะต้องเป็นชาวเขาที่ได้รับการสำรวจตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนราษฎรไว้แล้ว หรือเป็นชาวเขาที่อยู่ในความดูแลของหน่วยราชการ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ หรือ ตำรวจตระเวนชายแดน หรือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน หรือ กองทัพบก และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ภายในเงื่อนไข ดังนี้

1.1 เป็นชาวเขาที่เกิดในประเทศไทยและบรรลุนิติภาวะแล้ว และจะต้องเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร เป็นหลักแหล่งต่อเนื่องกันแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ส่วนชาวเขาที่เป็นผู้เยาว์ ถาบิดาหรือมารดาเป็นคนสัญชาติไทย ให้ได้สัญชาติไทยตามบิดาหรือมารดา ถ้าไม่มีบิดาหรือมารดาให้ผูกครอง เป็นผู้ยื่นคำแทน

1.2 ต้องไม่เคยกระทำความผิดต่อความมั่นคงของประเทศ ยกเว้นชาวเขาที่ได้เคยกระทำความผิดทางราชการให้อภัยในฐานะเป็นชาวเขากลับใจ

1.3 ไม่เป็นผู้เคยต้องโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ในครั้งหนึ่งครั้งใด ไม่ว่าคดีใด ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

1.4 ไม่เป็นผู้มีพฤติการณ์ในทางการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศไทย หรือมีใฝ่ในลัทธิการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองของประเทศไทย

1.5 ไม่เป็นผู้มีอาชีพที่ผิดหรือเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและประเทศชาติ

1.6 เป็นผู้มาหาเลี้ยงชีพหรือมีทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์พอสมควร ทั้งนี้ ให้อยู่ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

2. ชาวเขาที่ประสงค์จะโอนสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน จะต้องยื่นคำขอและให้ทำยืนยันว่าตนไม่เป็นคนถือสัญชาติอื่น ก็จะต้องเขียนประวัติของตนเองตามแบบที่ทางราชการกำหนด

3. ให้นายอำเภอเจ้าของท้องที่สอบสวนพฤติการณ์ของชาวเขาตามแนวทางที่กำหนด พร้อมให้คำรับรอง

#### 4. ใญ่วาระการจ้งหวัก เป็นผู้นำนัจใการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ให้องสัญชาติไทยในทะ เบียนบานของชาวเขา

ขอเสนอแนะ การพิจารณาห้องสัญชาติไทยในทะ เบียนบานของชาวเขานั้น มีข้อควรพิจารณาคือ ควรจะมีการอบรมหรือจ้แจงใชาวเขามึความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับประเทศไทยใเรื่องกฎหมาย สิทธิหน้าที่และความจงรักภักดี ฯลฯ ก่อนจะพิจารณาเสนอให้องสัญชาติไทย และชาวเขาที่อยู่กระจัดกระจายยังไม่ไคตั้ง เป็นหมู่บ้าน ไถ่ถุกของ จ้งหวักและอำเภอควรพิจารณาจัดตั้ง เป็นหมู่บ้านใถ่ถุกของตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เพื่อชาวเขาจะได้มีสัญชาติไทยใถ่ถุกของต่อไป

การยอมรับใสัญชาติชาวเขานั้น ยังมีผลลึใก้านจิตใจแก่ชาวเขา ทำให้ชาวเขามึความรู้สึกเป็นคนไทยใสมบูรณ เพราะการที่เราระจ้จ้งใชาวเขามึความรู้สึกนึกคิดเป็นคนไทย จงรักภักดีต่อผืนแผ่นดินไทย และเป็นกำลังใการป้องกันประเทศ โดยไม่ยอมรับใเรื่องสัญชาตินั้น ยอมรับไปไม่ได้ และใขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาควรวา รัฐใได้ใบริการแก่ชาวเขาเท่าเทียมกับคนไทยพื้นราบอย่างไรหรือไม่ จากการใพบกักับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐบาลบางคนทำให้ทราบว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ไปตั้งหมู่บ้านชาวเขาบางแห่งนั้น ทำให้ชาวเขามึความตื่นเตนยั้งใมาก เพราะชาวเขาไม่ใรับการติดต่อจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมานานหลายปีแล้ว ทั้งนี้ เพราะอยู่ใท้องที่ทุรกันดาร การคมนาคมไม่สะดวก เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่สามารถเข้าไปถึงชาวเขาได้ ชาวเขาแทบจะไม่ทราบความเป็นไปของใโลกภายนอก หากเป็นเช่นนั้น นโยบายเรื่องสัญชาติก็จะมีประโยชน์ใใด เพราะชาวเขาไม่เข้าใจ ไม่ทราบสิทธิและหน้าที่ของตน จึงควรวาที่จะใพิจารณาแก้ไขใเรื่องนี้ โดยใให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลใได้เข้าถึงชาวเขาใเร็วใที่สุด พยายามใให้ชาวเขามึความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนใฐานะเป็นคนไทย และเมื่อนั้นชาวเขาก็จะกลายเป็นคนไทยมากขึ้น แต่ใขณะเดียวกัน รัฐบาลจะต้องมีมาตรการที่ใเคิดขาดใการผลักดันใให้ชาวเขาใที่อพยพมาจากประเทศพม่าและลาว เขามาใประเทศไทย ใที่อพยพออกไปควว แม้วาจะเป็นปัญหาใที่นาหนักใใจ เพราะชาวเขา

เหล่านั้อพยพเข้ามาอยู่ตามชายแดน เมื่อมีเหตุการณ์รบพุ่งขึ้นในประเทศใกล้เคียง แต่หาก  
ยฉมิ ใหอพยพเข้าประเทศไทยไคเรื่อย ๆ แลว รัฐบาลจะตองประสบกัับปัญหาชาวเขา  
อยางไมจบสิ้น

ข. นโยบายเกี่ยวกับการไ้ชาวเขาเลิกปลูกฝิ่น ปัญหาเรื่องยาเสพติดให้โทษ  
โดยเฉพาะปัญหาเรื่องฝิ่นนั้น นอกจากจะเป็นปัญหาภายในประเทศแล้ว ยังเป็นปัญหาทาง  
สังคระหว่างประเทศอีกควย จึงมีความจำเป็นที่ทุกประเทศจะตองร่วมมือแก้ไขอยาง  
รีบควน สำหรับประเทศไทยนั้น ไ้พยายามแก้ไขปัญหานี้มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว  
ดังปรากฏในประวัติศาสตร์ นับตั้งแต่

... สมัยศรีอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ไ้ทรงตรา  
กฎหมายลักษณะโจร ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 1903 กำหนดโทษผู้เสพและผู้ค้ายฝิ่นไว้อย่างหนัก

- สมัยรัตนโกสินทร รัชกาลที่ 1 ทรงตรากฎหมายบ้านปราบผู้ค้ายและสูบฝิ่น ขึ้น
- ร.2 ทรงตรากฎหมายเพิ่มโทษหนักกว่าเดิม
- ร.3 อังกฤษไ้นำฝิ่นจากอินเดียไปขาย  
ให้จีน ทำให้ชาวจีนที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารในไทยจำนวนมากคงสูบฝิ่นกันต่อไป  
ก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบค้ายฝิ่น และเกิดระบบฮังยี่ในเมือง ซึ่งมีปัญหายุ่งยากในการ  
ปกครองขึ้นไปอีก
- ร.4 ทรงเปลี่ยนนโยบายใหม่ ทรงอนุญาตให้ชาวจีนเท่านั้นที่สูบฝิ่น  
ไ้โดยไมผิดกฎหมาย ส่วนคนไทยห้ามเด็ดขาด และจัดตั้งภาษีผูกขาดในเรื่องฝิ่นขึ้น
- ร.5 ทรงมีพระราโ้บายที่จะลดจำนวนคนเสพฝิ่นในไทยลง รัฐบาลไ้ทำการควบคุมการ  
ค้ายเสียเอง และไ้ออกใบอนุญาตให้กับร้านค้าที่จำหน่ายฝิ่นโดยไมผิดกฎหมาย 12

จนกระทั่งรัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไ้นำปัญหาเรื่องฝิ่นมา  
พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 37 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม  
2501 ให้เลิกการเสพและจำหน่ายฝิ่นทั่วราชอาณาจักรโดยเด็ดขาด และนับตั้งแต่วันที่ 1  
กรกฎาคม 2502 เป็นต้นมา การเสพและการจำหน่ายฝิ่นจึงถือ เป็นการผิดกฎหมาย

12 ประยูร นรการณคฺ, นายแพทย์, ประมวลความรู้ เรื่องยาเสพติดให้โทษ 2509,  
หนา 2 - 7

จะเห็นได้ว่า แม่จะโคตระหนัถถึงภัยอันตรายของปีนมานานแล้ว แต่รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยก็ไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ เพราะเป็นเป็นพืชเงินพืชทอง มีราคาสูง นำหนักเบา ขนย้ายได้ง่าย และเก็บไว้นาน แม่เราจะโคพยายามส่งเสริมให้มีการปลูกพืชชนิดอื่นแทนดิน เช่น ชา กาแฟ ฯลฯ แต่ก็ไม่สามารถทำรายได้ให้เหมือนดิน การปลูกพืชอื่น ๆ เช่น มันฝรั่ง ก็มีปัญหาในเรื่องน้ำหนัก ผลผลิต และการขนส่ง ส่วนดินนั้นเมื่อราคาคานกลางขึ้นไปรับซื้อจากชาวเขาถึงหมู่บ้านเลยก็เคย เพราะฉะนั้น จึงเป็นการยากที่จะจัดการปลูกพืชชนิดอื่นไปได้อย่างเด็ดขาด การทำลายไร่ฝิ่นของชาวเขาเสีย ในบางกรณีรัฐบาลก็โคกระทำเช่นนี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็น ชาวเขาว่า รัฐบาลไม่เห็นชอบกับการปลูกพืชดังกล่าว ถ้าจะให้ทำลายไร่ฝิ่นทั้งหมด แล้วก็จะเป็นการหักท้าวและท้าวเกินไป ตราบใดที่การปลูกฝิ่นยังสามารถนำรายได้มาใหญ่ปลูก ตราบนั้นเมษษย์ก็คอยหาที่ปลูกอยู่เรื่อยไป<sup>13</sup> และการที่ยังมีผู้ลักลอบทำการคานฝิ่นอยู่ทั้งที่กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษไว้อย่างรุนแรง ก็เนื่องมาจากว่าการคานฝิ่นมีกำไรดี หากว่าสามารถรอดพ้นจากการจับกุมของเจ้าหน้าที่ จะเห็นได้ว่าราคาฝิ่นดิบจากภาคเหนือซึ่งเป็นแหล่งกำเนิด กิโลกรัมละ 600 - 900 บาท ในจังหวัดพระนคร ราคาขึ้นไปถึง 1,500 - 2,000 บาท ส่วนในฮ่องกง ราคาจะเขยิบขึ้นไป 5,000 - 6,000 บาท เมื่อนำฝิ่นไปแปรสภาพเป็นเฮโรอีน และผสมสารต่าง ๆ เข้าไปแล้ว จะให้ผลกำไรถึง 300 เท่า<sup>14</sup> ดังนั้น ผลกำไรอย่างงดงามนี้เองที่เป็นสิ่งชักจูงใจให้ผู้ลักลอบคานฝิ่นอยู่เสมอ

<sup>13</sup> ประภาส จารุเสถียร, พลเอก, เรื่องเดิม, หน้า 20

<sup>14</sup> นิติย ภาณุมาศ, พลตำรวจตรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษและกิจการของสำนักงานกลาง คปส., รายงานการประชุมเพื่อคานยาเสพติดให้โทษ ครั้งที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ก๊กก็ประดิษฐ์, 2507), หน้า 165

ข้อเสนอแนะ ความพยายามในการแก้ไขปัญหาเรื่องฝิ่นใหม่แต่เดิมแล้ว แต่ยังมีอาการทำไ้สำเร็จ ทั้งนี้ เพราะมีอุปสรรคหลายด้าน คือนอกจากจะต้องหาพืชชนิดอื่นให้ชาวเขาปลูกแทนฝิ่นแล้ว ยังจะต้องดำเนินการปราบปรามการค้าฝิ่นอย่างเด็ดขาด โดยส่วนใหญ่ฝิ่นจะถูกส่งออกไปขายยังต่างประเทศและชายภายในประเทศบ้าง เป็นบางส่วน ผู้ค้าเหล่านี้เองที่ทำให้ฝิ่นมีราคา หากราคาฝิ่นตกลงจนกระทั่งทำให้การปลูกไม่มีกำไรแล้ว ชาวเขาก็จะเลิกปลูกไปเอง และหันไปสนใจพืชอย่างอื่น การชักจูงหมายตอชาวเขาโดยเคร่งครัดจะไม่ได้ผล การต่อต้านฝิ่นที่นาจะมีผลดีกว่า น่าจะเป็นการชักจูงหมายอย่างเคร่งครัดต่อการซื้อชายฝิ่นของพ่อค้าตามที่ราบ ซึ่งมักจะลักลอบขนส่งฝิ่นกันครั้งละมาก ๆ ด้วยวิธีนี้ เจ้าหน้าที่บ้านเมืองจะไม่ต้องเผชิญหน้ากับชาวเขาในลักษณะผู้ขัดผลประโยชน์ ครบถ้วนข้ามอาจจะดำเนินการได้ประโยชน์ดีกว่า คือ เป็นผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการใหม่ๆ ในการเพาะปลูก และหาพืชมาปลูกแทนฝิ่น ซึ่งคาดว่าจะการทำลายตลาดฝิ่นในบริเวณที่ราบจะอำนวยความสะดวกดีกว่าการค้าฝิ่นตอชาวเขาโดยตรง...<sup>15</sup>

ดังนั้น รัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างเด็ดขาดในการปราบปรามการค้าลักลอบค้าฝิ่น เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เห็นแก่สินจ้างรางวัลจากพ่อค้าฝิ่น และไม่เห็นแก่หน้าผู้ใดทั้งสิ้น รัฐบาลควรที่จะเพิ่มรางวัลการจับฝิ่นให้สูงขึ้น เพื่อเป็นการจูงใจให้เจ้าหน้าที่กวัดจับปราบมากขึ้น และถ้าปรากฏหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าฝิ่น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ก็ให้รับจัดการอย่างเฉียบขาด <sup>16</sup>

<sup>15</sup> Pátya Saihoo, Report on The Hill Tribes of Northern Thailand, (Bangkok : 1962) p.42

<sup>16</sup> ขจิตถัย บุรุษพันธ์, ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : แพรวพิจัย, 2515) หน้า 178

อนึ่ง นอกจากชาว เขาจะปลูกฝิ่นเพื่อนำรายได้มาให้แก่ครอบครัวแล้ว ชาว เขายังปลูกฝิ่นเพื่อใช้ฝิ่นเป็นยาในการรักษาโรคภัยไข้เจ็บอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะ ความรู้ เทาไม่ถึงการณ์ ประกอบทั้งไม่สามารถหาขายอันนำมาบำบัดรักษาได้ ทำให้ ต้องตกเป็นทาสของฝิ่นไปในที่สุด ในเรื่องนี้ จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ทำงานเกี่ยวข้องกับ ชาวเขาโดยตรง อันได้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ ตำรวจตระเวน ชายแดน ให้คำแนะนำและให้การศึกษากับอันตรรายของฝิ่น การจัดบริการด้าน ยารักษาโรค-ควรมีให้เพียงพอและเป็นการสม่ำเสมอ เจ้าหน้าที่ควรแนะนำการใช้ ยาบำบัดโรคชนิดอื่น ๆ แทนการใช้ฝิ่น เมื่อมีผู้เจ็บป่วยควรแนะนำให้ไปรักษาโรงพยาบาล ในด้านการประชาสัมพันธ์ สมควรที่จะให้สถานวิทยุกระจายเสียงซึ่งได้ส่งกระจายเสียง เป็นภาษาชาว เขาอยู่แล้ว ได้ออกรายการแนะนำเรื่องการรักษาสุขภาพอนามัย และ ชี้ให้เห็นถึงภัย โทษของฝิ่นเป็นประจำ ด้านการศึกษาในโรงเรียน ควรให้ เรื่องโทษ ของฝิ่นแก่เด็กนักเรียนชาว เขา ควบคู่ไปกับการสอนในชั้นเรียนด้วย

กล่าวโดยสรุป นโยบายในการหาทางให้ชาว เขาปลูกพืชอย่างอื่นเป็นสินค้า แทนการปลูกฝิ่น ซึ่งเป็นหนทางให้ชาวเขาได้ลดการปลูกฝิ่นที่ละน้อย นั้น จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการดำเนินการขึ้นเด็คนาปลูกปรางพรางการคานและคานยาเสพติดตาม พันธ์ราบ การควบคุมทางชายแดนและเส้นทางลำเลียงในป่าควรให้เข้มแข็งรัดกุมกว่า ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ค. นโยบายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวเขา กฎหมายที่ดินไม่อนุญาต ให้ผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินบนเขา ดังนั้น ว่ากันตามตัวบทกฎหมายแล้ว ก็ยอม ถือได้ทุกขณะว่า ชาวเขาเป็นเจ้าของกฎหมาย<sup>17</sup> แต่ในทางปฏิบัติ ชาว เขาก็มีการรับ

<sup>17</sup> กรมประชาสงเคราะห์, รายงานการสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมของชาว เขา ในภาคเหนือของประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี

ในหมวกเดียวกัน ที่ใดเป็นของส่วนตัวหรือของครอบครัว พวกชาวเขามักจะ  
 ขายที่ดินของตนให้แก่คนอื่น และแต่ละเผ่าก็มีระบบสิทธิในระหว่างสมาชิกของเผ่า 18  
 กันนั้น จึงควรที่จะได้พิจารณาในเรื่องนี้ เพราะการที่รัฐบาลต้องการที่จะให้ชาวเขา  
 ตั้งหลักแหล่งอยู่อย่างถาวร เพื่อทำการ เกษตรกรรม ไม่อพยพเคลื่อนย้ายต่อไปนั้น จะต้อง  
 พิจารณาในเรื่องการมีกรรมสิทธิเหนือที่ดินด้วย

ข้อเสนอแนะ การให้ชาวเขามีกรรมสิทธิเหนือที่ดิน น่าจะบังเกิดผลดี  
 แมวอาจจะมีปัญหาหลายอย่าง สำหรับชาวเขาที่ชดโยกย้ายที่อยู่อาศัยอยู่เสมอ  
 ไม่สมควรอนุญาตให้มีสิทธิถือครองที่ดินใด และในทางตรงกันข้าม ควรอนุญาตให้มีสิทธิ  
 ถือครองที่ดินอย่างเด็ดขาดต่อหมู่บ้านชาวเขาที่ตั้งหลักแหล่งอยู่ในที่เดียวกันเวลาไม่ค้  
 กวาก 20 ปี ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของชาติประกอบกันไปด้วย และต้องมี  
 ขอนแนะว่าชาวเขาที่ได้รับสิทธิอันนี้จะต้องไม่ทำการปลุกผีบนที่ดินนั้น และจะทำการ  
 เกษตรโดยอนุรักษ์ดิน ในขณะที่เดียวกันการให้ความรู้ในเรื่องการเกษตรบนพื้นที่สูง  
 จะต้องกระทำควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตามจะต้องพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะ  
 ตามมา เช่น ควรให้สิทธิแก่ชาวเขาเป็นรายบุคคล หรือให้เป็นรายหมู่บ้าน การ  
 กำหนดอาณาเขตของหมู่บ้าน เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีการศึกษาโดย  
 ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะ เรื่องอย่างละเอียดต่อไป

## 2. ปัญหาการบริหาร

โดยที่การบริหารงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขานั้น คำเนื้องานในรูปของ  
 การประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้ง  
 คณะกรรมการชาวเขาระดับชาติขึ้น เพื่อรับผิดชอบในภารกิจเกี่ยวกับชาวเขาในทุกกรณี

18 คณะสำรวจสหประชาชาติ, เรื่องเดิม หน้า 171

และมีอนุกรรมการชาวเขาสาขาต่าง ๆ ดำเนินงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมี กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เป็นแหล่งกลางในการประสานงาน และเป็นสำนักงานของ เลขาธิการ กิ่งที่ใดกล่าวแล้วนั้น การดำเนินงานในรูปของกรรมการ นี้ แม้จะบังเกิดผลดีหลายประการ เพราะเป็นการร่วมมือกันทำงานในระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นงานระดับชาติ แต่บางครั้งก็ทำให้เสียเวลา ไม่มีความ คตงตัวในการปฏิบัติงาน และเท่าที่ผ่านมา การประชุมของคณะกรรมการชาวเขาจะ ประชุมประมาณปีละ 2 ครั้ง (ตามตารางที่ 2) และแต่ละครั้งนั้น หน่วยงานต่าง ๆ มักส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม เปลี่ยนตัวบุคคลกันอยู่เสมอ ทำให้ต้องมีการศึกษางานกันใหม่ การทำงานไม่ต่อเนื่อง มติที่ประชุมบางครั้งจึงเป็นเพียงหลักการลอย ๆ เท่านั้น ไม่มีการ ติดตามผล

อีกประการหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานพัฒนาและสงเคราะห์ ชาวเขา นั้นคือฐานะของกองสงเคราะห์ชาวเขา และฐานะของศูนย์วิจัยชาวเขา ฐานะของสองหน่วยงานนี้มีระดับต่ำกว่าระดับความรับผิดชอบ การอนุมัติเบิกจ่าย หรือการตัดสินใจจัดพัฒนาไม่อาจดำเนินการด้วยตนเอง ต้องเสนอขออนุมัติตามลำดับ สายงานต่าง ๆ ทำให้ผลการปฏิบัติงานล่าช้าหรือเป็นไปได้ไม่เต็มที่ ในกรณีโครงการ เร่งด่วนต่าง ๆ เช่น การดำเนินการตามโครงการค่านการ เกษตรซึ่งต้องพึ่งพาอาศัย ฤดูกาล และจะต้องทำให้ทันภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หากเกิดการล่าช้าหรือไม่อาจ ดำเนินการในระยะนั้นได้ สิ่งของหรือเงินที่ได้รับอนุมัติก็หาไม่ประโยชน์อันใดไม่ นอกจากนี้ การจัดหางบประมาณจะต้องอยู่ในความเห็นชอบของหน่วยงานที่เห็นชอบไป และจะต้องมีการจัดสรรกับกองทุนอื่น ๆ ในกรม ทำให้ถูกตัดทอนลงไปอีก เงินที่ได้รับ จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของงานค่านสนาม



ตารางที่ ๑

สถิติการประชุมคณะกรรมการชาวเขาและคณะกรรมการสาขาต่าง ๆ

ร.น.	คณะกรรมการและอนุกรรมการ	รวม ครั้ง	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511	2512	2513	2514	2515	2516
			1	คณะกรรมการชาวเขา	10	1	—	1	—	1	—	1	1	—	—	1	1
2	คณะกรรมการบริหารงานชาวเขา	13	—	—	—	—	—	—	—	3	3	3	—	1	1	2	ยกเลิก
3	คณะกรรมการสาขาชาวกรอง	25	—	—	—	—	—	—	—	1	5	10	5	3	—	—	1
4	คณะกรรมการสาขาการศึกษาและอนามัย	16	—	—	—	—	1	1	3	1	4	—	—	1	2	3	1
5	คณะกรรมการสาขาอาชีพ	10	—	—	—	—	1	1	—	1	—	2	—	2	2	1	
6	คณะกรรมการสาขาการปกครองและทะเบียน	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2	2	1
7	คณะกรรมการชาวเขาสาชาชาวเขาสัมพันธ์ (วิทยุกระจายเสียงเค็ม)		—	—	—	—	—	—	1	—	1	2	—	—	1	1	—

## ข้อเสนอแนะ

### 2.1 การจัดตั้งสำนักงานดำเนินการ เกี่ยวกับชาวเขา

โดยที่งานเกี่ยวกับชาวเขานั้น นับวันแต่จะมีความจำเป็นยิ่งขึ้น และมีปัญหาซับซ้อนหลายแง่หลายประการ ปัจจุบันก็มีหน่วยราชการหลายหน่วย ทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือน ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับชาวเขาอยู่ บางหน่วยมีงานซ้อนกัน ในประเทศต่าง ๆ ที่มีปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น ลาว เวียดนาม ไลต์ ออสเตรเลีย มาเลเซีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น ต่างมีหน่วยงานดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ (ตามตารางที่ 3) การที่ประเทศไทย มีหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วย ดำเนินการในเรื่องนี้ โดยเฉพาะใ้กองส่งเคราะห์ชาวเขา ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงกอง ๆ หนึ่ง ทำหน้าที่หน่วยกลางประสานงานและรับผิดชอบเกี่ยวกับชาวเขานั้น ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ควรรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และให้สอดคล้องกับนโยบายที่มีต่อชาวเขา

สำนักงานดำเนินการ เกี่ยวกับชาวเขานี้ จะต้องมั่งบประมาณของตนเอง จะต้องมีความเป็นอิสระพอสมควรในการปฏิบัติงาน และจะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับชาวเขาในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการอาชีพ การศึกษา และการสาธารณสุข เช่น จัดตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพ สนับสนุนในกิจการเกษตร และการให้บริการทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น สำนักงานนี้ในอนาคตควรให้ชาวเขาได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย เพราะชาวเขาเองจะทำงานเพื่อพวกเขาได้ดีที่สุด

### 2.2 การปรับปรุงศูนย์วิจัยชาวเขา

นับตั้งแต่ศูนย์วิจัยชาวเขาได้เปิดดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลาประมาณ 10 ปีนั้น ในทางปฏิบัติ กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดให้หน่วยงานแห่งนี้อยู่ในความรับผิดชอบและในสายงานบังคับบัญชาของกองส่งเคราะห์ชาวเขา ทั้งในด้านการจัด

ตารางที่ 3

แสดงการเปรียบเทียบหน่วยงานที่รับผิดชอบคนชาวเขาของประเทศต่าง ๆ

ลำดับที่	ประเทศ	จำนวนชาวเขา (คน)	องค์การบริหารงาน
1	เวียดนามใต้	900,000	ทบวงการพิเศษเกี่ยวกับกิจการชาวเขา (Special Commissariat of Montaganard Affairs)
2	มาเลเซีย	45,000	กรมกิจการชนพื้นเมือง (Department of Aborigines)
3	ฟิลิปปินส์		ทบวงกิจการชนกลุ่มน้อย (Commission on National Integration)
4	ออสเตรเลีย	100,000	รัฐบาลกลาง (Commonwealth Government) - กรมดินแดนในอารักขา (Department of Territories) รัฐบาลของรัฐ (State Government) - กรมกิจการชนพื้นเมือง (Department of Aboriginal Affairs)
5	นิวซีแลนด์	200,000	กรมกิจการชนพื้นเมือง (Department of Aborigines Affairs, Department of Moari Affairs)
6	ไทย	500,000	กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

ที่มา : เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการบริหารงานชาวเขา ครั้งที่ 1/2513

ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2515

งบประมาณ และในคานอัครากำตั้งเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ในระยะที่แล้มาแล้ว หน่วยงานแห่งนี้ มีลักษณะ เป็นแผนงานทางวิชาการของกองสงเคราะห์ชาวเขา แต่โดยที่ปัจจุบันมีหน่วยราชการและองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น จึงควรที่จะเสริมสร้างการดำเนินงานของศูนย์วิจัยชาวเขา ให้สามารถอำนวยประโยชน์ ในทางคานคนควาและวิจัยความรเกี่ยวกับชาวเขา แก่หน่วยราชการและองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้นควย โดยปรับปรุงการจักระเบียบองค์การของศูนย์วิจัยชาวเขา ให้มีลักษณะ เป็นสถาบันคนควาวิจัย (Research Institute) มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ทัน กับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในอาณานิคม ภูมิภาคที่สูงของประเทศ ที่ได้เปลี่ยนแปลงขยายตัวอย่างรวดเร็ว

การปรับปรุงศูนย์วิจัยชาวเขา โดยยกฐานะให้เป็นสถาบันคนควาวิจัย นี้ ก็เพื่อให้ควมอิสระในการบริหารงานของตนเองอย่างเพียงพอ มีอัครากำตั้งเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเอง ทำการคนควาคึกษาและรายงานผลด้วยควมริเริ่มของตนเอง สามารถจัดทำข้อเสนอแนะ การรายงาน และการประเมินผล หรือให้ขอสังเกตุแก่บุคคลหรือองค์การ โดยให้ขอมูลที่เปิดเผยได้ ให้มีอิสระในการติดต่อกับองค์การต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศได้โดยตรง มีอิสระในการวางแผน มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน เพราะเท่าที่ผ่านมา การดำเนินงานของศูนย์วิจัยชาวเขา แม้ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานด้วยควมเป็นจริงเพียงใด ก็มีที่จะถูกมองว่ากองสงเคราะห์ชาวเขาทำการประเมินผลงานของตนเอง เพราะสังกัดหน่วยงานเดียวกัน การยกฐานะศูนย์วิจัยชาวเขา เป็นสถาบันคนควาวิจัยอิสระ ที่ไม่ขึ้นต่อกรมประชาสงเคราะห์ นอกจากจะอำนวยประโยชน์ทั้งที่ไกลลวแล้วข้างตน ยังจะทำให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยราชการและองค์การต่าง ๆ ว่าผลงานคนควาวิจัยเป็นที่เชื่อถือได้ ไม่มีอคติ อันเกิดจากการสังกัดหน่วยราชการหน่วยหนึ่งหน่วยใด

### 3. ปัญหาคนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การ คือ คน ความเจริญก้าวหน้าหรือล้มเหลวในการปฏิบัติงานย่อมขึ้นอยู่กับความรู้และสติปัญญา ตลอดจนกำลังใจของผูปฏิบัติงานด้วย การปฏิบัติงานในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากงานอื่น ต้องใช้ความรู้ทั้งในด้านการพัฒนาชุมชน ด้านสวัสดิการ การ—ประชาสัมพันธ์ วัฒนธรรมประเพณี ภาษาชาวเขา การสาธารณสุข รวมทั้งการเกษตรกรรมบนเขาด้วย ผู้ที่จะไปทำงานกับชาวเขา นอกจากจะต้องมีความรู้ในเรื่องดังกล่าว ยังจะต้องเป็นผู้ซึ่งพร้อมแล้วที่จะต้องเสียสละอุทิศกำลังกาย กำลังใจให้กับงานอย่างเต็มที่

ปัญหาในด้านเจ้าหน้าที่ กรมประชาสงเคราะห์ได้ประสบเสมอมา เพราะเป็นการยากที่จะหาคนที่มีความสามารถทั้งทางด้านนี้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เป็นหัวหน้าหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่นั้น มักเป็นเจ้าหน้าที่ที่เพิ่งจะสำเร็จการศึกษาออกมาใหม่ ๆ ไม่เคยทำงานที่ใดมาก่อน เมื่อออกไปปฏิบัติงานจึงขาดความรู้ชำนาญในด้านต่าง ๆ อาทิ เช่น เทคนิคในการสร้างความสัมพันธ์กับชาวเขา และผู้ที่จะคอยติดต่อประสานงานด้วย เทคนิคในการจูงใจคน เทคนิคในการปกครองบังคับบัญชา เทคนิคในการติดต่อประสานงาน เทคนิคในการวางโครงการ เทคนิคในการสัมภาษณ์ การเขียนบ้าน การเขียนรายงาน และอื่น ๆ ทำให้ผลการปฏิบัติงานไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่เสียปีละประมาณ 200,000 บาท ต่อหน่วยเคลื่อนที่หนึ่งหน่วย<sup>19</sup>

ในด้านอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบต่อชาวเขา ในพื้นที่ประมาณ 40,000 ไร่ ประชากร 300,000 - 500,000 คน ใน 3000 หมู่บ้าน<sup>20</sup>

<sup>19</sup> สัมภาษณ์ นางอรษา เจริญศิลป์ พนักงานประชาสงเคราะห์ที่ปฏิบัติงานด้านการเจ้าหน้าที่ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2516

<sup>20</sup> กองสงเคราะห์ชาวเขา : คำชี้แจงขออัตราตั้งใหม่ พ.ศ. 2513 หน้า 1

โดยมีกำลังเจ้าหน้าที่หน่วยเคลื่อนที่เพียง 87 หน่วย แต่ละหน่วยสามารถรับผิดชอบชาวเขา ประมาณ 15 – 20 หมู่บ้าน หรือชาวเขาประมาณ 2,000 คน<sup>21</sup> จะเห็นว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มีอยู่ต่ำกว่าระดับของงานมาก

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ประสบเสมอมาคือ เจ้าหน้าที่ในกองสงเคราะห์ชาวเขา มีอัตราการลาออกและการโอนไปอยู่กับหน่วยงานอื่นสูง คือ ในระหว่างปี 2514 – 2516 มีเจ้าหน้าที่ลาออกและโอนไปรับราชการในหน่วยงานอื่น สูงถึง 13%<sup>22</sup> เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเจ้าหน้าที่หลายคนไม่อาจจะทนความยากตกรากเดินทางไปตามหมู่บ้านชาวเขา ไม่อาจทนต่อความเงิบเหงาของป่าได้ก็ออกไป ในระยะแรกพวกเขาจะมีความกระตือรือร้นที่จะทำงาน แต่เมื่อเวลายานไปประมาณ 3 ปี ความรู้สึกในแต่ละคนจะค่อย ๆ เปลี่ยนไป บางคนอาจมีเหตุผลที่ไม่ต้องการจะแยกกันอยู่กับครอบครัว เพราะฉะนั้น เมื่อมีโอกาสที่จะหางานที่ก้าวหน้าหรือเป็นงานที่เขาพอใจมากกว่าเดิม ก็มักจะลาออกหรือโอนไปอยู่หน่วยงานอื่น ทำให้กองสงเคราะห์ชาวเขาต้องฝึกงานใหม่แก่เจ้าหน้าที่ใหม่ ๆ อยู่เสมอ

#### ข้อเสนอแนะ

1. พัฒนาตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานด้านชาวเขา โดยจัดกิจกรรมทั้งก่อนออกไปปฏิบัติงาน (Pre-service Training) และในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว (In-service Training) เพื่อให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนได้ทราบหน้าที่และความรับผิดชอบของตน อย่างแจ่มชัด ทราบบว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรปฏิบัติ ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการวางตัว การติดต่อกสัมพันธ์กับชาวเขา การแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องของต่าง ๆ

<sup>21</sup> กองสงเคราะห์ชาวเขา, คู่มือการปฏิบัติการของหน่วยเคลื่อนที่, เอกสารพิมพ์เพื่อศึกษา หน้า 3

<sup>22</sup> จากการสัมภาษณ์นางอรษา เจริญศิลป์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2517

ขอแนะนำในการปฏิบัติงานบนเขา การเขียนรายงาน การหาข่าว เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ใหม่ซึ่งยังไม่เคยมีการปฏิบัติงานมาก่อน สำหรับผู้ที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ ควรจะมีการจัดประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่เหล่านี้อย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อให้ทุกฝ่ายได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เป็นการให้ความรู้เพิ่มเติมแก่เจ้าหน้าที่เหล่านี้

2. เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่หน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่ซึ่งประกอบด้วยพนักงานประจำสงเคราะห์ พนักงานเกษตรจัตวา พนักงานอนามัย และพนักงานชาวเขา จาก 87 หน่วย เป็น 200 หน่วย เพื่อให้สามารถปฏิบัติการให้ครอบคลุมหมู่บ้านชาวเขาได้ทั้ง 3,000 หมู่บ้าน ในเนื้อที่ 40,000,000 ไร่เศษ โดยเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่ต่ำกว่าปี 50 หน่วย เพื่อให้ปฏิบัติการครอบคลุมเต็มที่ภายในระยะเวลา 3 ปี

3. ควรมีการเสริมสร้างขวัญแก่ข้าราชการ ค้ำที่ทราบกันอยู่แล้ว การที่บุคคลใดเขาทำงานที่หนักหน่วงหนึ่งนั้น ก็เพื่อหาทางตอบสนองความต้องการของตนเอง ความต้องการเงิน ชื่อเสียง เกียรติยศ ความก้าวหน้า และอื่น ๆ ขวัญของคนจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความต้องการของเขา ใดรับการตอบสนองด้วยดีหรือไม่ โดยปกติขวัญของข้าราชการเป็นจำนวนมากเสื่อมลง เพราะสาเหตุเกี่ยวกับรายได้ในการเข้ารับราชการกับค่าใช้จ่ายในการครองชีพในปัจจุบันได้ต่างกันมาก สำหรับเจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์ซึ่งปฏิบัติงานอยู่บนเขานั้น ได้รับเบี้ยเลี้ยงจากทางราชการ ทำให้เงินไม่เป็นปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติงานนัก แต่ปัญหาในด้านความมั่นคงทางจิตใจและการจัดระบบสวัสดิการอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะได้รับการพิจารณาอย่างยิ่ง

ในด้านความมั่นคงทางจิตใจนั้น ได้แก่ความรู้สึกว่าเขาจะได้รับความก้าวหน้าในงานที่เขาทำอยู่ในโอกาสต่อไป ควรมีการผลักดันโยกย้ายตำแหน่งเพื่อความก้าวหน้ากันบ้าง อย่าให้ของปฏิบัติงานจำเจกันนานเกินไป ผู้บังคับบัญชาต้องทำตัวเป็นที่พึ่งของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจบัญชาได้ ให้ความสนับสุนนชมเชยเมื่อถึงโอกาส

อันควร ให้ความสนใจต่อข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่เสนอมา การออกไปตรวจงาน  
ควร เน้นในรูปการให้คำแนะนำปรับปรุงงานให้ดีขึ้น มิใช่เป็นการตรวจแบบจับผิด สนิมสนุน  
และ เปิดโอกาสให้ศึกษาเพิ่มเติม เพื่อความก้าวหน้าของผู้บังคับบัญชา เหล่านี้เป็นต้น

เพราะฉะนั้น ปัญหาเรื่องการเสริมสร้างขวัญจึง เป็นปัญหาที่ยากลำบากประการ  
หนึ่งในการบริหารงานบุคคล เมื่อบุคคลมีขวัญดี การปฏิบัติงานของเขาก็จะออกมาในรูป  
ของความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความหวัง ความกล้า และเชื่อมั่นในตนเอง ตรง-  
กันข้าม หากปราศจากขวัญเสียแล้ว ก็จะแสดงออกมาในรูปความเฉื่อยชา เบื่อหน่าย  
ความหวาดระแวง และหมดความเชื่อมั่นเหล่านี้ เป็นต้น

#### 4. ส่งเสริมสวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจัดทำได้โดย

4.1 การจัดบริการทางการแพทย์ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะ  
เจ้าหน้าที่เหล่านี้ขึ้นไปปฏิบัติงานยากลำบากอยู่บนเขา ความป่วยไข้ที่ปรากฏกันอยู่เสมอ ๆ  
คือ ไข้มาเลเรีย หรืออุบัติเหตุที่เกิดจากการเดินเขา ควรมีการตรวจร่างกายเจ้าหน้าที่  
อยู่เสมอ โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงสาธารณสุข  
หากมีการเจ็บป่วยขึ้นก็ควรได้รับการเอาใจใส่ พยาบาลรักษา ไม่ทอดทิ้ง เป็นต้น

4.2 อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ของเจ้าหน้าที่ ควรจะได้มีการ  
พิจารณาตามความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเสื้อผ้าเครื่องกันหนาว โดย  
ที่บนเขามีอากาศหนาวจัด หากเจ้าหน้าที่มีเครื่องนุ่งห่มที่ไม่พอเพียงยอมทำให้ไม่ยอม  
ออกไปปฏิบัติงาน การแจกจ่ายเสื้อสนามควรพิจารณาถึงความจำเป็นด้วย เท่าที่  
ปรากฏ การเบิกจ่ายแต่ละครั้งเป็นเรื่องยากลำบากมาก ควรจ่ายให้น้อยปีละ  
1 ชุด มีให้จ่ายให้เมื่อได้รับการบรรจุครั้งแรกเพียง 1 ชุด ดังที่เป็นอยู่ปัจจุบัน  
ทำให้เจ้าหน้าที่มีไชบาง ไม่มีไชบาง แม้สิ่งเหล่านี้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยก็ตาม ผู้บังคับ  
บัญชาไม่ควรมองข้ามไปเสีย เพราะมีผลต่อกำลังใจในการทำงานมาก

4.3 ควรให้เจ้าหน้าที่หน่วยพัฒนาและสงเคราะห์เขาซึ่งไปปฏิบัติ  
งานตามหมู่บ้านชาวเขา ได้มีวันหยุดพักผ่อน เพื่อกลับไปเยี่ยมครอบครัวบ้าง เพราะ



การทำงานบนเขาไม่มีวันหยุดเสาร์ - อาทิตย์ เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติงานบนเขา 25 วัน เวลาที่เหลือ 5 วัน ต้องเขียนรายงานการเบิกเบี้ยเลี้ยง และติดต่อบริษัทรับเงินเดือน ทำให้ไม่มีเวลาพอที่จะกลับไปเยี่ยมครอบครัวได้ การพิจารณาในเรื่องนี้ อาจใช้วิธีให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้วันหยุดติดต่อกันประมาณ 15 วัน ในปีหนึ่ง และไม่ถือว่าเป็นวันลา โดยให้หมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันไป และมีโรงงานของหยุดครั้งถัดไป

#### 4. ปัญหาการเงิน

โดยที่เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงาน ปัญหาเรื่องเงินจึงเป็นปัญหาที่สำคัญในการดำเนินงานทั้งปวง และเป็นปัญหาที่ทุกหน่วยงานจะต้องประสบอยู่เสมอ เมื่อดูปฏิบัติงานจะมีความสามารถเพียงไร หรือโครงการที่วางไว้จะดีเลิศแค่ไหน หากปราศจากเงิน กิจกรรมต่าง ๆ ย่อมจะสำเร็จไปไม่ได้ และโดยที่กองสงเคราะห์ชาวเขาเป็นเพียงกองหนึ่งในกรมประชาสงเคราะห์ งบประมาณที่ได้จึงมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเทียบกับภาระหน้าที่สำคัญซึ่งมีอยู่เป็นอันมาก การที่เงินงบประมาณมีไม่เพียงพอ และกรรมวิธีต่าง ๆ ในการขอตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายมีความยุ่งยากซับซ้อน งบประมาณจะตก ก็ไม่อาจดำเนินการตามโครงการได้ เนื่องจากเป็นกฎเกณฑ์ ชาวเขาต้องรับทำการเพาะปลูก และการคมนาคมไม่เหมาะสมที่จะขึ้นไปปฏิบัติงาน หรือในบางกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน แต่การเบิกจ่ายต้องกระทำตามระเบียบกว่าจะได้รับอนุมัติ ความจำเป็นที่จะต้องไขว่คว้าจับสั่นลงแล้ว หรือบางครั้งก็เป็นระยะสิ้นปีงบประมาณ เงินหมด ไม่อาจดำเนินการอย่างใดได้ ต้องรอเงินงบประมาณปีต่อไป ทำให้การดำเนินงานล่าช้า โครงการบางอย่างเราก็อาจจะดำเนินการเองมานานแล้ว โดยไม่ต้องรอขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่เนื่องจากงบประมาณมีไม่เพียงพอ จึงทำให้ไม่อาจดำเนินการเองได้ (ตามตารางที่ 4-5) ซึ่งทำให้งานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร

ตารางที่ 4

งบประมาณกองส่งเสริมชาวเขา

ปี	ศูนย์พัฒนา	นิคมชาวเขา	ศูนย์วิจัยชาวเขา	รวม
2508	987,925	1,278,000	—	2,256,925
2509	1,370,480	965,700	946,600	3,282,780
2510	3,590,000	2,104,253	700,000	6,394,253
2511	5,300,100	2,475,400	655,400	8,430,900
2512	6,543,600	2,345,200	683,900	9,581,700
2513	7,682,700	3,177,900	661,000	11,521,600
2514	9,203,300	2,800,000	725,000	12,728,250
2515	1,315,140	3,117,900	739,900	17,009,200
2516	15,768,200	2,602,500	694,900	19,065,600

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5

โครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ร.น.	ชื่อโครงการ	ปีที่ดำเนินการ	หน่วยงานที่ร่วมดำเนินการ	แหล่งเงิน
1.	โครงการฝึกอบรมผู้ช่วยเจ้าหน้าที่พัฒนาและ สงเคราะห์ชาวเขาในด้านการศึกษา (ครูช่วยสอนชาวเขา)	2515 - 2517	กระทรวงศึกษาธิการ คณะครุศาสตร์	องค์การยูนิเซฟและเงินงบประมาณ
2.	โครงการฝึกอบรมครูรวมโบราณชาวเขา (หมอตำแย)	2515 - 2517	กรมการแพทย์	องค์การยูนิเซฟ
3.	โครงการฝึกอาชีพ	2514 - ปัจจุบัน	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (ได้เงินอุดหนุนจากมูลนิธิเอเซีย ในเรื่องข้อเครื่องอุปโภค)	ให้อุปกรณ์ฝึกอาชีพ

### ขอเสนอแนะ

1. ควรจัดทำคำชี้แจงรายละเอียดขอยกเงินงบประมาณ เข้าในระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการชาวเขา ซึ่งผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการอยู่ด้วย เพื่อพิจารณาก่อนที่จะเสนอไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญ และเพิ่มความเข้าใจเสียขั้นหนึ่งก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาคือไป และจะมีผลดียิ่งขึ้นหากผู้พิจารณางบประมาณได้มีโอกาสขึ้นไปเห็นสภาพการดำเนินงาน และเข้าใจในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขา

2. ขยายการขอความช่วยเหลือกับต่างประเทศให้กว้างขวางออกไป โดยเฉพาะเครื่องมือเครื่องใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น รถแทรกเตอร์ รถบรรทุก รถจักรยานยนต์ เครื่องพ่นยาปราบศัตรูพืช เครื่องไฟฟ้า กล้องสำรวจ ฯลฯ เพราะสิ่งเหล่านี้มักจะขอตั้งงบประมาณไม่ค่อยได้

### 5. ปัญหาการประสานงาน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการบริหารงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขานั้น ดำเนินงานในรูปของการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง จึงมีหลายหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชาวเขา ซึ่งนอกจากกรมประชาสงเคราะห์และตำรวจตระเวนชายแดนแล้ว ก็มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ และกรมป่าไม้ ในฐานะที่กองส่งเสริมชาวเขา เป็นแหล่งกลางในการประสานงาน ควรจัดให้มีการประสานกันมากกว่านี้ มีช่องทางคนต่างทำ การประสานงานที่คั่งนั้นจะทำให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น ปราศจากความสับสนในการปฏิบัติงาน หรือการทำงานซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว ควรจะปรับปรุงการประสานงานให้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 6

การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชาวเขา

ข้อเปรียบเทียบ	กรมประชาสงเคราะห์	ทชค.	กปส.	กอ.ปค.	กรป.กลาง	กระทรวงศึกษาธิการ	กรมการปกครอง
รูปการดำเนินงาน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. นิคมชาวเขา</li> <li>2. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา</li> <li>3. หน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ศูนย์พัฒนาการชาวเขา</li> <li>2. การพัฒนาการเคลื่อนที่</li> </ol>	-	<p>ศูนย์อพยพชาวเขา หรือ ศูนย์ช่วยเหลือนชาวเขา</p>	หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่	-	-
ในด้านการเกษตร	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ส่งเสริมการปลูกพืชเงินสหกรณ์เวียนตลอดปี</li> <li>2. ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์</li> <li>3. ส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้น เช่น ชา กาแฟ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ตั้งฟาร์มเลี้ยงสัตว์ผสมพันธุ์สัตว์</li> <li>2. ปลูกพืชและนำชาวเขาไปรับกรมการเกษตร</li> <li>3. ดำเนินการในเรื่องธนาคารชาว</li> <li>4. ปลูกมอน เล็งใหม่</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ฝึกอบรม, ทดลองและสาธิตทางสถานเกษตร</li> <li>2. ส่งเสริมค่านพันธุ์สัตว์</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. แจกอุปกรณ์ที่ใช้ในการเพาะปลูก</li> <li>2. ส่งเสริมการปลูกพืชผสมลูก</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ส่งเสริมการปลูกชา</li> <li>2. ผลิตเมล็ดพันธุ์ผัก</li> <li>3. ปลูกไม้เทศ</li> <li>4. การเลี้ยงโค</li> </ol>	-	-

ข้อเปรียบเทียบ	กรมประชาสงเคราะห์	ตชค.	กปส.	กอ.รณน.	กรป.กลาง	กระทรวงศึกษาธิการ	กรมการปกครอง
ในด้านการศึกษา	ตั้งโรงเรียนชั่วคราว ดำเนินการสอนโดย เจ้าหน้าที่หน่วยเคลื่อนที่	ตั้งโรงเรียนชาวเขาแบบ โรงเรียนประชาบาล ดำเนินการสอนโดยตำรวจ	-	ตั้งโรงเรียนชาวเขา ขึ้นในบริเวณศูนย์อพยพ	สร้างโรงเรียนชาวเขา โดยจ้างครูสอน	1. ตั้งโรงเรียนศึกษา สงเคราะห์ 2. จัดหาทุนการศึกษา 3. วางหลักสูตร โรงเรียนชาวเขา	ตั้งโรงเรียนประชาบาล ในจังหวัดที่มีชาวเขา
ในด้านการอนามัย	1. ส่งเสริมทางคาน อนามัยโดยทั่วไป 2. ส่งเสริมในคานสุขา ภิบาล 3. นำชาวเขามารักษา ตัวออกผื่น	ให้การรักษาพยาบาล ชาวเขาที่เจ็บป่วย	-	1. ตั้งสถานอนามัย ในศูนย์อพยพชาวเขา 2. ขอความร่วมมือจาก หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ ขึ้นไปตรวจรักษา ชาวเขา			

ศูนย์วิทยการพยาบาล  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ข้อเสนอแนะ

1. การปฏิบัติงานระหว่างกรมประชาสงเคราะห์และตำรวจตระเวนชายแดน นั้น ควรจะมีการประสานงานกันอย่างสม่ำเสมอ และแบ่งงานกันอย่างชัดเจน ในลักษณะที่ว่าส่วนราชการใดจะดำเนินงานในบริเวณใดบ้าง เช่น มอบหมายให้ตำรวจตระเวนชายแดนทำการสงเคราะห์ชาวเขาตามหมู่บ้านชายแดนยากแก่การคมนาคมติดต่อ ส่วนกรมประชาสงเคราะห์ปฏิบัติงานในหมู่บ้านชาวเขาที่อยู่วงในเข้ามา และไม่ห่างไกลจากเส้นทางคมนาคมนัก เพราะตำรวจตระเวนชายแดนมีเครื่องอำนวยความสะดวกมากกว่าส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งเจ้าหน้าที่ส่วนมากได้งานหลักสูตรการรบในป่า มีความอดทนสูง มีระบบวิทยุสื่อสารและระบบการส่งกำลังบำรุงทางอากาศ ตลอดจนมีหน่วยปฏิบัติการสนับสนุนเคลื่อนที่ได้เร็ว และยังมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสามารถพกอาวุธติดตัวมีอำนาจร้ายแรงไว้สำหรับป้องกันตนเอง และปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายบ้านเมือง เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้นขอออกปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย การแบ่งงานในลักษณะนี้ เป็นการกระจายกำลังเจ้าหน้าที่ให้สามารถเข้าถึงชาวเขาได้มากขึ้น เพราะปรากฏว่ามีหมู่บ้านชาวเขาบางแห่งยังไม่มีหน่วยงานของราชการใดเข้าไปถึงเลย

2. เนื่องจากมีหน่วยงานหลายแห่งดำเนินการให้การสงเคราะห์แก่ชาวเขา ซึ่งนอกจากหน่วยงานของทางราชการแล้ว ยังมีเอกชนหลายคณะดำเนินการอยู่ด้วย เช่น คณะเมอส์สอนศาสนาหลายนิกาย ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงความเคลื่อนไหวและการดำเนินงานสงเคราะห์ชาวเขาของส่วนราชการองค์การต่าง ๆ ทำนอง เป็นแหล่งรวมข่าวสารเกี่ยวกับชาวเขา ควรให้ส่วนราชการหรือองค์การใดที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับชาวเขาในจังหวัดแจ้งให้คณะอนุกรรมการชาวเขาส่วนจังหวัดได้ทราบเสียก่อน สำหรับองค์การของเอกชน ควรได้รับอนุมัติจากจังหวัดก่อน ซึ่งนอกจากจะเป็นการประสานงานแล้ว ยังเป็นการควบคุมดูแล ซึ่งเป็นการส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ประเทศอีกด้วย

## 6. ปัญหาในด้านการตลาด

นอกจากการแนะนำให้ชาวเขาปลูกพืชชนิดอื่นแทนการปลูกฝิ่น และสร้างวิธีการปลูกพืชดังกล่าวแล้ว ควรมีการจัดหาตลาดเพื่อพืชผลที่ผลิตได้เหล่านี้ด้วย พืชผลที่ผลิตได้ควรจะอยู่ในความต้องการของตลาด และควรพิจารณาในค่าน้ำหนัก และความอยู่ทนของพืชผลนั้นด้วย โดยที่ชาวเขาตั้งหมู่บ้านอยู่ในท้องถิ่นกันดาร ห่างไกลการคมนาคม การเดินทางติดต่อกับตัวเมือง เป็นไปด้วยความยากลำบาก ทำให้เกิดปัญหาการลำเลียงผลผลิตมาสู่ตลาดนั้นทำได้เพียงไร และเมื่อนำออกมาสู่ตลาดแล้ว ยังประสบกับปัญหาการถูกขูดรีดจากบรรดาพ่อค้าคนกลาง เพราะเห็นว่าชาวเขาชนผลิตผลลงมาแล้ว ถึงจะใ้ราคาต่ำอย่างไรก็ต้องขาย นับว่าเป็นการเอาเปรียบมาก

ข้อเสนอแนะ กรมประชาสงเคราะห์ควรได้พิจารณาจัดหาตลาดให้ชาวเขาด้วย โดยขอความร่วมมือจากเศรษฐกิจจังหวัด ซึ่งเป็นอนุกรรมการชาวเขาส่วนจังหวัดด้วย นอกจากนั้น การสร้างทางลำลองไปยังหมู่บ้านชาวเขา จะเป็นการแก้ไขปัญหาคืออีกทางหนึ่ง ทำให้ชาวเขาสามารถนำผลผลิตออกมาสู่ตลาดได้สะดวกขึ้น และยังเป็น การนำความเจริญไปสู่ท้องถิ่นด้วย แลวงงบประมาณและเครื่องมือของกรมประชาสงเคราะห์มีจำกัด พังยังไม่มีความที่โดยตรงในการตัดสินใจ ทำให้ขาดแคลนงบประมาณเพื่อการนี้ การดำเนินงานจึงไม่ได้ผลเต็มที่

## 7. ปัญหาอื่น ๆ

การสร้างความสัมพันธ์กับชาวเขา เพื่อให้ชาวเขามีความรู้สึกเป็นคนไทย รักผืนแผ่นดินไทย ตลอดจนประพฤติปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีของประเทศนั้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชาวเขาจะต้องเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีและความเชื่อของชาวเขา ซึ่งนับเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่ง ความไม่เข้าใจกันจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการปฏิบัติงาน



เจ้าหน้าที่ของกรมประมงสงเคราะห์ส่วนใหญ่พูดภาษาชาวเขาไม่ได้ บางครั้ง  
ทำให้การทำงานไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร อีกประการหนึ่งชาวเขามีลักษณะทางสังคมและ  
วัฒนธรรมแตกต่างจากคนไทยพื้นราบโดยสิ้นเชิง เจ้าหน้าที่จึงควรที่จะต้องมี ความเข้าใจ  
ในสังคมนั้นดีพอสมควร เมื่อเกิดความสัมพันธ์ที่ดีขึ้น ผลสำเร็จก็จะตามมา

ข้อเสนอแนะ กอนรับเจ้าหน้าที่เขาทำงาน ควรให้มีการศึกษาค้นคว้าวัฒนธรรม  
และประเพณีต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใคร่จึกและเข้าใจพื้นฐานเบื้องต้น ของผู้ที่ตนจะ  
ออกไปให้การพัฒนาและสงเคราะห์เสียแต่เนิ่น ๆ และในขณะปฏิบัติงาน ควรให้เจ้าหน้าที่  
ได้พยายามศึกษาภาษาชาวเขา เพื่อใช้ในการสื่อความหมาย และในขณะเดียวกันก็ถ่ายทอด  
ให้ชาวเขาได้เรียนรู้ในภาษาไทยด้วย.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย