

การศึกษาการจัดการโครงการปลูกพืชทดแทนไทย/สหประชาชาติ จังหวัดเชียงใหม่



นายประเสริฐ เตียจันทร์พันธุ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดมหลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชาศึกษาศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2527

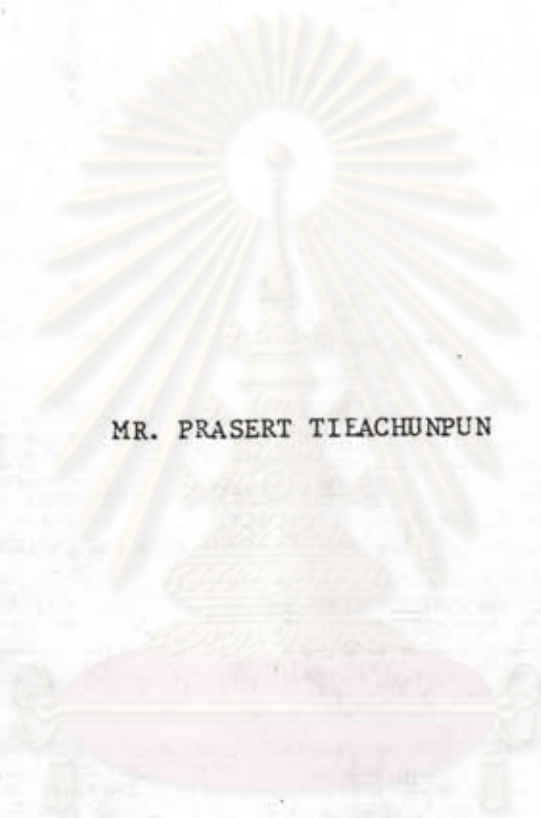
ISBN 974-563-870-6

009754

I1649b155

A STUDY ON THE MANAGEMENT OF THAI/UNITED NATIONS CROP REPLACEMENT PROJECT

CHIANG MAI PROVINCE



MR. PRASERT TIEACHUNPUN

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 974-563-870-6

"... เรื่องที่ช่วยชาวเขาและโครงการชาวเขานั้นมีประโยชน์โดยตรงกับชาวเขาเพื่อที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ชาวเขามีความเป็นอยู่ดีขึ้น สามารถที่จะเพาะปลูกสิ่งที่จะเป็นประโยชน์และเป็นรายได้กับเขาเอง ที่มีโครงการเช่นนี้ จุดประสงค์อย่างหนึ่งก็คือมอบธรรมอยากที่จะให้ผู้ที่อยู่ในที่ทุรกันดารสามารถที่จะมีความรู้และพụngตัวมีความเจริญได้ อีกอย่างหนึ่ง ก็เป็นเรื่องช่วยในทางที่ทุกคนเห็นว่าควรจะช่วย เพราะเป็นปัญหาใหญ่ ก็คือปัญหาเรื่องยาเสพติด ถ้าเราสามารถที่จะช่วยชาวเขาให้ปลูกพืชผลที่เป็นประโยชน์มาก เขาจะเลิกปลูกยาเสพติด ปลูกฝิ่น ทำให้นโยบายการระงับ การปราบ การสู้รบและการค้าฝิ่นโตผลดี อันนี้ก็เป็นผลอย่างหนึ่ง ผลอีกอย่างหนึ่งซึ่งสำคัญมากก็คือ ชาวเขาตามที่รู้เป็นผู้ที่ทำการเพาะปลูกที่อาจทำให้บ้านเมืองเราไปสู่หายนะได้ โดยที่ต่างป่าและปลูกโดยวิธีที่ไม่ถูกต้อง ถ้าพวกเราทุกคนไปช่วยเขา ก็เท่ากับช่วยบ้านเมืองให้มีความดี ความอยู่ดีกินดี และปลอดภัยได้อีกทั้งประเทศเพราะว่าถ้าเราสามารถทำโครงการนี้ให้สำเร็จ ให้ชาวเขาอยู่เป็นหลักเป็นแหล่ง สามารถที่จะมีการอยู่ดีกินดีพอควร และสนับสนุนนโยบายที่จะรักษาป่าไม้รักษาดินให้เป็นประโยชน์ต่อไป ประโยชน์อันนี้จะมีประโยชน์มาก ฉะนั้น การที่ทั้งครู อาจารย์ และนักศึกษาได้ไปร่วมมือในงานนี้ก็นับว่าเป็นสิ่งที่น่าอนุโมทนาเป็นอย่างยิ่งและนับว่าเป็นการชี้ให้เห็นว่า ทั้งอาจารย์ ทั้งลูกศิษย์เข้าใจดีในจุดประสงค์ของการเกษตร..."

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในโอกาสที่เสด็จพระราชดำเนินไป  
ทรงเยี่ยมคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การศึกษาการจัดการโครงการปลูกพืชทดแทน ไทย/สหประชาชาติ  
จังหวัดเชียงใหม่

โดย นายประเสริฐ เดียจันทร์พันธุ์  
ภาควิชา พาณิชย์ศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา นายณรงค์ สุวรรณเปี่ยม  
ผศ.ดร. อัจฉรา จันทร์ฉาย



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

*[Signature]*.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุประคิษฐ์ บุญนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

*[Signature]*.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. นราศรี ไวนิชกุล)

*[Signature]*.....กรรมการ  
(นายณรงค์ สุวรรณเปี่ยม)

*[Signature]*.....กรรมการ  
(ผศ. ดร. อัจฉรา จันทร์ฉาย)

*[Signature]*.....กรรมการ  
( ผศ. ธีรคุณีย์ อินทรสุขศรี)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การศึกษาการจัดการโครงการปลูกพืชทดแทนไทย/สหประชาชาติ จังหวัด เชียงใหม่
ชื่อนิสิต	นายประเสริฐ เดียจันทร์พันธุ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	นายณรงค์ สุวรรณเปี่ยม ผศ. ดร. อัจฉรา จันทรฉาย
ภาควิชา	พาณิชยศาสตร์
ปีการศึกษา	2527



บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ เน้นการศึกษาด้านการจัดการและการดำเนินงานของโครงการปลูกพืชทดแทนไทย/สหประชาชาติ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้ผลสรุปของปัญหาและสาเหตุของปัญหาแยกได้ดังนี้คือ

ปัญหาด้านการจัดการ

1. การจัดรูปองค์กร การที่โครงการจัดรูปองค์กร เป็นแบบแมทริกซ์ ไม่ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ในระดับเดียวกันจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในโครงการฯ ขาดการประสานงานกัน แต่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ในระดับที่ต่างกันขาดการประสานงานกัน โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากสายบังคับบัญชาและการควบคุมกระทำไม่ได้เต็มที่
2. การวางแผนงาน โครงการขาดแผนรวมที่ครอบคลุมและ เชื่อมโยงกิจกรรมในแต่ละปี ให้สนับสนุนซึ่งกันและกันไปสู่เป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การขาดนโยบายในการดำเนินงานที่แน่นอน เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการฯ ไม่มีแนวทางในการวางแผนที่ชัดเจน นอกจากนั้นแผนของโครงการฯ ยังไม่ได้กำหนดไว้ให้ต่อเนื่องกับแผนของหน่วยงานในท้องถิ่นที่จะ เข้ามารับช่วงต่อจากโครงการด้วย
3. การควบคุม ผู้บริหารโครงการฯ ไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานของ เจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมในโครงการได้อย่างเต็มที่ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านั้น เป็นเจ้าหน้าที่ต่างสังกัดกัน

4. ขวัญและกำลังใจในการทำงาน ของเจ้าหน้าที่โครงการฯ ไม่ดีนัก เพราะไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในสภาพท้องที่ ที่ลำบากและท้อทรมานในเขตพื้นที่โครงการฯ

#### วิธีการแก้ปัญหา

1. ลักษณะการจัดรูปองค์การที่เหมาะสมสำหรับโครงการฯ ควรจะจัดให้หน่วยงานหลักได้ทำหน้าที่บริหารโครงการฯ และควบคุม เจ้าหน้าที่ในสังกัดคนได้อย่างเต็มที่ ส่วนเจ้าหน้าที่จากฝ่ายต่างประเทศและเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ปปส. ควรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายวางแผนการดำเนินงาน และติดตามประเมินผลงานที่หน่วยงานหลักได้กระทำไปแล้ว

2. การวางแผนงานในโครงการฯ ควรวางแผนให้ครอบคลุมระยะเวลาทั้งหมดที่ใช้ดำเนินโครงการฯ กำหนดแนวทางการดำเนินงานแต่ละปีให้ชัดเจน และคำนึงถึงความสัมพันธ์ของกิจกรรมให้เกิดประโยชน์ต่อเนื่องกัน

3. ควรปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้สามารถติดตามผลได้ใกล้ชิดและถูกต้องมากขึ้นกว่าเดิม

4. ควรจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่มากขึ้น เพราะมีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยตรง

#### ปัญหาด้านการดำเนินงาน

1. ความสัมฤทธิ์ผลในการส่งเสริมพืชทดแทนอยู่ในอัตราสูง พื้นที่เพาะปลูกพืชทดแทนมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ความสัมฤทธิ์ผลในการลดพื้นที่ปลูกฝิ่นของชาวเขา โดยวิธีการปลูกพืชทดแทน กลับไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะชาวเขาบางส่วนไม่ยอมรับพืชทดแทน ที่ยอมรับพืชทดแทนก็ปลูกฝิ่นควบคู่กันด้วย พื้นที่ฝิ่นจึงไม่ลดลงมากนัก สาเหตุอีกส่วนหนึ่ง เป็นเพราะขาดการปราบปรามทำลายต้นฝิ่นอย่างจริงจัง จึงทำให้ชาวเขายังคงปลูกฝิ่นกันอยู่

2. วิธีการส่งเสริมการผลิตของโครงการฯ ระยะแรกไม่เอื้ออำนวยให้ชาวเขาช่วยเหลือตัวเองได้ เพราะเคยชินต่อการเป็นผู้รับความช่วยเหลือจากโครงการฯ แต่เพียงฝ่ายเดียว

แต่การส่งเสริมการผลิตของโครงการระยะที่ 2 เอื้ออำนวยให้ชาวเขาช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น โดยมีการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ภายในหมู่บ้าน เพื่อให้ชาวเขาช่วยเหลือระหว่างกันเอง

3. การส่งเสริมการผลิตพืชทดแทน มีปัญหาด้านต้นทุนการผลิตสูงกว่าพื้นราบโดยทั่วไปและผลผลิตที่ได้ยังมีปริมาณไม่แน่นอน เพราะชาวเขาขาดการดูแลเอาใจใส่

4. การขนส่งผลผลิตสู่ตลาด กระทำลำบาก เพราะเส้นทางคมนาคมจากหมู่บ้านชาวเขายังตลาดยังห่างไกลและไม่อยู่ในสภาพที่ดีพอ

5. คุณภาพผลผลิตพืชทดแทนยังไม่ดีพอ เพราะชาวเขายังขาดความรู้และยังไม่ตั้งใจปรับปรุงคุณภาพผลผลิตของคนให้ดีขึ้น

6. การดำเนินงานของโครงการฯ ไม่ได้เกื้อกูลให้หน่วยงานหลักหรือชาวเขาสามารถดำเนินงานเองได้หลังจากสิ้นสุดโครงการฯ แล้ว

#### วิธีการแก้ปัญหา

1. แผนการส่งเสริมพืชทดแทน ควรกำหนดให้สอดคล้องกับแผนการปราบปรามและทำลายต้นฝิ่น

2. ควรสนับสนุนให้มีธนาคารปุ๋ย ธนาคารยากำจัดศัตรูพืช และธนาคารเมล็ดพันธุ์พืช เกิดขึ้นในหมู่บ้านชาวเขาอย่างถาวร และฝึกอบรมให้ชาวเขาสามารถดำเนินการกันเองได้ก่อนที่จะสิ้นสุดโครงการฯ

3. พืชที่ส่งเสริม ควร เป็นพืชที่ชาวเขาเคยปลูกอยู่แล้ว เพียงแต่นำมาปรับปรุงพันธุ์ให้ดีขึ้นก่อนส่งเสริม

4. โครงการฯ ควร เน้นการสร้างและปรับปรุงเส้นทางคมนาคมไปสู่หมู่บ้านให้ใช้การได้ดีก่อน

5. ในการส่งเสริมใด ๆ ก็ตาม ควรมีการสำรวจทัศนคติความคิดเห็นของชาวเขาเสียก่อน เพื่อให้เกิดผลตรงต่อความต้องการของชาวเขาอย่างแท้จริง

6. โครงการฯ ควร เริ่มจัดตั้งระบบตลาดภายในหมู่บ้านเพื่อใช้ประโยชน์จากพ่อค้าชาวเขาในหมู่บ้านในการ เป็นผู้รับซื้อและขนส่งผลผลิตแทนโครงการฯ

7. ควรสนับสนุนให้เกิดกลุ่มชาวเขา เพื่อรวมตัวกันจำหน่ายผลผลิต และควบคุมคุณภาพของผลผลิตให้ดีขึ้น

8. ควรจัดตั้ง "ศูนย์กลางตลาดพืชทดแทน" เพื่อแก้ปัญหาผลผลิตของพืชทดแทนทุกชนิดที่ได้ส่งเสริมไปแล้ว ให้สามารถดำเนินต่อเนื่องไปได้

9. แผนงานการส่งเสริมการผลิตและแผนงานการตลาด ควรมีการกำหนดให้สอดคล้องกันมากขึ้น เพื่อลดปัญหาการจำหน่ายลง.



ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



Thesis Title            A Study on the management of Thai/UN Crop  
Replacement Project , Chiang Mai Province

Name                     Mr. Prasert Tieachunpun

Thesis Advisor         Mr. Narong Suwanapiam  
Asst. Prof. Dr. Achara Chandrachai

Department            Commerce

Academic Year         1984



ABSTRACT

This thesis has made an emphasis on the study of the management and the implementation of the project with the aim of identifying the problems and the causes which have arisen in such respects. The conclusive results on the problems and the causes may be summarized as follows:

The Management Problems

1. The formation of organisation     The organisation of the project which is arranged in the form of matrix did not cause lack of coordination among officials of the same level, but did raise absence of coordination among the officials of different levels which is mainly attributable to the inability to fully exercise the line of command and span of control.
2. The planning of work     The project lacks a comprehensive plan which would cover and coordinate the activities each year to support each other toward the target with effectiveness and economy

on the spending of resources. The lack of definite operation project was a major cause which deprived the project of guidelines in making a distinct plan. Besides, the plan of this project has not been laid in continuation with the plan of the local agencies which will take over the jobs from the project also.

3. The control of work The administration of the project could not have a full control over the officials who have participated in the project on their operations, because those officials belong to different agencies.

4. The morale and encouragement for carrying out the job of the officials of the project was not so good because they were not given benefits which are suitable for the hardship they have to face in the carrying out of their works in such remote areas of the project.

#### The methods to solve the problems

1. The most suitable formation of organisation for the project should be made up of a main central agency which shall carry out the administration of the project and be in full control its officials, whereas the officials from the foreign agency and the officials from the Office of Narcotics Control Board should have a major role in fixing the policy, making the operation plan, follow-up and assessing the results of the work which has already been carried out by the main agency.

2. The planning of work in the project should be made to cover the whole period of the implementation of the project, and to fix the operation guideline clearly for each year, and to take into account the relationship of the activities which shall have lasted beneficial effect.

3. The assessment system of the work of the officials should be improved so as to be able to do the follow-up of the result closely and more correctly than before.

4. More welfare and benefits should be provided for the officials, because this will have effects directly on their performance.

#### The Operational Problems

1. The achievement in the promotion of the replacement crops plantation was at a high degree. The area of replacement crops plantation has increased year by year. The achievement in reducing the area under opium cultivation by means of replacement crops plantation is, however, not in accordance with expectation because some hilltribes refused to accept the replacement crops, while those who did still continued with their opium plantation along with the replacement crops culture. The area of opium plantation, thus, did not decrease significantly. Another cause was that the suppression and destruction of opium plantation was not carried out seriously. The hilltribes, therefore, still maintain their opium plantation.

2. The method of promotion of the plantation in the first phase of project did not facilitate the hilltribes to become self-reliant because they are accustomed to being recipients of assistance from the project unilaterally. The promotion of plantation in the second phase of the project was, however, facilitating the hilltribes to be more self-reliant by forming various groups within the villages for the tribesmen to help each other.

3. The promotion of replacement crops plantation faced with a problem of higher cost of production than that in the general lowland,

and the output volume was uncertain because the hilltribes did not pay enough attention to their crops.

4. The transportation of output to the market was difficult because the communication route from the villages is still very remote and not good enough.

5. The quality of output is still not good enough because the hilltribes lacked of knowledge and did not pay enough attention to their improvement of quality.

6. The operation of the project did not facilitate the main agency of the hilltribes to be able to carry out the work on their own after the project has ended.

#### The Methods to solve the Problems

1. The promotion plan of replacement crops plantation should be made to correspond with the suppression and destruction plan of opium.

2. Encouragement should be made to the setting up of fertilizer bank, insecticide bank and seed bank on a permanent basis within the hilltribes' villages, and training should be given to the hilltribes so that they can operate the banks by themselves before the project ended.

3. The promotion should be on the crops which the hilltribes have already been planting, and only improvement of productivity of such crops shall be made before implementing the promotion.

4. The project should undertake the construction and improvement of communication route to the villages so that it is in an operable condition first.

5. In any kind of promotion, there should be prior survey of the views and opinions of the hilltribes, in order that the results will reflect the real need of the hilltribes.

6. The project should initiate the setting up of marketing system within the villages whereby the hilltribes' traders, instead of the project, will be the buyers and transporters of the output.

7. Encouragement should be made to develop groups of hilltribes which will join their efforts in the selling of output and improving of quality among themselves.

8. "Replacement Crops Marketing Center" should be set up in order to solve the problems in regard of every kind of replacement crops which has been promoted so that the operation could prevail in continuing.

9. The plan to promote extending and the marketing plan should be so designed as to operate in a more coordinated way, in order to minimize the marketing problems.

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



(๒)

ถึติกรรรมปรระกาศ

ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับความ เมตตา ช่วยเหลือ และคำแนะนำ ต่าง ๆ รวมทั้งการแก้ไขข้อบกพร่อง ตลอดจนการเรียบเรียงจัดทำวิทยานิพนธ์จนสมบูรณ์ จาก คุณ ณรงค์ สุวรรณเปี่ยม ผู้อำนวยการกองควบคุมพืชเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์อัจฉรา จันทร์ฉาย ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ถ้าปราศจากท่านอาจารย์ทั้งสองแล้ว งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ยากจะ สำเร็จลงได้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของ โครงการปลูกพืชทดแทนยังอำนวยความสะดวกในการรวบรวมข้อมูล และช่วยอธิบายแนวการปฏิบัติ งานต่าง ๆ ได้แก่

MR. RICHARD S. MANN

คุณ เมธิ วงษ์ประดิษฐ์

คุณกมล ไทยาภิรมย์

คุณพงษ์ธาดา สุริยะ

คุณจรัญ สุขเกษม

และ คุณวันชัย พรหมโชติ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าว อีกทั้งผู้มีส่วนช่วยเหลืออีกหลายท่านซึ่ง มิได้กล่าวนามมา ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านทั้งหลายเหล่านั้นไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.นราศรี ไวนิชกุล หัวหน้าภาควิชาพาณิชยศาสตร์ อาจารย์ที่กรุณาสละ เวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สำหรับคุณค่าและประโยชน์ที่พึงได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบ เป็นเครื่องสักการะ ถึงคุณของคุณพ่อ คุณแม่ ที่เป็นผู้วางรากฐานการศึกษาให้ผู้เขียนจนสามารถเรียนมาถึงระดับปริญญา มหาบัณฑิต

ประ เสริฐ เตียจันทร์พันธุ์

สิงหาคม 2527



(๑)

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ข
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
รายการตารางประกอบ .....	ณ
รายการแผนภูมิประกอบ .....	ท
คำนิยามที่ใช้เฉพาะ .....	น
<b>บทที่</b>	
1. บทกล่าวทั่วไป .....	1-9
- ที่มาและความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา .....	1
- วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	5
- สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา .....	6
- ขอบเขตในการศึกษา .....	6
- วิธีการเก็บข้อมูลและแหล่งข้อมูล .....	6
- ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา .....	9
2. ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับฝิ่นในประเทศไทยและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากฝิ่น ....	10-17
- ฝิ่นและลักษณะของฝิ่น .....	10
- พื้นที่ปลูกฝิ่นและผลผลิตฝิ่นในประเทศไทย .....	11
- ประชากรที่เกี่ยวข้องกับฝิ่นในประเทศไทย .....	14
- ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากฝิ่น .....	16
3. การจัดตั้งโครงการปลูกพืชทดแทนและการตลาดที่สูงไทย/สหประชาชาติ จังหวัด เชียงใหม่ .....	18-42
- ประวัติความเป็นมา .....	18

## บทที่

## หน้า

- วัตถุประสงค์ของโครงการ .....	21
- ระยะเวลาดำเนินงาน .....	21
- พื้นที่ดำเนินงาน .....	21
- เงื่อนไขการปฏิบัติงาน .....	27
- องค์ประกอบของโครงการ .....	27
- บทบาทและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่เข้าช่วยโครงการ .....	29
- งบประมาณดำเนินโครงการ .....	40
4. ระบบการดำเนินงานของโครงการปลูกพืชทดแทนและการตลาดที่สูงไทย/สหประชาชาติ	43-61
- ระบบส่งเสริมการผลิตพืชทดแทน .....	49
- ระบบการตลาด .....	53
- ระบบการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรชาวเขา .....	58
- ระบบการฝึกอบรม .....	60
- ระบบการพัฒนาชุมชน .....	61
5. การจัดการโครงการพืชทดแทนและการตลาดที่สูงไทย/สหประชาชาติ พ.ศ. 2523-	
2527 .....	62-111
- การจัดรูปองค์กรของโครงการระยะที่ 1 (พ.ศ. 2523-2525) .....	62
- การวางแผนงานในโครงการ ระยะที่ 1 .....	64
- การควบคุมการปฏิบัติงานภายในโครงการ .....	65
- การดำเนินงานด้านการส่งเสริมการผลิต .....	67
- การดำเนินงานด้านการตลาด .....	76
- การดำเนินงานด้านการพัฒนา .....	81
- การมอบหมายงานและทรัพยากรของโครงการ ให้แก่หน่วยงานหลัก .....	82
- การประเมินผลงานของโครงการ ระยะที่ 1 .....	87
- การจัดรูปองค์กรของโครงการระยะที่ 2 (พ.ศ. 2526-2527) .....	89
- การวางแผนงานในโครงการระยะที่ 2 .....	91
- การดำเนินงานด้านการส่งเสริมการผลิต .....	91



บทที่	หน้า
- การดำเนินงานด้านการตลาด .....	101
- การดำเนินงานด้านการพัฒนา .....	106
- การประเมินผลงานของโครงการระยะที่ 2 .....	110
6. การวิเคราะห์ปัญหาด้านการจัดการและการดำเนินงานของโครงการปลูกพืชทดแทน ไทย/สหประชาชาติ .....	112-164
- วิเคราะห์การจัดการด้าน .....	115
- การจัดรูปองค์กร .....	115
- ปัญหาการวางแผนงาน .....	141
- ปัญหาการควบคุมงาน .....	141
- การประเมินผลการดำเนินงาน .....	143
- ปัญหาการดำเนินงานต่าง ๆ .....	150
- ปัญหาการส่งเสริมการผลิต .....	150
- ปัญหาด้านการตลาด .....	160
7. สรุปและข้อเสนอแนะ .....	165-180
เอกสารอ้างอิง .....	181
ภาคผนวก .....	184
แบบสอบถามเจ้าหน้าที่โครงการปลูกพืชทดแทน .....	184
แบบสัมภาษณ์ชาวเขา .....	190
ตารางภาคผนวก .....	193
ประวัติผู้เขียน .....	196

## รายการตารางประกอบ 1

ตารางที่	หน้า
2-1	แสดงพื้นที่ปลูกมันและผลผลิตมันจากการสำรวจของหน่วยงานต่าง ๆ ..... 12
3-1	แสดงพื้นที่ดำเนินงานของโครงการปลูกพืชทดแทนระยะที่ 1 พ.ศ.2523-2525.... 22
3-2	แสดงพื้นที่ดำเนินงานของโครงการปลูกพืชทดแทนระยะที่ 2 พ.ศ.2526-2527.... 25
3-3	แสดงงบประมาณตามความช่วยเหลือของกองทุน UNFDAC แก่โครงการทั้ง 2 ระยะ 41
3-4	แสดงงบประมาณสมทบของรัฐบาลไทยในโครงการปลูกพืชทดแทนทั้ง 2 ระยะ .... 42
5-1	แสดงผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการผลิตของโครงการระยะที่ 1 ..... 84
5-2	แสดงผลการดำเนินงานด้านการให้สินเชื่อแก่ชาวเขาในโครงการ ฯ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2523-2525) ..... 86
5-3	แสดงจำนวนการรับซื้อและยอดรับซื้อผลผลิตของโครงการ ฯ ระหว่าง พ.ศ. 2523-2525 ..... 86
5-4	แสดงราคาผลผลิตที่โครงการช่วยรับซื้อและสถานที่จำหน่าย ..... 87
5-5	แสดงการเพิ่มผลของพื้นที่ปลูกมันในเขตพื้นที่โครงการ ฯ ระยะที่ 1 ..... 88
5-6	แสดงการเปรียบเทียบระหว่างรายได้ของพืชทดแทนกับมันใน พ.ศ.2525-2526.. 88
5-7	แสดงผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการผลิตของโครงการ ฯ พ.ศ. 2526.. 98
5-8	แสดงผลการดำเนินงานด้านการตลาดของโครงการ ฯ พ.ศ. 2526 .....106
5-9	แสดงการเพิ่มผลของพื้นที่ปลูกมัน ในเขตพื้นที่โครงการ ฯ ระยะที่ 2 ..... 111
6-1	แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่โครงการ ฯ ที่ตอบแบบสอบถาม ..... 113
6-2	แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่ที่สอบถาม แยกตามลักษณะงาน ..... 113
6-3	แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่ที่สอบถาม แยกตามฝ่ายงาน ..... 113
6-4	แสดงจำนวนชาวเขาที่สัมภาษณ์แยกตามเผ่า ..... 114
6-5	แสดงจำนวนชาวเขาที่สัมภาษณ์แยกตามเพศ ..... 114
6-6	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ค่อนโยบายของโครงการ ฯ ..... 117
6-7	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ค่อการตั้งใจปฏิบัติงานในโครงการ ..... 118

## รายการตารางประกอบ 2

ตารางที่	หน้า
6-8	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อความสำคัญของงานที่ปฏิบัติอยู่..... 119
6-9	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการให้ความสำคัญกับงานที่ปฏิบัติในโครงการฯ ..... 120
6-10	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการทำงานในส่วนที่เกินกว่าความรับผิดชอบในโครงการฯ ..... 121
6-11	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการรับทราบหน้าที่และความรับผิดชอบของงานในโครงการฯ ..... 122
6-12	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการยินดีปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าสังกัดอื่นในโครงการฯ ..... 122
6-13	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาในโครงการฯ ..... 123
6-14	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการมีส่วนร่วมในการวางแผนงานในโครงการฯ .... 124
6-15	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการปฏิบัติงานตามแผนงาน ..... 125
6-16	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการให้ความร่วมมือสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ ยู. เอ็น... 126
6-17	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการให้ความร่วมมือสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ ปปส..... 127
6-18	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการให้ความร่วมมือสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ ปชส..... 127
6-19	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการทำงานเป็นทีมในโครงการฯ ..... 128
6-20	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการประสานงานด้านการส่งเสริมการผลิต ..... 129
6-21	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการประสานงานด้านการตลาด ..... 129
6-22	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการประสานงานด้านการสินเชื่อ ..... 130
6-23	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการประสานงานด้านการฝึกอบรม ..... 131
6-24	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการประสานงานด้านการพัฒนาหมู่บ้าน ..... 131
6-25	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการ ..... 132
6-26	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของกรมประชาสัมพันธ์ ..... 133
6-27	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อสวัสดิการภายในโครงการฯ ..... 134
6-28	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อผลของสวัสดิการที่ไม่เหมาะสม ..... 135

## รายการตารางประกอบ 3

ตารางที่		หน้า
6-29	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อขั้นตอนการอนุมัติวัสดุอุปกรณ์จากโครงการฯ .....	136
6-30	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการติดต่อแจ้งข่าวสารภายในโครงการฯ .....	137
6-31	สาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่มากที่สุด .....	137
6-32	แสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ต่อปัญหาในการดำเนินงาน .....	139
6-33	แสดงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อสาเหตุที่ทำให้งานในโครงการฯ สำเร็จลงได้ .....	144
6-34	แสดงความเห็นของชาวเขาคือรายได้ของพืชทดแทนและฝิ่น .....	147
6-35	แสดงความเห็นของชาวเขาคือการปลูกพืชทดแทนเมื่อพืชทดแทนทำรายได้ได้มากกว่า ฝิ่น .....	147
6-36	แสดงความเห็นของชาวเขาคือการปลูกฝิ่น เมื่อพืชทดแทนทำรายได้ให้น้อยกว่าฝิ่น..	148
6-37	แสดงความเห็นของชาวเขาคือการปลูกและเก็บเกี่ยวพืชทดแทน.....	153
6-38	แสดงความเห็นของชาวเขาคือแปลงสาธิตภายในบริเวณสถานีการเกษตร .....	154
6-39	แสดงความเห็นของชาวเขาคือจำนวนเงินกู้ที่ได้รับจาก ธกส. ....	156
6-40	แสดงความเห็นของชาวเขาคือชาวเขาผู้ไปฝึกอบรมนอกหมู่บ้าน .....	158
6-41	แสดงความเห็นของชาวเขาคือหน่วยฝึกอบรมเคลื่อนที่ .....	158
6-42	แสดงความเห็นของชาวเขาคือการนำผลผลิตไปจำหน่ายด้วยตนเอง .....	160
6-43	แสดงความเห็นของชาวเขาคือการจัดและแปรรูปพืชทดแทน .....	161
6-44	แสดงความเห็นของชาวเขาคือพ่อค้าที่โครงการจัดขึ้นไปรับซื้อผลผลิตถึงหมู่บ้าน ...	162
6-45	แสดงความเห็นของชาวเขาคือการช่วยเหลือตนเองด้านการปลูกและจำหน่ายพืช ทดแทน .....	164

## รายการตารางประกอบ 4

## ตารางในภาคผนวก

1. แสดงสาเหตุที่ชาวเขาปลุกพืชที่โครงการส่งเสริม .....
2. แสดงสัดส่วนของวัสดุการเกษตรที่ชาวเขายืมจากโครงการฯ .....
3. แสดงสัดส่วนของชาวเขาที่เป็นลูกค้า ธกส. จากการสัมภาษณ์ .....
4. แสดงจำนวนชาวเขาที่เคยรับการฝึกอบรมนอกหมู่บ้าน .....
5. แสดงจำนวนชาวเขาที่เคยรับการฝึกอบรมในหมู่บ้าน .....
6. แสดงความเห็นของชาวเขาต่อการให้คำแนะนำช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่โครงการฯ .....
7. แสดงความเห็นของชาวเขาต่อประโยชน์ของวัสดุการเกษตรที่ยืมจากโครงการฯ .....
8. แสดงความเห็นของชาวเขาต่อราคาซื้อผลผลิตของโครงการฯ .....
9. แสดงความเห็นของชาวเขาต่อความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ด้านการตลาด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการแผนภูมิประกอบ 1

แผนภูมิที่		หน้า
1-1	แสดงอาณาบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ .....	2
2-1	แสดงที่ตั้งบริ เวณการปลูกต้นที่สำคัญในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย .....	13
2-2	แสดงระบบ เศรษฐกิจของชาวเขา .....	15
3-1	แสดงพื้นที่ตั้งของหมู่บ้านหลัก ในโครงการปลูกพืชทดแทนฯ ในช่วงดำเนินการ พ.ศ. 2523-2525 .....	24
3-2	แสดงพื้นที่ตั้งของหมู่บ้านหลัก ในโครงการปลูกพืชทดแทนฯ ในช่วงดำเนินการ พ.ศ. 2526-2527 .....	26
3-3	แสดงองค์ประกอบของ โครงการปลูกพืชทดแทนฯ .....	28
3-4	แสดงการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ปปส.) .....	34
3-5	แสดงการแบ่งส่วนราชการของกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา และส่งเสริมชาวเขา .....	36
4-1	แสดงระบบการดำเนินงานของโครงการฯ ปลูกพืชทดแทน .....	43
4-2	แสดงการขยายข่ายงานในการส่งเสริมการผลิตในหมู่บ้านของโครงการปลูกพืชทด แทน .....	50
4-3	แสดงระบบการดำเนินงานด้านการตลาดของโครงการปลูกพืชทดแทนฯ .....	57
4-4	แสดงระบบการให้สิน เชื้อภายในโครงการปลูกพืชทดแทนฯ .....	59
5-1	แสดงการจัดองค์กรของโครงการปลูกพืชทดแทน ไทย/สหประชาชาติระยะที่ 1 (พ.ศ. 2523-2525) .....	63
5-2	แสดงขั้นตอนการส่งเสริมการผลิตพืชทดแทนของโครงการปลูกพืชทดแทนฯ .....	69
5-3	แสดงขั้นตอนการดำเนินงานให้สิน เชื้อแก่เกษตรกรชาวเขาภายในโครงการฯ .....	73
5-4	แสดงขั้นตอนการรับซื้อและจำหน่ายผลิตผลของโครงการฯ .....	78

## รายการแผนภูมิประกอบ ๒

แผนภูมิที่		หน้า
5-5	การจัดองค์กรของโครงการปลูกพืชทดแทน ไทย/สหประชาชาติระยะที่ ๒ (พ.ศ. 2526-2527) .....	90
5-6	แสดงวิธีการส่งเสริมการปลูกข้าวในโครงการฯ ระยะที่ ๒ .....	92
7-1	แสดงการจัดรูปองค์กรที่ควรจะเป็นของโครงการส่งเสริมพืชทดแทนสิ้น .....	170



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## นิยามศัพท์เฉพาะ



### นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้ความหมายของคำต่าง ๆ ที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีความเข้าใจตรงกัน ระหว่างผู้เขียนและผู้อ่าน จึงขอใช้คำต่าง ๆ ในความหมาย คต่อไปนี้คือ

โครงการปลูกพืชทดแทน ไทย/สหประชาชาติ มีชื่อเดิมว่า โครงการปลูกพืชทดแทน และการตลาดที่สูง ไทย/สหประชาชาติ (Highland Agricultural Marketing and Production Project) หรือโครงการ Hamp ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำย่อว่า โครงการปลูกพืชทดแทนฯ หรือ โครงการฯ แทนความหมายเดิม

สำนักงาน ปปส. มีชื่อเดิมว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หน่วยงานของสำนักงาน ปปส. ที่เกี่ยวข้องกับกรดำเนินการดำเนินงานโครงการปลูกพืชทดแทนฯ คือ กองควบคุมพืชเสพติด การกล่าวถึงเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปส. หรือเจ้าหน้าที่ ปปส. จะหมายถึงถึงเจ้าหน้าที่ของกองควบคุมพืชเสพติด ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในโครงการฯ

กรมประชาสงเคราะห์ หน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่ร่วมในโครงการฯ คือ ศูนย์พัฒนาชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่ การกล่าวถึง เจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่ ปชส. ในโครงการฯ จะหมายถึง เจ้าหน้าที่ของศูนย์พัฒนาชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่

กรมป่าไม้ หน่วยงานของกรมป่าไม้ที่ร่วมในโครงการฯ คือ กองอนุรักษ์ต้นน้ำหน่วยที่ ๘ การกล่าวถึงเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ในโครงการฯ จึงหมายถึง เจ้าหน้าที่ของกองอนุรักษ์ต้นน้ำหน่วยที่ ๘

องค์การสหประชาชาติ จะเขียนโดยใช้คำว่า ยู.เอ็น. (UN - United Nations) แทน การกล่าวถึงเจ้าหน้าที่ ยู.เอ็น. ที่ปฏิบัติงานสนามในโครงการฯ จะหมายถึงเจ้าหน้าที่ที่จ้างโดยตรง (Directed Hire) ขององค์การสหประชาชาติ

ชาวเขา หมายถึง ชาวเขาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ส่งเสริมของโครงการฯ เท่านั้น และ เป็นความหมายรวมถึงชาวเขาทุกเผ่าที่อยู่ในโครงการฯ นอกจากจะเขียนระบุเผ่าไว้เป็นกรณีต่างหาก



ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีชื่อย่อว่า ธกส. ในการเขียนจะใช้ คำย่อนี้แทนความหมายเต็ม

การประสานงาน (Coordination) หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดลำดับการใช้ความพยายามอย่างมีระเบียบ เพื่อจัดให้มีปริมาณ ระยะเวลา และแนวทางที่เหมาะสม จนกระทั่งการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประสานงานกระทำได้ในลักษณะต่าง ๆ คือ

1. การประสานงานภายในบุคคลคนเดียว คือ บุคคลนั้นสามารถประสานงานในหน้าที่ของเขาเป็นอย่างดีจนหน้าที่เสร็จเรียบร้อย
2. การประสานงานระหว่างบุคคลในกลุ่มงาน ซึ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานที่ต้องกระทำเป็นชุด
3. การประสานงานระหว่างกลุ่มงานหรือแผนกขององค์การ ซึ่งได้แก่การสนองความต้องการของอีกแผนกหนึ่ง โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่อีกแผนกหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน
4. การประสานงานระหว่างองค์การกับสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การประสานงาน อาจเป็นรูปจากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง ตามแนวตั้งของการจัดรูปองค์การ (Vertical Coordination) หรือในระดับเดียวกันตามแนวนอน (Horizontal Coordination) ก็ได้ในกรณีแรก ได้แก่การประสานงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและลูกน้อง ส่วนในกรณีหลัง เป็นการประสานงานระหว่างผู้ที่ทำงานในระดับเดียวกันเช่น การประสานงานของกลุ่มคนงานเป็นชุด เป็นต้น<sup>1</sup>

ความสัมฤทธิ์ผล (Effectiveness) หมายถึง สภาวะของการดำเนินงานที่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>2</sup> การพิจารณาถึงความสัมฤทธิ์ผล จะพิจารณาว่าผลการดำเนินงานเกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ หากเกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะถือว่าการดำเนินงานนั้นมีความสัมฤทธิ์ผล

<sup>1</sup> เถาว์ลัย นันทากวีวัฒน์ . หลักการจัดการ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 60-63.

<sup>2</sup> จ่านงค์ บุญชู, องค์การและการบริหาร, (เชียงใหม่: สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526), หน้า 159.

โครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ (Matrix Organization) เป็นโครงสร้างที่มีการจัดแผนกงานตามหน้าที่และทีมโครงการฯ รวมอยู่ด้วยกัน โดยมีการจัดแผนกงานตามหน้าที่เป็นโครงสร้างที่ถาวร ส่วนทีมโครงการฯ นั้นจะถูกสร้างขึ้นเมื่อมีความต้องการเกิดขึ้น เมื่อโปรแกรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะต้องการทักษะทางด้านเทคนิคสูงในช่วงของระยะเวลาหนึ่ง สมาชิกของทีมโครงการฯ จะถูกรวบรวมมาจากแผนกงานตามหน้าที่ ผู้นำของแต่ละโครงการฯ จะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของโครงการฯ นั้น เมื่อโครงการสำเร็จเรียบร้อยแล้ว สมาชิกของทีมงานจะกลับไปยังแผนกงานเดิมของพวกเขาจนกว่าจะมีการมอบหมายงานครั้งต่อไปอีก<sup>1</sup>



ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>1</sup> สมยศ นารีการ, การบริหาร (กรุงเทพฯ: กงสยามการพิมพ์, 2522), หน้า 196.