



Original Article

การเกษตรและอาหาร: ประเด็นปัญหาเก่าในวาระใหม่ของการวิจัยและการพัฒนา

บัวพันธ์ พรหมพักพิง

กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มุกดา วงศ์อ่อน

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาพัฒนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Agriculture and Food: Old Problem in the New Research and Development Agendas

Buapun Promphakping

Research Group on Wellbeing and Sustainable Development, Faculty of Humanities and Social Science, Khon Kaen University

Corresponding author email: buapun@kku.ac.th

Mukda Wongon

Ph.D. Student, Development Science, Faculty of Humanities and Social Science, Khon Kaen University

email: mukda.woo@mahidol.ac.th

Published: June 29, 2020

บทคัดย่อ

การพัฒนาโดยพื้นฐานแล้ว เกี่ยวกับการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากโครงสร้างที่มีภาคเกษตรเป็นหลัก ไปสู่โครงสร้างที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยในเรื่องนี้ นำไปสู่ข้อถกเถียงและการท้าทายต่อคำทำนายของทฤษฎีคลาสสิก ที่มองว่าการเกษตรแบบดั้งเดิมจะลดบทบาทลง และจะเจือจางหรือหายไปในที่สุด บทความนี้นำเสนอการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการเกษตรและอาหาร ได้แก่แนวคิดความมั่นคงทางอาหาร ระบบอาหาร และอธิปไตยอาหาร โดยมองว่าการเกษตรและอาหารเป็นประเด็นปัญหาของการพัฒนาที่มีมาแต่เดิม บทความนี้เสนอการทบทวนการเปลี่ยนผ่านการเกษตรของประเทศไทย และชี้ว่า การพัฒนาของประเทศไทย ได้เดินมาถึงทางสองแพร่งที่สำคัญ เส้นทางแรกคือการพัฒนาต่อไปตามแนวทางคลาสสิก การก้าวไปตามเส้นทางนี้จะทำให้การเกษตรจะต้องเปลี่ยนผ่านเข้าไปเป็นอุตสาหกรรมเกษตรเข้มข้นมากขึ้น กับอีกเส้นทางหนึ่งเป็นทางเลือกอย่างอื่น ที่อยู่นอกเหนือการทำนายทฤษฎีคลาสสิก บทความนี้เสนอว่าในวาระใหม่ของการวิจัยและการพัฒนา ควรจะมองอาหารจากแนวคิดเชิงระบบ การเกษตรและอาหารจะต้องเข้าไปอยู่ในวาระของการพัฒนาเมือง ซึ่งการมองเช่นนี้ เรียกร้องให้เราต้องเปลี่ยนวิธีคิด จากการเน้นให้ความสำคัญต่อความชำนาญเฉพาะสาขา มาสู่การใช้ความคิดแบบบูรณาการและการข้ามศาสตร์มากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: เกษตร, อาหาร, เมือง, การเปลี่ยนผ่านการเกษตร

Abstract

Development is in practice encompass the structural transformation, from agricultural base to industrial base. Experience of developing countries around the globe has been increasingly challenging and denying the premise of classical theories. These theories predicted that the transformation will be eventually evaded the role of traditional agriculture. This paper presents the reviews on concepts of agriculture and foods, i.e. food security, food regime and food sovereignty, and agricultural transformation of Thailand. Based on the reviews, this paper argues that Thailand has

arrived the crossroad, one is to continue with the prediction of classic theories that agriculture to be profoundly industrialized, and another is the alternatives other than the prediction conventional theories. This paper proposes that to bring agriculture and food into a new research and development agendas needs to link to urban development. It also requires the shift of approach, from discipline specialization to integrated and trans-disciplinary.

Keywords: Agriculture, Food, Urban, Agricultural transformation

บทนำ

ในขณะที่การพัฒนาก้าวไปข้างหน้า พร้อมกับปัญหาความท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่รอบด้าน วาระเรื่องเกษตรและอาหาร ได้ถูกผนวกเข้ามารวมอยู่ในเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) อาหาร เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายด้านการขจัดความหิวโหย ความยากจน สุขภาพ และความมั่งคั่ง (United Nations Environment Programme, 2016) อาหารมีความเกี่ยวข้องกับระบบย่อยต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อาหารส่วนใหญ่มาจากการเกษตร การผลิตอาหารต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ “คุณประโยชน์จากระบบนิเวศ” (Promphakping et al., 2012) การเกษตรเป็นทั้งแหล่งอาหารสำหรับการบริโภค เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมอาหาร และอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่อาหาร (เช่น ยางพารา) ในปัจจุบันผู้ทำการเกษตรส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตรายย่อยในท้องถิ่น (Smallholders) ส่วนการกระจายอาหารก็เกี่ยวข้องกับระบบตลาด การแปรรูป ระบบการขนส่งหรือระบบการค้าปลีกอาหาร ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ด้วยเหตุที่การเกษตรและอาหารเชื่อมโยงกับประเด็นอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง จึงทำให้การเกษตรและอาหารอยู่ในวาระของการพัฒนามาตั้งแต่อดีต และจะยังคงเป็นประเด็นสำคัญในอนาคต

ในวงวิชาการด้านการพัฒนาและวงการด้านนโยบาย คำว่าการพัฒนาที่เข้าใจได้ง่ายที่สุดก็คือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบ “ดั้งเดิม” (คือเศรษฐกิจที่มีการเกษตรเป็นหลัก) ไปสู่โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบใหม่ คือเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ทฤษฎีการพัฒนาแบบคลาสสิก ทั้งทฤษฎีกระแสหลักและทฤษฎีมาร์กซ์ ล้วนมองว่า การเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จะต้องเกิดขึ้นแบบเดียวกับที่เกิดขึ้นในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก คือการเปลี่ยนไปเป็นอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา ได้มีข้อ

ถกเถียงในวงวิชาการว่า การทำนายของทฤษฎีคลาสสิกจะยังคงเป็นคำทำนายที่ต้องอยู่หรือไม่ คำถามและข้อถกเถียงส่วนใหญ่แล้ว มาจากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนา อย่างเช่นการคาดการณ์ของมาร์กซิสต์และทฤษฎีของรอสทาวน์ ที่ต่างก็มองตรงกันว่า วิธีการผลิตแบบชาวนา จะอ่อนตัวลงและหายไป เมื่อเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมสถาปนาขึ้นมา ข้อเท็จจริงกลับพบว่า ชาวนารายย่อย (Smallholders) ยังคงเป็นรูปแบบหลักของการเกษตรทั่วโลก

ในประเทศไทย นโยบายการพัฒนาได้ทุ่มเทให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเส้นทางการทำนายของทฤษฎีคลาสสิก เกือบ 30 ปีมาแล้วนักวิชาการมองว่า ประเทศไทยเกือบจะก้าวผ่านเข้าไปสู่การเป็นประเทศ “อุตสาหกรรมใหม่” (Newly Industrialized Countries; NICs) แต่ด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานา ทำให้ประเทศไทยยังไม่อาจที่จะก้าวผ่านไปสู่สภาวะนั้น และคำอธิบายล่าสุดที่ธนาคารโลกเสนอไว้ก็คือ ประเทศไทยติดกับดักรายได้ปานกลาง (Rigg et al., 2014) สภาพเช่นนี้ เราได้ก้าวมาถึงจุดสำคัญซึ่งเป็น “ทางแยก” ของการพัฒนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำถามสำคัญสองด้าน คำถามแรกก็คือการพัฒนาด้วยการเดินตามแนวคิดแบบคลาสสิก จะยังคงเหมาะสมอยู่หรือไม่ คำถามที่สองก็คือหากเราไม่เลือกเดินตามทฤษฎีคลาสสิก จะมีเส้นทางอื่น ๆ ที่จะนำเราไปสู่เป้าหมายของการพัฒนา (คือความอยู่ดีมีสุข) หรือไม่ บทความนี้จะนำเสนอการทบทวนวรรณกรรม โดยเน้นไปที่แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเกษตรและอาหาร และการเปลี่ยนผ่านการเกษตรของไทย

การเกษตร ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของโลกในปัจจุบัน ได้เผชิญกับปัญหาความท้าทายหลายประการ ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม การเกษตรของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก ได้หดตัวลง คนส่วนใหญ่ได้หันหลังให้กับการเกษตร เนื่องจากผลตอบแทนจากการทำงานในอุตสาหกรรม

สูงกว่าผลตอบแทนจากการทำการเกษตร ในขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าเทคโนโลยีและความรู้ทางการแพทย์ได้ทำให้คนมีอายุยืนยาว มีอัตราการเกิดที่มีชีวิตรอดสูงขึ้นอย่างมาก และมีผลทำให้ประชากรของโลกเพิ่มขึ้น ในช่วงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 1970 ได้มีข้อเสนอในเรื่อง “ขีดจำกัดของความเติบโต” (Limit to Growth) โดยกลุ่มนักวิชาการที่เรียกว่า Club of Rome ได้สร้างตัวแบบในระดับโลก ใช้ข้อมูลและการคำนวณและประมวลผลโดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในยุคนั้น และทำนายว่า โลกกำลังจะก้าวเข้าไปสู่ “ขีดจำกัด” เนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตอาหารและเพื่อการอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้ก้าวเลยออกไปจากระดับที่ระบบนิเวศธรรมชาติของโลกจะรองรับได้ (Overshoot) ถึงแม้ว่า ในระยะต่อมาไม่นาน ข้อเสนอในเรื่องขีดจำกัดความเติบโตได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และปฏิเสธ ด้วยเหตุผลว่าเป็นความคิดแบบ Malthusian¹ ละเลยที่จะมองความสามารถของเทคโนโลยี อย่างเช่นเทคโนโลยีของการปฏิวัติเขียว ที่สามารถเพิ่มผลผลิตมากขึ้นในพื้นที่เท่าเดิม ซึ่งทำให้ “ขีดจำกัด” ขยับออกไปอีก

สำหรับประเทศไทย การเกษตรมีความสำคัญในนโยบายสาธารณะและการพัฒนาประเทศมาตลอด แม้ว่าจะอยู่ในลำดับความสำคัญที่รองไปจากอุตสาหกรรม Falvey (2000) ชี้ว่า ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวที่ใหญ่ที่สุดของโลก รวมทั้งเป็นผู้ส่งออกสินค้าอาหารรายใหญ่ประเภทอื่น ๆ เมื่อนับรวมผลผลิตทางการเกษตรทั้งหมดของประเทศไทย พบว่า สามารถเลี้ยงดูประชากรได้ถึง 250 ล้านคน ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกเนื้อไก่ที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาค โดยตลาดส่งออกที่สำคัญคือญี่ปุ่น บริษัท เจริญโภคภัณฑ์ เป็นกลุ่มบริษัทข้ามชาติของไทยที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคอาเซียน ทำธุรกิจด้านการเกษตร และติดอันดับหนึ่งในสิบของบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของโลก อุตสาหกรรมอ้อยของประเทศไทย ผลิตน้ำตาลทรายและส่งออกจำหน่ายทั่วโลก ทำให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ อุตสาหกรรมน้ำตาล

น้ำตาลของโลก นอกจากนั้นยังพบว่า การเกษตรเป็นแหล่งยังชีพที่สำคัญของประชากรจำนวนมาก เมื่อนับเฉพาะผู้ที่ทำงานภาคเกษตรโดยตรง มีจำนวนเกือบร้อยละ 40 ของประชากรทั้งหมด แต่หากนับรวม คนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมต่อเนื่องในการเกษตรและอาหาร ซึ่งรวมผู้ที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเกษตร ผู้ทำงานแปรรูปอาหาร ผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับการกระจายอาหาร คือแม่ค้าในตลาด หรือผู้ทำงานในภาคบริการที่เกี่ยวข้องกับอาหาร จะพบว่ามีจำนวนสูงกว่านี้มาก ความโดดเด่นของการเกษตรไทย เกิดจากการมีทรัพยากรทางด้านการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงการพัฒนาประเทศโดยรวมด้วย

อย่างไรก็ตาม ความแข็งแกร่งของการเกษตรไทย ไม่ได้ได้รับการส่งเสริมบำรุงมาเป็นระยะเวลานาน การพัฒนาประเทศในช่วงกว่า 60 ปีที่ผ่านมา เราได้ทุ่มเทให้กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่มีภาคเกษตรเป็นหลัก ไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก นโยบายดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความก้าวหน้าหลาย ๆ ด้าน แต่เราก็ได้เกิดความท้าทายและปัญหาใหม่ ๆ ภายในภาคเกษตรเอง ที่มีการปรับปรุงการผลิต มีความก้าวหน้ามาตลอด อย่างเช่นมีการเพิ่มผลผลิต โดยขยายพื้นที่เพาะปลูก การใช้ปุ๋ย ใช้อย่างเหมาะสม ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ แต่ความก้าวหน้าเหล่านี้ ก็เกิดขึ้นควบคู่ไปกับปัญหาต่าง ๆ อย่างเช่น ภาคเกษตรกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีประชากรยากจนชุมนุมกันอยู่มากที่สุด กล่าวได้ว่าในประเทศไทย ธรรมชาติความยากจนเป็นปรากฏการณ์ของภาคเกษตร ตลอดระยะเวลาที่มีการพัฒนาและการใช้ปัจจัยการผลิตใหม่ ๆ ครวัณเกษตรกรรมมีหนี้สินพอกพูน และตกอยู่ในวงจรหนี้จนมองไม่เห็นหนทางที่จะหลุดออกมาได้ ความพอกพูนของหนี้สินของเกษตรกร ควบคู่ไปกับการเติบโตของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดระยะเวลา 50 ปี นับตั้งแต่ได้ก่อตั้งธนาคารเป็นต้นมา และนอกจากนี้ ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า การเกษตรมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งดินและน้ำ ซึ่งเผชิญกับความเสื่อมโทรม และอยู่ในภาวะที่ใกล้ถึงขีดสูงสุดในการรองรับกิจกรรมการผลิต

¹ Malthus, Thomas Robert เป็นนักประชากร เขาเสนอว่า การเพิ่มของประชากรเป็นแบบอัตราทวีคูณ (Exponential) ในขณะที่การเพิ่มการผลิตอาหาร จะเป็นเพิ่มแบบกราฟเส้นตรง (Linear) ดังนั้นโลกจะเผชิญปัญหาการขาดแคลนอาหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในปี ค.ศ. 1798 เขาตีพิมพ์ผลงานออกมาคือ An Essay on the Principle of Population และได้ถูกนำไปใช้อ้างอิงทั่วโลก

ความก้าวหน้า และปัญหาความท้าทายดังกล่าวข้างต้น ทำให้เราต้องกลับมาทบทวนให้เห็นสถานะของการเกษตรของประเทศไทยอย่างละเอียดรอบด้านมากขึ้น บทความนี้นำเสนอการทบทวนวรรณกรรม ที่มาจากโครงการวิจัย 2 โครงการ โครงการแรกคือ ระบบอาหารท้องถิ่นและความอยู่ดีมีสุขของผู้ผลิตรายย่อย ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกว.) ฝ่ายวิชาการ และมหาวิทยาลัยขอนแก่นโครงการที่สองคือ โครงการกำเนิดและพัฒนาการของตลาดสดและผู้ค้ารายย่อยในภาคอีสาน เป็นโครงการเมธีวิจัยอาวุโส (ศาสตราจารย์สุวิทย์ ธีรศาศวัต) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกว.) ฝ่ายวิชาการ การทบทวนนี้จะชี้ให้เห็นว่าแนวคิดทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องเกษตรและอาหาร ได้ก้าวออกมาจากการเน้นแก้ไขปัญหาการผลิต มาสู่การให้ความสำคัญกับมนุษย์ ระบบนิเวศที่เป็นรากฐานของการผลิต และการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ตลอดจนความยั่งยืน การทบทวนการเปลี่ยนผ่านการเกษตรของไทย ได้ชี้ให้เห็นการเพิ่มขึ้นของบทบาทของอุตสาหกรรมเกษตร ทำให้การเกษตรและอาหารถูกผนวกเข้ามาอยู่ในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรม การเกษตรเพิ่มมากขึ้น บทความนี้เสนอให้เชื่อมโยงการเกษตรและอาหาร เข้ากับการพัฒนาหรือการเติบโตของเมือง การเชื่อมโยงดังกล่าวนี้ จะเกิดขึ้นได้ จำเป็นจะต้องเปลี่ยนวิธีคิดจากการเน้นความชำนาญเฉพาะสาขา มาสู่การมองแบบบูรณาการและข้ามสาขามากขึ้น ดังจะได้นำเสนอเป็นลำดับต่อไป

ความมั่นคงทางอาหาร ระบบอาหาร และอธิปไตยอาหาร

ความมั่นคงทางด้านอาหาร โดยพื้นฐานแล้ว เป็นข้อเสนอที่มุ่งแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนอาหาร ซึ่งเป็นปัญหาเดิมของมนุษยชาติมาตลอด ระบบการปกครองในอดีต อย่างเช่นระบบการปกครองจีนและกรีกโบราณ มีระบบการสะสมและจัดเก็บอาหาร และจะมีการนำเอาอาหารที่อยู่ในสต็อก ออกมาแจกจ่ายให้กับประชากร ความอดอยากครั้งสำคัญของโลก ได้คร่าชีวิตของผู้คนเป็นจำนวนมาก อย่างเช่นความอดอยากครั้งใหญ่ของเบงกอล ระหว่างปี ค.ศ. 1769-1773 ความอดอยากในครั้งนี้กินพื้นที่ครอบคลุมที่ราบลุ่มในประเทศบังคลาเทศ รัฐวิหาร และเบงกอล ซึ่งทั้งหมดนี้ในขณะนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของ

การปกครองอาณานิคมอังกฤษ ความอดอยากมีสาเหตุมาจากหลายเรื่อง ได้แก่สภาพอากาศที่เกิดฝนแล้ง การเพาะปลูกประสบความล้มเหลวติดต่อกันถึงสองปี ความอดอยากอาหารทำให้เกิดปัญหาสุขภาพ เกิดการแพร่กระจายของโรคระบาด นอกจากจากนั้น ยังเป็นผลจากความไร้ประสิทธิภาพของการจัดการการปกครองอาณานิคมของบริษัทอินเดียตะวันออก ไม่ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน มีระบบภาษีที่ขูดรีด Amartya Sen นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับรางวัลโนเบล ที่มีชีวิตในช่วงเด็กอยู่ในเบงกอล ได้สรุปไว้ในการศึกษาของเขาว่าความอดอยากในเบงกอลครั้งนั้น แม้ว่าจะมีปัญหามาจากภัยธรรมชาติ แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และมีคนตายจำนวนมากนั้น เป็นผลจากการกระทำของมนุษย์เป็นหลัก เขาเสนอว่าสาเหตุของความอดอยากมาจากความล้มเหลวของสิทธิในการแลกเปลี่ยน (Exchange Entitlement Failure) ความอดอยากกระตุ้นให้เกิดการสะสมอาหารเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเนื่องจากความตื่นตระหนก ในบางปีที่มีคนล้มตายจำนวนมาก ระหว่างช่วงความอดอยาก มีผลผลิตอาหารโดยรวมมากกว่าปีปกติด้วยซ้ำไป แต่ครัวเรือนที่มีแรงงาน มีความสามารถในการทำงาน ไม่สามารถเอาแรงงานมาแลกเปลี่ยนให้เป็นอาหารสำหรับบริโภคได้ (Sen, 1981) มีการประมาณการว่า ความอดอยากในครั้งนั้น ได้ทำให้มีคนตายจำนวนกว่า 10 ล้านคน ความอดอยากจากการขาดแคลนอาหารนี้ เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว และกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก อย่างเช่นประเทศจีน ได้เกิดความอดอยากอาหารที่ทำให้คนตายจำนวนมาก นับได้กว่า 13 ครั้งในประวัติศาสตร์ (นับตั้งแต่ราว ค.ศ. 800 เป็นต้นมา) ครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1959-1961 เป็นช่วงที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้เข้ามาบริหารประเทศ และนำเอานโยบาย The Great Leap Forward มาใช้ ความอดอยากในครั้งนั้นเกิดมาจากหลายสาเหตุ ทั้งน้ำท่วม ฝนแล้ง ภัยพิบัติจากธรรมชาติ และโรคแมลงแพร่ระบาดเข้าไปทำลายพืชผลของเกษตรกร มีการประเมินว่า ความอดอยากครั้งนั้นมีผลทำให้คนตายระหว่าง 15-55 ล้านคน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาหาร มีความก้าวหน้าอย่างสำคัญ ภายใต้การเคลื่อนไหวที่เรียกว่า “การปฏิวัติเขียว” (Green Revolution – ตรงข้ามกับการ

ปฏิวัติแดง ซึ่งเป็นการปฏิวัติทางการเมือง) การปฏิวัตินี้เริ่มมาจากการลงทุนในการวิจัยทางการเกษตร โดยเฉพาะการปรับปรุงพันธุ์พืช ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960 การลงทุนปรับปรุงพันธุ์พืช ประสบผลสำเร็จอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีข้าวสาลี โดย International Maize and Wheat Improvement Center – CIMMYT ที่ประเทศเม็กซิโก และในกรณีข้าว โดย International Rice Research Institute – IRRI ประเทศฟิลิปปินส์ ภายหลังจากนั้น มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษา ชื่อ The Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR เพื่อส่งเสริมให้ผลการวิจัยการปรับปรุงพันธุ์พืช และเทคโนโลยีทางการเกษตร กระจายไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา ผลของการนำเอาการปฏิวัติเขียวมาใช้ ได้ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาทุกภูมิภาคทั่วโลก เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ยกเว้นในทวีปแอฟริกา ที่การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ยังคงตามหลังภูมิภาคอื่น ๆ การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ได้ทำให้ราคาจริงของอาหารลดลง ซึ่งทำให้การเข้าถึงอาหารของผู้มีรายได้น้อยเพิ่มมากขึ้น รายงานการวิจัยบางชิ้นชี้ว่า การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ส่งผลโดยตรงให้ความยากจนลดลง ดังที่มีการประมาณการว่า การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร 1% จะทำให้จำนวนผู้ยากจนลดลง 0.48% (Thirtle et al., 2003) การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร มีผลในทางอ้อมในการจำกัดการขยายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (เพราะว่าผลผลิตเพิ่ม แม้ว่าจะใช้พื้นที่เท่าเดิม) และจะเป็นการลดการทำลายป่าหรือการพังทลายของหน้าดิน อันเนื่องมาจากกิจกรรมทางการเกษตรลงได้ด้วย ความสำเร็จดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นการปฏิเสธการทำนายของทฤษฎีมัลทัสไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ทั่วโลกชื่นชมกับความสำเร็จของการปฏิวัติเขียว ก็มีการเปิดเผยรายงานอีกด้าน ที่ชี้ให้เห็นว่า การปฏิวัติเขียวได้กลายมาเป็นเงื่อนไขและสร้างปัญหาใหม่ ๆ ขึ้นมา การยอมรับเอาพันธุ์พืชใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง (High-Yield Varieties; HYVs) มาใช้นั้น ต้องรับเอาเงื่อนไขอื่น ๆ ควบคู่มาด้วยจึงจะทำให้ได้รับผลผลิตเพิ่ม เงื่อนไขใหม่อื่น ๆ ได้แก่ การชลประทาน การใช้ปุ๋ยเคมีและยาฆ่าแมลง การวิพากษ์วิจารณ์การปฏิวัติเขียวในประเทศไทย นำโดยมูลนิธิชีววิถี และมูลนิธิ

เกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) ซึ่งได้เผยแพร่ผลการวิจัยต่าง ๆ ที่ได้แย้งกับแนวคิดการปฏิวัติเขียว ตลอดระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา (Leanjamroon, 2011)

แม้ว่าจะประสบความสำเร็จจากการปฏิวัติเขียว ความตระหนักในเรื่องการขาดแคลนอาหาร ซึ่งเป็นปัญหาเดิมมาตั้งแต่ประวัติศาสตร์ ก็ยังคงมีอยู่ในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 การประชุม World Food Conference (United Nations, 1975) ได้มีการนิยามความมั่นคงทางอาหาร เพื่อนำมาเป็นกรอบในระดับนานาชาติ โดยความมั่นคงทางด้านอาหาร หมายถึง

“availability at all times of adequate, nourishing, diverse, balanced and moderate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices” (การมีอาหารเพียงพอตลอดเวลา มีสำรองอาหารระดับโลกสำหรับการบริโภคที่ขยายตัวตลอด และมีโภชนาการที่ดีต่อสุขภาพ มีความหลากหลาย สมดุล และได้รับการปกป้องผลกระทบจากการผันแปรของการผลิตและราคาอาหาร)

ในระบะหลัง ความหมายของความมั่นคงทางด้านอาหารขยายออกไปสู่มิติต่าง ๆ โดยในปัจจุบัน ครอบคลุม 4 มิติ ได้แก่ การมีอาหารสำหรับบริโภค (Availability) การเข้าถึงอาหาร (Access) การใช้ประโยชน์ (Utilization) และเสถียรภาพ (Stability) (Food and Agriculture Organization of the United Nation, 2013) ข้อเสนอในเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหาร แม้ว่าจะบ่งชี้กรอบนโยบายที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจนขึ้น แต่ก็ไม่ได้ชี้อะไรถึงความท้าทายหรือปัญหาที่มาจากแนวคิดการพัฒนาแบบเดิมนักวิเคราะห์บางคนอย่างเช่น วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ มองว่า แนวคิดความมั่นคงทางด้านอาหาร เป็นภาคขยายของการปฏิวัติเขียวที่ปัญหาความท้าทายอันเนื่องมาจากการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ยังไม่ได้รับการแก้ไข (Leanjamroon et al., 2008) กล่าวโดยย่อ แนวคิดเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร มีมุมมองอาหารในเชิงวัตถุดิบ (Materialistic) เป็นการมองที่เน้นไปที่ “อาหาร” ในฐานะที่เป็นวัตถุดิบของมนุษย์ แนวคิดเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหาร เป็นทัศนคติการมองที่ปลายเหตุ ไม่ได้ช่วยให้เข้าใจรากฐานความสัมพันธ์ที่อยู่เบื้องหลังวัตถุดิบ คืออาหาร อันเป็นที่มาของปัญหาและความท้าทายต่าง ๆ ทั้งหมด ข้อเสนอ

ของ Freidmann and McMichael (1989) ในเรื่อง “ระบบอาหาร” หรือ food regime จึงเป็นการขยายการมองระบบอาหารที่มองปัญหาข้อจำกัดของการผลิต และการมองในเชิงวัตถุ เป็นการมองในเชิงของความสัมพันธ์ ที่ครอบคลุมระบบโลก (Global Scale)

จุดเริ่มต้นของการทำความเข้าใจอาหาร ในฐานะที่เป็นระบบ มาจากการวิพากษ์วิจารณ์ตัวแบบการพัฒนา Freidmann and McMichael ไม่เห็นด้วยกับตัวแบบการพัฒนา ที่มองการแลกเปลี่ยนระหว่างภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม (Manufactures) ของประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีลักษณะที่แตกต่างไปจากโมเดลของประเทศที่กำลังพัฒนา ที่ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถที่จะสะสมทุน (Accumulate) จากการแลกเปลี่ยนระหว่างทั้งสองสาขา แล้วการสะสมดังกล่าวกลายมาเป็นแรงผลักดันให้เกิดความเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed) Freidmann and McMichael ชี้ว่า ตัวแบบดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับประเทศที่กำลังพัฒนา เขาเสนอว่าในยุโรปก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การส่งออกสินค้าเกษตร (ข้าวสาลีและเนื้อสัตว์) ทำหน้าที่เป็นหลักประกันให้อุตสาหกรรม (Manufacture) ยังคงมีกำไรอยู่ในระดับสูง เพราะสินค้าส่งออกเหล่านี้ทำให้อาหารมีราคาต่ำ ซึ่งทำให้งบดุลการค้าการผลิตที่ค่าจ้างแรงงานไม่เพิ่มขึ้นสูงมาก (เนื่องมาจากราคาอาหารต่ำ) แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผลผลิตการเกษตรของอเมริกา ก็ไม่ได้เป็นเพียงสินค้าขั้นสุดท้ายที่ตอบสนองต่อการบริโภค แต่ได้กลายมาเป็นวัตถุดิบให้แก่อุตสาหกรรม และทำให้ผลผลิตจากวัตถุดิบการเกษตร กระจายออกไปทั่วโลก ในช่วงนี้การสะสมทุนของประเทศเหล่านี้ ไม่ได้เกิดจากการแลกเปลี่ยนระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม แต่เกิดจากการควบคุม และการปกป้องการแข่งขันจากภายนอก โดยมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ดังที่มักจะเรียกตัวแบบการสะสมแบบนี้ว่าเป็น Keynesianism หรือ Fordism ภายหลังบรรษัทเหล่านี้ได้เติบโตกลายเป็นบรรษัทข้ามชาติ (ด้วยการปกป้องการแข่งขันในระดับนานาชาติ) ในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ ได้ขยายเข้าไปในพื้นที่ห่างไกลของยุโรป และประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries; NICs) และการเปลี่ยนแปลงการผลิตอาหารในช่วงนี้ ในทัศนะของ

Friedmann and McMichael ก็คือการเคลื่อนออกมาจากการครอบงำโดยรัฐ มาอยู่ภายใต้การครอบงำโดยทุนหรือบรรษัทข้ามชาตินั่นเอง

Bernstein (2015) นำเสนอการทบทวนงานเกี่ยวกับระบบอาหารของ Friedmann and McMichael เขาเสนอว่า ระบบอาหารสามารถจำแนกวิเคราะห์ได้ 8 ด้าน ได้แก่ (1) ระบบรัฐระหว่างประเทศ (2) การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศและแบบแผนของการค้า (3) กฎและอุดมการณ์ที่สร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบอาหารแต่ละระบบ (4) ความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรและอุตสาหกรรม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (5) รูปแบบของทุนหลักและแบบแผนของการสะสมทุน (6) พลังทางสังคมที่นอกเหนือจากรัฐและทุน (7) ความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างระบบอาหาร และ (8) การเปลี่ยนผ่านระหว่างระบบอาหาร ระบบอาหารที่ Friedmann and McMichael เสนอไว้จำแนกได้เป็น 3 ระบบ คือ ระบบแรก ปรากฏระหว่าง ค.ศ. 1870-1914 เป็นระบบอาหารที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ยุโรป ซึ่งนำเข้าอาหารราคาถูก ได้แก่ ข้าวสาลี และเนื้อสัตว์ จากอาร์เจนตินา แคนาดา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ การนำเข้าอาหารราคาถูกจากประเทศเหล่านี้ เป็นหลักประกันทำให้เกิดความเติบโตของอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องในยุโรปในช่วงนี้

ระบบอาหารที่สอง ปรากฏช่วงระหว่าง ค.ศ. 1945-1973 เป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกา ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทุนนิยมโลก และเป็นช่วงที่รัฐภายใต้อาณานิคมในเอเชียและแอฟริกา ได้รับเอกราช การขึ้นมามีอำนาจที่เหนือกว่าในระบบทุนนิยมของสหรัฐ ได้ทำให้เงินดอลลาร์ ถูกใช้จึงเป็นสกุลเงินหลัก เป็นตัวกลางสำหรับการค้าขายระหว่างประเทศ ในช่วงนี้นโยบายทางการเกษตรของสหรัฐ ได้ขยับเข้ามาใช้มาตรการการอุดหนุนราคาเกษตร (Price Support) ข้าวสาลีและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เพราะสหรัฐมีผลผลิตล้นเกิน และมีแรงกดดันต่อราคาและรายได้ของเกษตรกร นโยบายการอุดหนุนสินค้าเกษตรขณะนั้น เชื่อมโยงกับนโยบายต่างประเทศ คือนโยบายความช่วยเหลือด้านอาหารของสหรัฐ ซึ่งหน้าที่ของนโยบายนี้ แท้จริงแล้วก็คือการช่วยระบายอาหารส่วนเกินออกไปจากสหรัฐ ที่เริ่มมาตั้งแต่ความช่วยเหลือภายใต้แผนมาแชลล์ต่อยุโรป ภายหลังการสิ้นสุดสงครามที่ได้

เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 ที่สำคัญก็คือ ระบบอาหารในช่วงที่สอง ได้ทำให้เกิดการปรับโครงสร้างการเกษตรข้ามชาติ โดยเกิดการแยกกันระหว่างปัจจัยการผลิตทางการเกษตรและผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย (Final Consumption)

สำหรับระบบอาหารที่ 3 เป็นระบบที่เขาทำนายว่าจะเกิดขึ้นต่อจากระบบที่สอง เขามองว่า ภายใต้ระบบนี้ การเกษตรและอาหารถูกรวบเข้าด้วยกันที่สะสมหมุนเวียน ในอุตสาหกรรมเกษตรเพื่ออาหาร (Agro-food Industries) ในขณะเดียวกัน การครอบงำนี้ได้สร้างผู้กระทำการทางสังคมใหม่และปัญหาทางสังคมแบบใหม่ บรรษัททางด้านเกษตรเพื่ออาหาร แท้จริงแล้วมีผลประโยชน์ที่หลากหลาย ผู้ผลิตและผู้บริโภคอาหารก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากเมื่อตอนบรรษัทเหล่านี้เกิดขึ้นมา ภาคเกษตรเพื่ออาหาร ขณะนี้มุ่งเน้นไปที่อุตสาหกรรมและบริการมากกว่าจะมุ่งไปที่การเกษตรโดยตรง ลักษณะของชนชั้น ทั้งในเมืองและในชนบท ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหารได้เปลี่ยนไปแล้ว ในขณะที่เกษตรกรลดลงทั้งในแง่ของจำนวนและหน้าที่ (Utility) และคนทำงานสูญเสียอำนาจการต่อรองกับบรรษัทเกษตรเพื่ออาหาร การเมืองเรื่องอาหารจึงเคลื่อนเข้าไปสู่วาระในเรื่องการบริโภคของเมือง นโยบายด้านการเกษตรของชาติกำลังเผชิญกับแรงกดดันเพิ่มขึ้น แต่ก็ได้เกิดโอกาสในการที่จะสร้างนโยบายอาหารทางบวกด้วย การเข้ามาครอบงำของทุนอุตสาหกรรมเกษตร แม้ว่าทุนเหล่านี้ มีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันออกไป ที่สำคัญก็คือบรรษัทที่เข้ามามีบทบาทด้านเกษตรและอาหาร จำนวนมากเป็นบรรษัทข้ามชาติ ที่ได้เข้ามามีบทบาทตั้งแต่การผลิตและผูกขาดเมล็ดพันธุ์ ปัจจัยการผลิต การแปรรูปหรืออุตสาหกรรมอาหาร การส่งออก การค้าปลีกอาหาร ลงไปจนถึงร้านค้าย่อย (Outlets) ทำให้ปัญหาการเกษตรและอาหาร กลายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิทั้งของผู้ผลิตและผู้บริโภค

สำหรับแนวคิดเรื่องอธิปไตยอาหาร เป็นแนวคิดที่เสนอออกมาจากขบวนการที่เกี่ยวข้องกับอาหาร โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ใน ปี ค.ศ. 2007 ฟอรัมอธิปไตยอาหาร ซึ่งเป็นการประชุมกันของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวในเรื่องอาหาร ได้ประกาศ “Declaration of Nyeleni” ในปฏิญญานี้ มีข้อความที่แสดงถึงความหมายของอธิปไตยอาหาร

คือ “เป็นสิทธิของประชาชน ในผลผลิตอาหาร ที่มีโภชนาการที่ดี และสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม อาหารผลิตขึ้นมาด้วยวิธีการที่สอดคล้องกับนิเวศธรรมชาติ และเป็นวิธีการที่สร้างความยั่งยืน นอกจากนั้นยังรวมถึงสิทธิในการกำหนดระบบเกษตรและอาหารของตนเอง” นิยามอธิปไตยอาหารดังกล่าวนี้ ได้จัดวางให้การผลิต การกระจายอาหารและการบริโภค อยู่ใจกลางของระบบอาหาร และมีความสำคัญเหนือกว่าอุปสงค์ของตลาดและอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร นิยามที่ได้เสนอนี้ ยังชี้ถึงกลยุทธ์ในการต่อต้าน ยับยั้งระบบอาหาร (Food Regime) ของบรรษัทอุตสาหกรรมเกษตร อธิปไตยอาหารได้ให้ความสำคัญต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น เศรษฐกิจชาติ และระบบตลาด ตลอดจนเสริมพลังอำนาจให้แก่ระบบการเกษตร ที่มีชาวนาและครัวเรือนชาวนาเป็นผู้ขับเคลื่อน

กล่าวโดยย่อ อธิปไตยอาหารก็คือการให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้ผลิตรายย่อย ในการกำหนดระบบเกษตรและนโยบายด้านอาหารของเขาเอง อธิปไตยอาหารจึงเกี่ยวข้องกับการทวงคืนอำนาจควบคุมการเข้าถึงและการผลิตอาหาร จากบรรษัทขนาดใหญ่และสถาบันทางการเงินข้ามประเทศ ให้กับประเทศกลุ่มชาติพันธุ์ และประชาชน ข้อเสนอดังกล่าวนี้ถือได้ว่ายืนตรงข้าม หรืออย่างน้อยก็ก้าวออกไปไกลกว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงอาหาร ที่เน้นในเรื่องของการผลิตให้เพียงพอ และให้ความสำคัญกับบทบาทของบรรษัทข้ามชาติ ธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ ในฐานะที่จะเป็นทั้งผู้ลงทุนด้านการวิจัยทางด้านการเกษตร และเข้าไปควบคุมการผลิตและการกระจายอาหาร อย่างไรก็ตาม ปัญหาของแนวคิดอธิปไตยอาหาร อยู่ที่ว่าจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไร Patel (2009) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า แนวคิดอธิปไตยอาหาร เป็น “ร่มใหญ่” (Big Tent) ที่รวมเอาผู้คนที่มีความคิดหลากหลายเข้ามาอยู่ในร่มเดียวกัน ในบางครั้งคนเหล่านี้ก็มีผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกัน (อย่างเช่นผู้บริโภคที่เป็นชาวนา และผู้บริโภคที่เป็นเจ้าของกิจการธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ หรือในกลุ่มธุรกิจการเกษตรก็มีการแข่งขันกันเองด้วย) ดังนั้นแนวคิดอธิปไตยอาหาร แม้ว่าจะวิพากษ์วิจารณ์หรือชี้ให้เห็นความล้มเหลวของการเกษตรและอาหารที่ผ่านมา แต่ก็ยังคงมีคำถามในแนวปฏิบัติว่า มีแนวทางอย่างไรที่จะบรรลุอธิปไตยอาหาร International Assessment of Agricultural

Knowledge, Sciences, and Technology for Development (IAASTD) ได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ระบบเกษตรในปัจจุบัน นโยบาย การลงทุน และกรอบการดำเนินงานของสถาบัน เป็นอุปสรรคหรืออำนวยความสะดวกให้เราก้าวหน้าไปสู่ความเท่าเทียมกันและความยั่งยืนมากขึ้นเพียงใด โดย IAASTD ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับอธิปไตยอาหาร โดยรายงานนี้ นิยามความหมายของอธิปไตยอาหารให้หมายถึง “สิทธิของประชาชน และรัฐที่มีอธิปไตย ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเกษตรและอาหารของตนเองตามวิถีประชาธิปไตย” รายงานมีข้อสรุปดังนี้ (Ishii-Eiteman, 2009)

ประการแรก วิกฤติใหญ่ ๆ ทางด้านการเกษตรและอาหาร ต่างก็มีความเชื่อมโยงสอดประสานกัน ได้แก่วิกฤติสภาพภูมิอากาศ พลังงาน น้ำและอาหาร และวิกฤติเหล่านี้เรียกร้องให้เราต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันทั้งที่ การประเมินของ IAASTD ตอกย้ำให้เห็นปัญหาความท้าทายของการปฏิวัติเขียว โดยชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการเพิ่มผลผลิต แต่การเพิ่มผลผลิตเหล่านี้ก็ได้มาด้วยการลงทุนด้านต่าง ๆ อย่างมหาศาลในภาคเกษตร และมาตรการทางนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม อุตสาหกรรมการเกษตรที่ติดต้ามมาจากการปฏิวัติเขียวก็ทำให้มีต้นทุนในแง่ ทรัพยากรธรรมชาติ ทางสังคม ซึ่งได้แก่ การเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มความเค็มของดิน การเสื่อมโทรมของป่าไม้ ความขาดแคลนน้ำที่เพิ่มขึ้น การปนเปื้อนของสารเคมีเกษตรในธรรมชาติ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ อันเนื่องมาจากการพัฒนาพันธุ์พืช (ได้แก่เมล็ดพันธุ์) และการขาดการสงวนรักษาพันธุ์ที่มีมาแต่ดั้งเดิม ผลประโยชน์จากการปฏิวัติเขียวกระจายในกลุ่มประชาชนอย่างไม่เสมอหน้า (Uneven) และผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับบริษัทข้ามชาติด้านการเกษตร

ประการที่สอง ในแง่ของสถาบัน การประเมินของ IAASTD ชี้ว่าการควบคุมจัดการในเชิงสถาบัน (Institutional Arrangements) ตกอยู่กับอุตสาหกรรมเกษตร บริษัทขนาดใหญ่ และมีลักษณะความสัมพันธ์เชิงแนวดิ่ง กลไกสถาบันแบบนี้ ส่งผลในเชิงลบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและความเท่าเทียมทางสังคม หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ว่า การค้าเสรี ซึ่งเปิดให้ตลาดของประเทศยากจน ก้าวไปสู่การแข่งขันในตลาดนานาชาติที่รวดเร็ว

เกินไป และในขอบเขตที่กว้างขวางเกินไป มักจะส่งผลในทางลบต่อประเทศเหล่านั้น และที่สำคัญคือ การควบคุมจัดการเชิงสถาบันแบบนี้ ได้คุกคามต่อความมั่นคงทางด้านอาหารด้วย

ประการสุดท้าย IAASTD ได้เสนอทางเลือกของนโยบาย ไว้ ดังนี้

1. สร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรรายย่อย
2. สร้างคุณภาพทางอำนาจใหม่ในระบบอาหาร อย่างเช่น ฟันฟูระบบอาหารท้องถิ่นหรือระบบอาหารภูมิภาค และควบคุมระบบอาหารโลก
3. สร้างศักยภาพในการดำรงหรือการสร้างความปลอดภัยทางชีวภาพ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ความยืดหยุ่นของระบบการเกษตร ต่อระบบนิเวศธรรมชาติในภาวะที่ความกดดันต่อธรรมชาติมีมากขึ้น
4. การระดมการลงทุนทั้งจากภาคสาธารณะและภาคเอกชน ที่มุ่งไปสู่ความเท่าเทียมและความยั่งยืน และรวมถึงกลไกที่จะสร้างความเข้มแข็งในการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ของบริษัท หรือธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมด้วย
5. สร้างสถาบัน (ระเบียบ กฎหมาย บรรทัดฐาน) และมีการควบคุมกำกับที่เป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใส มีส่วนร่วมของประชากร

สรุปจากที่ได้ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับเกษตรและอาหารไว้ข้างบน เรามองว่า ความมั่นคงทางอาหาร เป็นแนวคิดที่เน้นไปที่การแก้ไขปัญหาการผลิต โดยมีสมมติฐานที่สำคัญคือเรามีอาหารไม่เพียงพอ แม้ว่าในระยะหลัง จะครอบคลุมไปถึงเรื่องสุขภาพ โภชนาการ และความหลากหลายของอาหาร แต่กระบวนการในการบรรลุถึงความมั่นคงทางอาหาร ได้นำไปสู่ปัญหาอีกหลายอย่าง ดังที่ได้แสดงไว้ในบททบทวนข้างต้น ในขณะที่แนวคิดเรื่องระบบอาหาร ได้เผยให้เห็นความสัมพันธ์ทางการผลิต ที่ทำให้การเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาถูกผนวกเข้ามาอยู่ในลำดับล่างสุด ปัญหาเรื่องเกษตรและอาหาร จึงไม่ใช่ปัญหาการผลิต – production เพียงอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาทั้งระบบที่ผูกโยงกันอยู่ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปถึงระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตาม การตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการวางหลักไว้ที่เรื่องสิทธินั้น แม้ว่าจะเป็นการสนองตอบต่อปัญหาที่มาจากการครอบงำของธุรกิจการเกษตร และบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่โดยตรง แต่ก็ยังไม่ชัดเจนพอ

ในทางปฏิบัติว่า จะนำเอาแนวคิดในเรื่องสิทธิในอาหาร หรือ อธิปไตยอาหาร ไปสู่การปฏิบัติอย่างไร ที่สำคัญก็คือ เส้นทางที่จะก้าวไปสู่อธิปไตยอาหาร จะเป็นแบบไหน อธิปไตยด้านอาหาร จะนำเราไปสู่อะไร คำถามเหล่านี้ เรามองว่าการเปลี่ยนผ่านการเกษตรของแต่ละประเทศ มีเส้นทางที่แตกต่างกันออกไป เราจะนำเสนอการทบทวนการเปลี่ยนผ่านการเกษตรของไทย ดังจะได้กล่าวเป็นลำดับต่อไป

การเปลี่ยนผ่านการเกษตรของไทย

เส้นทางการเปลี่ยนผ่านการเกษตร เป็นประเด็นทางทฤษฎีที่มีข้อถกเถียงกันมายาวนาน ทฤษฎีคลาสสิกมีข้อทำนายว่าการเกษตรแบบดั้งเดิมที่ดำเนินการโดยเกษตรกรรายย่อย หรือ ชาวนาจะหายไป (แบบวิถีการผลิตแบบชาวนา Peasantry Mode of Production ถือว่าเป็นแบบวิถีการผลิตก่อนทุนนิยม) แล้วแทนที่ด้วยการเกษตรแบบทุนนิยม ข้อถกเถียงต่าง ๆ มีศูนย์กลางอยู่ที่การดำรงอยู่ของ “แบบวิถีการผลิตแบบชาวนา” ท่ามกลางการสถาปนาของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และการขยายตัวอย่างแข็งแกร่งออกไปครอบคลุมทั่วโลก ถึงแม้ว่า นักวิชาการจะมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การทำนายของทฤษฎีคลาสสิกมีข้อจำกัด แต่การอธิบายปรากฏการณ์ในปัจจุบัน มีความแตกต่างกันออกไป ในประเทศกำลังพัฒนา กระบวนการเปลี่ยนผ่านมีลักษณะที่สำคัญดังนี้คือ (1) ภาคเกษตรยังคงมีผลตอบแทนจากการทำงานที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ (2) ในประเทศกำลังพัฒนา มีการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมือง ภาคอุตสาหกรรม และการบริการสมัยใหม่ (3) มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมือง และการเปลี่ยนแปลงทางประชากรศาสตร์ และ (4) ภาคเกษตรกรรมถูกลดความสำคัญลงในระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการขยายตัวอย่างรวดเร็ว สำหรับประเทศไทย การเปลี่ยนผ่านในภาคเกษตรกรรม เริ่มต้นมาตั้งแต่ภายหลังจากไทยทำสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษ พ.ศ. 2398 ก่อนช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ การส่งออกสินค้าเกษตรของไทย ยังมีข้อจำกัดมาก เนื่องจากอุปสรรคทางด้านการคมนาคมขนส่ง และมีกรมพระคลังสินค้าเท่านั้น ที่มีกำลังเพียงพอในการค้าขายกับต่างประเทศ การเข้ามารับซื้อสินค้าเกษตรของพ่อค้าต่างชาติ ยังถูกจำกัด สนธิสัญญาบาวริง ได้ทำให้สยามเปิดการค้าเสรีกับ

ตลาดนานาชาติ พ่อค้าชาวต่างประเทศสามารถเข้ามารับซื้อสินค้าการเกษตรได้ การเปิดการค้าขายต่างประเทศในช่วงนั้น ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของ การปลูกข้าวในภาคกลาง มีการบุกเบิกที่ดินใหม่ ๆ และการขุดลอกคลอง เพื่อประโยชน์สำหรับการปลูกข้าวอย่างกว้างขวางในที่ราบภาคกลาง อย่างเช่นทุ่งรังสิต ทำให้ประเทศไทยมีข้าวเป็นสินค้าออก ตั้งแต่นั้นมา

การขยายพื้นที่เพาะปลูกและการเพิ่มความหลากหลายประเภทของสินค้าเกษตร

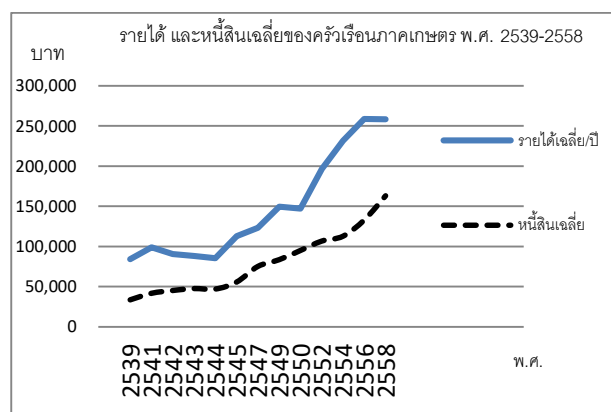
ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มาจนถึงช่วงประมาณ กลางพุทธศตวรรษที่ 2520 การเปลี่ยนผ่านการเกษตรของประเทศไทย มีลักษณะสำคัญคือการขยายพื้นที่เพาะปลูก (Extensification) และการกระจายประเภทสินค้าเกษตรออกไป หลากหลายเพิ่มขึ้น (Diversification) นอกเหนือจากข้าว ในช่วงนี้ มีการพัฒนาการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะทางรถยนต์ ทำให้ภาคเกษตรกรรมของประเทศมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยมีการส่งออกผลผลิตทางการเกษตรหลายชนิด รวมถึงการเพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตร โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 ที่มีการเติบโตของอุตสาหกรรมเกษตร เช่น การส่งออกผลไม้กระป๋อง นับแต่นั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็ทำเกษตรกรรมในเชิงการค้า โดยเป็นผู้ผลิตสินค้าภาคเกษตรที่สำคัญหลายชนิด เช่น ข้าว ยางพารา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ลำไย ปอ เป็นต้น การขยายตัวของผลผลิตทางการเกษตร เริ่มต้นด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูก (Pinthong, 1991)ควบคู่ไปกับการใช้ปัจจัยการผลิต หรือ เทคโนโลยีการเกษตรใหม่ ๆ

แรงขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญอย่างหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความก้าวหน้าทางการแพทย์ที่ขยายตัวไปสู่ประชากรในชนบทด้วยแผนพัฒนาทำให้ประชากรมีการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงระหว่างคริสต์ทศวรรษที่ 1960 และ 1970 ประเทศไทยได้เปลี่ยนจากประเทศ ที่มีประชากรต่อที่ดินต่ำ (Low Man-land Ratio) ไปสู่ประเทศที่มีประชากรหนาแน่นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการเพิ่มประชากรมาตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1970 และได้นำเข้าโปรแกรมการควบคุมประชากรมาใช้

จริงจางนับตั้งแต่ช่วงนั้น การเพิ่มของประชากร ส่งผลให้เกิดแรงกดดันให้ครัวเรือนเกษตรต้องขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตเพียงพอสำหรับการเลี้ยงดูสมาชิก และในขณะเดียวกันความเติบโตของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ก็เป็นแรงผลักดันให้เกษตรกร อพยพเข้ามาทำมาหากินในภาคเศรษฐกิจใหม่ อย่างไรก็ตาม ลักษณะการอพยพของประชากร จากภาคเกษตรเข้ามาสู่ภาคเศรษฐกิจใหม่ แตกต่างออกไปจากที่เกิดขึ้นในยุโรปหรือในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก กล่าวคือ ครัวเรือนยังไม่ทิ้งการเกษตร สมาชิกส่วนหนึ่งยังคงทำการเกษตรต่อไป ลักษณะเช่นนี้ ได้ทำให้การเปลี่ยนผ่านโครงสร้าง เป็นไปดังคำทำนายของทฤษฎีคลาดสิค ภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ไม่อาจจะดูดซับเอาแรงงานจากภาคเกษตรเข้าไปจำนวนมากพอที่จะทำให้เกิดการปรับโครงสร้างอย่างชัดเจน

แรงขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกด้าน มาจากนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อกเกษตร ปัจจัยการผลิตใหม่ ๆ และเทคโนโลยีใหม่ ซึ่งเติบโตมาพร้อมกัน ใน พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกร สินเชื่อดังกล่าวนี้นำไปในการลงทุนด้านการเกษตร ได้แก่การซื้อปัจจัยการผลิตคือปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ตลอดจนเครื่องจักรทางการเกษตรอย่างเช่นรถไถเดินตาม (Thongpan, 1993) ช่วงเวลาหลังจากนั้นมา ได้เกิดการเปลี่ยนผ่านในระดับฟาร์มอย่างเห็นได้ชัด คือมีการใช้ปัจจัยการผลิตใหม่ ๆ ทั้งปุ๋ยและยาฆ่าแมลงเพิ่มขึ้น และแน่นอนที่สุดว่าได้ทำให้ผลผลิตการเกษตรโดยรวมเพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของผลผลิต เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเพิ่มหนี้สินส่วนการเพิ่มรายได้ก็มีความผันแปรไปตามราคาสีตลาดการศึกษาของ Promphakping (2000) ในหมู่บ้านดอนหันที่จังหวัดขอนแก่นชี้ว่า ชาวบ้านจำนวนมากได้หันไปใช้รถไถเดินตาม โดยเขาประเมินว่า รถไถเดินตามที่ชาวบ้านเป็นเจ้าของร่วมกันทั้งหมู่บ้าน สามารถทำงานไถนาได้เสร็จภายในสองสัปดาห์เท่านั้น การคำนวณนี้ชี้ให้เห็นว่า ชาวนาอาจจะซื้อรถไถนา มาเพื่อใช้งานเพียงสองหรือสามเดือนเท่านั้น รถไถจึงถูกใช้งานต่ำกว่าความสามารถ (ในขณะที่ดอกเบี้ยเงินกู้ ธกส. คำนวณเต็มเวลาเป็นรายปี) ตลอดระยะเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา ธกส. มีความเติบโตจากการดำเนินงานมาตลอด และความเติบโตดังกล่าวนี้

ส่วนหนึ่งก็มาจากหนี้สินของเกษตรกร มาถึงปัจจุบัน หนี้ครัวเรือนเกษตร กลายเป็นวงจรที่ทั้งเกษตรกรและ ธกส. ยากที่จะหลุดออกจากวงจรอันนี้ กราฟข้างล่างชี้ให้เห็นว่า ในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา แม้รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่หนี้สินของเกษตรกรก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เมื่อนำเอาหนี้สินเฉลี่ยหักออกจากรายได้เฉลี่ย ก็จะพบว่า รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยหรือเกือบจะไม่เพิ่ม นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกร ปรากฏชัดในช่วงที่การเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย ซึ่งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นเกษตรกรหรือคนในชนบท มีอิทธิพลต่อนโยบาย แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา การเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกร เมื่อพิจารณาจากกราฟมีลักษณะเกือบจะคงที่ ในขณะที่หนี้สินเฉลี่ยยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น



ที่มา National Statistical Office of Thailand (2017, as cited in The Fiscal Policy Office, 2018)

รูปที่ 1 รายได้ และหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนภาคเกษตร พ.ศ. 2539- 2558 (Average incomes and debts of agricultural households during 1996-2015)

กรอบนโยบายอีกอย่างหนึ่งที่เริ่มต้นในช่วงนี้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จนักคือการปฏิรูปที่ดิน ในหลายประเทศ นโยบายการปฏิรูปที่ดินนอกจากจะใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ และสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม สำหรับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรออกมาใช้ และมีการปรับปรุงครั้งสำคัญเมื่อปี พ.ศ. 2532 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เน้นจัดหาที่ดินให้เกษตรกรทำการเกษตร แต่จำกัดสิทธิในการเป็นเจ้าของ ที่ดินที่

ได้รับการจัดสรร ไม่สามารถแบ่งแยก และไม่สามารถโอนได้ (ยกเว้นการตกทอดเป็นมรดก) เหตุผลที่สำคัญในการดำเนินการเช่นนี้เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรด้วยการขาย (Thailand Development Research Institute, 1992) ที่ดินที่นำมาใช้ในการปฏิรูปเป็นที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะป่าเสื่อมโทรม ในปี พ.ศ. 2535 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยประเมินว่า มีที่ดินที่รัฐจำนวนประมาณ 128 ล้านไร่ เมื่อปี พ.ศ. 2551 สำนักงานปฏิรูปที่ดินรายงานว่ามีที่ดินที่ได้รับประกาศให้เป็นเขตปฏิรูป 54,917,051 ไร่ มีการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรไปแล้วจำนวน 39,961,663 ไร่ (Division of Technical Affairs, Land Reform Bureau, 2018) การปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้นำกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินทำกินอย่างเต็มรูปแบบ ดูเหมือนว่าสามารถกันเกษตรกรออกจากพลังของตลาดที่ดิน และทำให้เกษตรกรยังคงอยู่ในอาชีพเกษตรเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การไม่ได้รับสิทธิอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการลงทุนปรับปรุงที่ดิน และทำให้เกิดตลาดที่ดินนอกระบบ การซื้อขายที่ดินปฏิรูปแม้จะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็เป็นเรื่องปกติ ในทางทฤษฎีการที่เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นเหตุผลหลักอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน ที่เรียกว่า โศกนาฏกรรมของส่วนรวม (Common Tragedy)

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนผ่านการเกษตรไทยนับตั้งแต่ราวหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เริ่มต้นจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูก ซึ่งได้รับแรงขับเคลื่อนมาจากการเพิ่มประชากรพร้อม ๆ กับการตอบสนองต่อตลาดนานาชาติ นโยบายด้านสินเชื่อและปัจจัยการผลิตทางการเกษตร (คือการตั้งธนาคาร ธกส.) ได้ทำให้การเกษตรเพิ่มความหลากหลายของชนิดสินค้า (Diversification) มากขึ้น ส่วนนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน ได้ทำให้เกษตรกรรายย่อย ยังคงมีที่ดินทำการเกษตร และเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก ยังคงทำการเกษตรควบคู่ไปกับการทำงานนอกภาคเกษตร การที่เกษตรกรยังคงอยู่ในการเกษตรจำนวนมาก และการที่ดินยังคงเป็นสมบัติของรัฐ เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ธุรกิจการเกษตร สามารถเข้าถึงทั้งที่ดินและแรงงานในภาคเกษตร โดยที่ธุรกิจเหล่านั้นไม่ต้องสะสมที่ดินด้วยตนเอง

การเกษตรแบบเข้มข้น (Intensification)

นับตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา การเพิ่มประชากรได้เพิ่มแรงกดดันไปสู่เรื่องการจำกัดที่ดินทำกินของเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัด ผลของการให้สัมปทานป่าไม้ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้ป่าเสื่อมโทรม และได้ทำให้เกษตรกรเคลื่อนเข้าไปยึดที่ดินที่เป็นที่ทำกิน การเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ ได้กลายมาเป็นวาระสำคัญของทั้งรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐได้ประกาศนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้เข้มข้นมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันราคาสินค้าเกษตรอาหารในตลาดโลกตกต่ำ ตามด้วยการเปิดเสรีตลาดการเงิน ทั้งหมดนี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านการเกษตรในช่วงนี้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

การทำการเกษตรแบบเข้มข้น (Intensification) เกี่ยวข้องกับการขยายตัวของธุรกิจการเกษตร ธุรกิจเหล่านี้ เข้ามาเกี่ยวข้องกับเกษตรกรหลายแบบ ตั้งแต่เป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตใหม่ ๆ (และผู้ขาดการเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิต) ตลอดไปจนถึงเป็นผู้ส่งออก ลักษณะที่สำคัญของการเปลี่ยนผ่านการเกษตรในช่วงนี้ก็คือ เกษตรกรรายย่อย ได้ถูกผนวกเข้าไปอยู่ในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมเกษตรมากขึ้น

เกษตรกรรายย่อยเป็นใคร ดังที่ได้กล่าวไว้ในช่วงที่ผ่านมาว่า ในทางทฤษฎี มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับเกษตรกรรายย่อยซึ่งถือได้ว่าเป็นแบบวิถีหลักของการเกษตรทั่วโลก การถกเถียงส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของทฤษฎีคลาสสิก (ทั้งกระแสหลักและกระแสวิพากษ์) ในการทำความเข้าใจและทำนายเกษตรกรรายย่อยในภาวะของการเปลี่ยนผ่านในประเทศไทย เกษตรกรรายย่อย (ในปัจจุบัน ภาษาอังกฤษที่ใช้ในวงนโยบายองค์กรระหว่างประเทศ เรียกว่า Smallholders) จากสำมะโนการเกษตรของไทย ในปี พ.ศ. 2557 ชี้ว่า ประเทศไทยมีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด 5.906 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นเกษตรกรในภาคอีสาน 2.744 ล้านครัวเรือน ภาคเหนือจำนวน 1.304 ล้านครัวเรือน ภาคกลาง 0.804 ล้านครัวเรือน และภาคใต้จำนวน 1.06 ล้านครัวเรือน

ลักษณะที่สำคัญของเกษตรกรรายย่อย ก็คือ เป็นฟาร์มขนาดเล็ก บนที่ดินที่มีขนาดจำกัด (การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเฉลี่ยอยู่ที่ครัวเรือนละ 25.26 ไร่หรือ 10.1 เอเคอร์) อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนเกษตรกรไม่ได้ทำการเกษตรอย่างเดียว ครัวเรือนเกษตรจำนวนมาก ส่งแรงงานรุ่นใหม่ ๆ เข้าไปทำงานในเมืองหรือไปทำงานต่างประเทศ อย่างเช่นไต้หวัน เกาหลีใต้ (ลักษณะเช่นนี้ คือความสัมพันธ์ระหว่างเขตอุตสาหกรรมก้าวหน้า และเขตเกษตรล้าหลัง ที่เขตอุตสาหกรรมก้าวหน้า สามารถได้ประโยชน์จากแรงงานเกษตร โดยที่ไม่จำเป็นต้องผนวกเอาแรงงานเกษตรเข้าไปอยู่ในระบบจ้างงานอย่างเป็นทางการเต็มรูปแบบ) ครัวเรือนเกษตรอาศัยแรงงานของตนเอง หรือแรงงานรับจ้างท้องถิ่นในการทำการเกษตร นอกจากการส่งแรงงานไปทำงานนอกภาคเกษตรแล้ว ครัวเรือนยังอาจจะมีธุรกิจการผลิตหรือบริการต่าง ๆ อย่างเช่นการร่ำขายสินค้าในตลาดนัด หรือในหมู่บ้านชนบท ลักษณะเช่นนี้ ทำให้เกษตรกรเหล่านี้ ไม่ได้เป็นเพียง “ผู้ผลิตสินค้าเกษตรเท่านั้น” แต่กลายมาเป็นผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก (Sattayanurak, 2017) ในแง่ของการผลิตทางการเกษตร ครัวเรือนเกษตรกรก็ถูกผนวกเข้าไปอยู่ในห่วงโซ่อุปทานที่แตกต่างกันไปตามประเภทสินค้าเกษตร

เครื่องมือ หรือนวัตกรรมทางการเกษตรที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ ที่ทำให้การผลิตทางการเกษตรก้าวไปสู่การผลิตแบบเข้มข้น คือเกษตรพันธสัญญา ในประเทศไทยเกษตรพันธสัญญาปรากฏมานานแล้ว แต่ได้กลายเป็นกระแสหลักในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (ค.ศ. 1987-1991) เรียกว่าโครงการสี่ประสาน ประกอบด้วยธุรกิจการเกษตร เกษตรกร สถาบันทางการเงิน (คือ ธกส.) และรัฐ ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นเกษตรพันธสัญญาที่อำนวยความสะดวกโดยรัฐ ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 6 มีโครงการเกษตรพันธสัญญาที่ได้รับอนุมัติจำนวน 20 โครงการ มีสองโครงการที่ไม่ได้นำไปปฏิบัติ (คือโครงการปลูกยูคาลิปตัสเพื่ออุตสาหกรรมกระดาษ และโครงการเลี้ยงหมูแบบบูรณาการ) โครงการนี้เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรหลายประเภท อย่างเช่นหน่อไม้ฝรั่ง ป่านรามี่ ฝัสดำหรับอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ ละหุ่ง ข้าวทานตะวัน ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพดพันธุ์ผสม ข้าวฟ่าง และมะม่วงหิมพานต์ รายงานของกรมส่งเสริมการเกษตรเมื่อตอนสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปให้

เห็นปัญหาของเกษตรพันธสัญญาหลายอย่าง แต่ก็มีข้อเสนอแนะว่า เกษตรพันธสัญญาควรจะดำเนินการต่อไป ในแผนพัฒนาฉบับต่อ ๆ มา ไม่ปรากฏเรื่องเกษตรพันธสัญญาอยู่ในแผนของทางราชการ (ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากว่า เอกชนได้นำเอาเกษตรพันธสัญญาไปใช้อย่างกว้างขวางแล้ว) แต่ทางธุรกิจการเกษตรของไทย ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้เกษตรพันธสัญญา เข้าไปอยู่ในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ “Ayeawady- Chao Phraya- Mekong Economic Cooperation Strategy; ACMECS) (Sriboonchitta & Wiboonpong, 2008)

การเกษตรแบบพันธสัญญา นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการเข้าถึงปัจจัยการผลิต ความรู้และเทคโนโลยีทางการผลิต และที่สำคัญคือ เกษตรพันธสัญญามักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการระบายสินค้าเกษตร ป้องกันการผันผวนของราคาสินค้าเกษตร โดยมีการตกลงราคาล่วงหน้า เกษตรพันธสัญญาเป็นนโยบายของบริษัทธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่หลายบริษัทในประเทศไทย กรณีแรกคือการปลูกอ้อยที่อยู่ภายใต้อุตสาหกรรมน้ำตาล ก็มีลักษณะเป็นเกษตรพันธสัญญา เนื่องจากกฎหมายและน้ำตาล ที่กำหนดให้ (1) จำกัดการออกใบอนุญาตในการตั้งโรงงานและการส่งออก (2) การกระจายสินค้าถูกควบคุมโดยรัฐ (3) มีการควบคุมราคาน้ำตาลภายในซึ่งในประเด็นนี้ ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลได้รับการปกป้องแม้ว่าราคาน้ำตาลโลกจะตกต่ำ และ (4) กฎหมายกำหนดให้มีการแบ่งปันกำไรระหว่างผู้ปลูกและอุตสาหกรรมน้ำตาล สัดส่วน 70 ต่อ 30 กฎหมายเหล่านี้ ทำให้การปลูกอ้อยอยู่ในรูปแบบพันธสัญญา โดยสมาคมผู้ปลูกอ้อย จะเป็นผู้รับโควตาในการปลูกอ้อย กระจายให้แก่สมาชิก และมีการกำหนดผู้รับซื้อ และตกลงราคาล่วงหน้า ในปัจจุบันมีโรงงานน้ำตาลจำนวน 51 โรงงานเปิดดำเนินการอยู่ทั่วประเทศ มีกำลังการผลิตรวมกัน 105.96 ล้านตันอ้อย มีบริษัทมิตรผลและไทยรุ่งเรือง เป็นอุตสาหกรรมหลัก ที่มีส่วนแบ่งตลาดรวมกัน 36 เปอร์เซ็นต์ ในฤดูกาลเพาะปลูกปี พ.ศ. 2550-2551 สถิติทางราชการรายงานว่า ประเทศไทยปลูกอ้อยรวมกันเป็นพื้นที่ 11.03 ล้านไร่ คิดเป็นประมาณ ร้อยละ 11.56 ของพื้นที่ทางการเกษตร มีผู้ปลูกอ้อยจำนวน 309,821 ราย หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 6 ของเกษตรกรทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม

ในความเป็นจริง มีเกษตรกรที่เป็นลูกไร่รับเอาโคตัวมาจากผู้อื่น และไม่ได้จดทะเบียนปลูกอ้อยอีกจำนวนมาก ในช่วงรัฐบาล คสช. มีการอนุญาตตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มเติมอีกเนื่องจากมองว่า การปลูกอ้อยของเกษตรกร เป็นการแก้ปัญหาในเรื่องการจัดหาปัจจัยการผลิตและการหาแหล่งจำหน่ายผลผลิตได้ดี

ในขณะที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เป็นการเกษตรพันธสัญญาที่มีรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง (มีกฎหมายเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาล ซึ่งเป็นเหตุให้ปราศินาเรื่องไปร้องเรียน WTO กล่าวหาว่ารัฐเข้าไปอุดหนุนสินค้าเกษตร กดดันให้ไทยยกเลิกหรือแก้กฎหมายดังกล่าวนี้) กรณีที่สองเป็นการเกษตรพันธสัญญาภายใต้บริษัทเอกชน กลุ่มธุรกิจเอกชนที่ใหญ่ที่สุดที่ใช้นโยบายเกษตรพันธสัญญาคือกลุ่มบริษัทเจริญโภคภัณฑ์หรือ ซีพี เริ่มดำเนินธุรกิจมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1921 และเติบโตกลายมาเป็นบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ และแตกไลน์ธุรกิจออกไปเป็นจำนวนมาก ภายใต้ชื่อบริษัท ซีพีกรุ๊ป ภายใต้กลุ่มบริษัทนี้ กลุ่มธุรกิจอาหาร หรือที่เรียกว่า ซีพีเอฟ (C.P.F) ถือว่าเป็นกลุ่มธุรกิจที่ใหญ่ที่สุด ในปัจจุบันภายใต้กลุ่มนี้ มีจำนวนบริษัทจัดตั้งขึ้นมา 127 บริษัท 96 บริษัทดำเนินธุรกิจในประเทศไทย 17 บริษัทดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ และอีก 14 บริษัทดำเนินธุรกิจที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรโดยตรง ธุรกิจของซีพีเอฟ ครอบคลุมการผลิตอาหารสัตว์ ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ และธุรกิจแปรรูปอาหารสำเร็จและกึ่งสำเร็จรูป ในปี ค.ศ. 2012 บริษัทรายงานว่า ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจของกลุ่ม ซีพีเอฟรวมกันสูงถึง 209,313 ล้านบาท (ในปีเดียวกันนี้ กระทรวงกลาโหมได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจำนวนใกล้เคียงกันกับกำไรของกลุ่มบริษัท ซีพีเอฟ คือ 222,436 ล้านบาท) (Laurujisawat, 2012)

แน่นอนที่สุดว่า ขนาดธุรกิจที่ใหญ่โต ทำให้กลุ่มธุรกิจ ซีพี และกลุ่มธุรกิจการเกษตรอื่น ๆ มีผลต่อการเปลี่ยนผ่านการเกษตรของไทยอย่างมาก บริษัทเหล่านี้ได้ใช้นโยบายเกษตรพันธสัญญา เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำงานร่วมกับเกษตรกรรายย่อย ดังนั้นในขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเกษตรเข้มข้น เราจึงเห็นการเข้าไปมีบทบาทของธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ในการเกษตรไทย ธุรกิจเหล่านี้ทำหน้าที่ในการจัดหาปัจจัยการผลิต ความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ตลอดจนการสร้าง

ช่องทางในการระบายสินค้าของตนเอง (ธุรกิจเหล่านี้ เข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมการค้าปลีกอาหารด้วย) เส้นทางการเปลี่ยนผ่านนี้ ธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ไม่จำเป็นต้องสะสมที่ดินขึ้นมาด้วยตนเอง แต่สามารถได้ประโยชน์จากการที่เกษตรกรรายย่อย ยังคงมีที่ดินทำกินอยู่ และนอกจากนั้นธุรกิจการเกษตรเหล่านี้ ได้ประโยชน์จากแรงงานในภาคเกษตรซึ่งยังคงมีอยู่จำนวนมาก และการเกษตรแบบพันธสัญญาได้ช่วยให้ธุรกิจการเกษตรสามารถเข้าถึงที่ดินและแรงงานเกษตรได้อย่างกว้างขวาง ที่สำคัญคือเราได้เห็นการเติบโตของธุรกิจการเกษตร ที่เกิดจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเกษตรแบบเข้มข้น อย่างเช่นบริษัทกลุ่ม ซีพี และบริษัทอื่น ๆ ในขณะที่เกษตรกรรายย่อย ยังคงยากจน มีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าประชากรกลุ่มอื่น ๆ ของประเทศ ภาพที่ตรงข้ามกันเช่นนี้ อาจจะช่วยให้เรามองเห็นเบื้องหลังของกระบวนการเปลี่ยนผ่านการเกษตรได้ชัดเจน

สมาร์ทฟาร์เมอร์: ทางแยกของการเปลี่ยนผ่าน

ในปัจจุบัน การเกษตรของไทยได้แตกออกเป็นสองกระแสกระแสแรกเรียกได้ว่าเป็นการเกษตรกระแสหลัก ที่เกษตรกรปลูกพืชเพื่อเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมเกษตร จำนวนหนึ่งเป็นผู้รับจ้างผลิตให้กับธุรกิจการเกษตรภายใต้พันธสัญญาแบบต่าง ๆ เช่น การเลี้ยงปลากระชัง การเลี้ยงไก่ หมู และอื่น ๆ อีกมาก การเกษตรแบบนี้ เป็นกระแสที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่การปฏิวัติเขียว ปัญหาและความท้าทายต่าง ๆ เราได้นำเสนอไว้พอสมควรแล้ว

ส่วนอีกกระแสหนึ่ง อาจจะเรียกว่าเป็นเกษตรทางเลือก ซึ่งมีชื่อเรียก และมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป อย่างเช่น เกษตรอินทรีย์ เกษตรยั่งยืน เกษตรผสมผสาน เกษตรธรรมชาติ วนเกษตร และอื่น ๆ อีกมาก การเกษตรแบบนี้ อาจจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป แต่มีลักษณะร่วมกันหลายอย่าง คือ (1) ไม่เน้นการได้ผลผลิตสูงสุดเป็นเป้าหมายหลักอย่างเดียว (2) คำนึงถึงความสอดคล้อง หรือความสามารถของระบบนิเวศธรรมชาติ ในการรองรับกิจกรรมทางการเกษตร และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ (3) คำนึงถึงสุขภาพของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค (4) กิจกรรมการผลิต ยังสอดคล้องกับผู้ผลิตรายย่อย ทั้งในแง่กำลังแรงงาน

ปัจจัยการผลิตและเทคโนโลยีการผลิต และสังคมวัฒนธรรมท้องถิ่น การเกษตรแบบนี้ได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคม แต่ในระยะหลัง ๆ แนวทางหลายอย่างที่เราเริ่มโดยการเกษตรทางเลือกก็เข้าไปอยู่ในมาตรการทางนโยบายของภาครัฐ อย่างเช่นเกษตรอินทรีย์ หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ (ที่ไม่ได้เน้นการผลิตให้ได้ผลผลิตสูงสุด) กระนั้นก็ตามการเกษตรทางเลือกยังไม่แพร่หลายเท่ากับการเกษตรกระแสหลัก

เนื่องจากการเกษตรทั้งสองแบบ มีทิศทางที่ต่างกันอย่างเห็นได้ชัด การเปลี่ยนผ่านของการเกษตร จึงมาถึงทางแยกที่สำคัญ ในส่วนต่อไปเราจะนำเสนอเงื่อนไขที่จะส่งผลต่อเส้นทางในอนาคตของการเปลี่ยนผ่านการเกษตรของไทย

เงื่อนไขแรกคือการเติบโตและการขยายตัวของเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรและอาหาร ทั้งการผลิต การจำแนกแจกจ่ายผลผลิตและการบริโภค ในเรื่องนี้การเกษตร 4.0 หรือสมาร์ทฟาร์มเมอร์ ที่นำเสนอเป็นคำหลักของการรณรงค์นโยบายของรัฐ ให้ภาพตรงนี้ค่อนข้างดี

คำว่าเกษตร 4.0 และคำว่าสมาร์ทฟาร์มเมอร์ (ภาษาไทยแปลว่าเกษตรอัจฉริยะ แต่คำแปลยังเป็นที่แพร่หลายน้อยกว่าคำว่าสมาร์ทฟาร์มเมอร์) ต่างก็ชี้ให้เห็นถึงความก้าวหน้าและความสำคัญของวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ที่มีต่อการเกษตร อย่างไรก็ตามในทัศนะทางนโยบาย ก็ยังมองว่า ปัญหาที่สำคัญของภาคเกษตรก็คือปัญหาการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของการเกษตร เอกสารเผยแพร่ของทางภาครัฐเสนอว่า หลักการสำคัญของสมาร์ทฟาร์มเมอร์มี 4 ประการ คือ (1) การลดต้นทุนในกระบวนการผลิต (2) การเพิ่มคุณภาพและมาตรฐานการผลิตและมาตรฐานของสินค้า (3) การลดความเสี่ยงในภาคเกษตรซึ่งเกิดจากการระบาดของโรคพืชหรือภัยธรรมชาติ และ (4) การจัดการและส่งผ่านความรู้ (Knowledge Management and Transfer) โดยการนำเอาเทคโนโลยีจากการวิจัยไปประยุกต์สู่การปฏิบัติ ในเอกสารเดียวกันนี้ ยังแสดงแนวคิดของศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ซึ่งเสนอว่า แนวคิดหลักของสมาร์ทฟาร์มเมอร์คือ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ รวมถึงเทคโนโลยี

สารสนเทศการสื่อสาร ในการพัฒนาทั้งห่วงโซ่อุปทานของกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรไปจนถึงผู้บริโภค

นโยบายเกษตร 4.0 หรือสมาร์ทฟาร์มเมอร์ ได้อาศัยเงื่อนไขความก้าวหน้าของเทคโนโลยี เพื่อที่จะผลักดันให้เกิดการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่อง เราอาจมองได้ว่าเมื่อเป็นเช่นนั้นสมาร์ทฟาร์มเมอร์ ก็จะถูกผนวกเข้ามาอยู่ในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร เทคโนโลยีจะช่วยให้เกิดการกลายเป็นอุตสาหกรรมในภาคเกษตรลึกลงไปถึงระดับฟาร์ม แต่หากเรามองอีกในแง่หนึ่ง สมาร์ทฟาร์มเมอร์เหล่านี้ อาจจะเข้าไปเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานของอีกกระแสหนึ่ง ที่ไม่ได้มองว่าการเพิ่มผลผลิตเป็นเป้าหมายหลัก อย่างเช่นการเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น เทคโนโลยีและความรู้ต่าง ๆ ในปัจจุบันได้กระจายออกไปจากการควบคุมของบริษัทธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ และมีราคาที่เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงได้หลายอย่าง ดังนั้นความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ในแง่หนึ่งอาจจะทำให้เกษตรกรรายย่อย ถูกผนวกเข้ามาอยู่ในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารได้กว้างขวางขึ้น แต่อีกแง่หนึ่งเทคโนโลยีเหล่านี้อาจจะปลดปล่อยให้เกษตรกรออกไปจากห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจกระแสหลัก และสร้างเส้นทางใหม่ของการเปลี่ยนผ่านการเกษตรขึ้นมาได้

เงื่อนไขที่สองคือความเติบโตของเมือง ในงานวิจัยของ Theerasasawat et al. (2018) ชี้ให้เห็นว่า ท่ามกลางการขยายตัวของการค้าปลีกอาหารแบบใหม่ ตลาดสดซึ่งเป็นระบบการจัดหาอาหารแบบเดิม หรือเป็นตลาดชาวบ้าน ก็ยังเติบโตและอยู่รอดได้ ในปี พ.ศ. 2559 การค้าปลีกสมัยใหม่ที่เรียกว่า modern trade มีมูลค่ารวมกันในตลาดที่มีมูลค่ารวมประชากร 2.2 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้า ดิสเคาต์สโตร์ และซูเปอร์มาเก็ต รวมกันถึง 14,380 แห่ง (Ninkitsaranon & Sathapongpakdee, 2017) การค้าปลีกสมัยใหม่ดังกล่าวนี้ มีธุรกิจหลักคือการค้าปลีกอาหาร ซึ่งรวมไปถึงอาหารสด การค้าปลีกสมัยใหม่เหล่านี้ บางแห่งได้ลงไปส่งเสริมให้เกษตรกร ผลิตพืชผักหรือสินค้าเกษตร ตามมาตรฐานที่ธุรกิจค้าปลีกกำหนด แล้วธุรกิจค้าปลีกเป็นผู้รับซื้อเพื่อนำไปจำหน่ายใน outlets ของตนเองต่อไป ท่ามกลางการขยายตัวเช่นนี้ ตลาดสดก็ยังเติบโตต่อมาได้

ในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดตลาดขายส่งผักและผลไม้ขนาดใหญ่ขึ้นที่กรุงเทพฯ คือตลาดไทย ทำหน้าที่ในการรวบรวมผลผลิตสินค้าเกษตรโดยเฉพาะผลไม้และผัก แล้วกระจายไปสู่ตลาดสดทั่วประเทศ ในระดับจังหวัดก็ได้เกิดตลาดขายส่งผักในลักษณะเดียวกัน ขึ้นมาหลายจังหวัด สิ่งเหล่านี้เติบโตควบคู่ไปกับ modern trade ในงานของสุวิทย์ ธีรศาศวัต ได้ถามผู้ค้ารายย่อยในตลาดสด ถึงความกังวลต่อการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกอาหาร และพบว่า ผู้ค้ารายย่อยในตลาดสด ส่วนใหญ่ไม่ได้กังวล และมองว่าไม่ได้ส่งผลกระทบในทางลบ เพราะเป็น “คนละตลาด”

การขยายตัวของตลาดสด เกี่ยวข้องและแยกไม่ออกจาก การขยายตัวและการเติบโตของเมือง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ตลาดสดซึ่งเคยเป็นตลาดชาวบ้าน ได้ปรับตัวเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาอาหารให้แก่คนเมืองด้วย ในระยะแรกคือประมาณช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ตลาดสดมักจะตั้งอยู่ใกล้ บขส. และรอบ ๆ ตลาดสด จะมีร้านขายของชำ หรือเป็นธุรกิจค้าปลีกแบบ “ห้องแถว” กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การจัดหาอาหารสำหรับคนในเมืองโดยตลาดสด ใช้พื้นที่ตั้งอยู่รวมกับพื้นที่อื่น ๆ คือเป็นแหล่งกลาง เพื่อการประหยัด เมื่อคนมาซื้ออาหารที่ตลาด ก็สามารถหาซื้อสินค้าอื่น ๆ บริเวณใกล้เคียงได้ โดยไม่ต้องเดินทางไกล ในปัจจุบันแบบแผนของการคมนาคมได้เปลี่ยนแปลงไปมาก คนหันมาพึ่งยานพาหนะของตนเอง และธุรกิจค้าปลีกแบบห้องแถว ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของการค้าปลีกสมัยใหม่ ทำให้ตลาดสดต้องปรับเปลี่ยนไปมาก ตลาดสดได้หันมาทำหน้าที่เป็น suppliers ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจอาหาร (ร้านอาหาร) และร้านค้าย่อยที่กระจายอยู่ทุกซอกทุกซอยของเมือง และหมู่บ้านในชนบท ที่มีแผงขายของสดด้วย นอกจากนั้นยังเกิดตลาดย่อย ๆ ขายของสดหรืออาหารปรุงสำเร็จบางเวลา (ตลาดเช้า ตลาดเย็น) กระจายออกไปในพื้นที่ต่าง ๆ และผู้ค้ารายย่อยบางคนได้เข้าไปขายอาหารสดในตลาดนัดที่กำลังเติบโต และขยายตัวออกไปทั่วประเทศ กล่าวโดยสรุปก็คือ ในขณะที่การค้าปลีกสมัยใหม่ สามารถเติบโตและขยายตัวได้อย่างแข็งแกร่ง ตลาดสดที่ทำหน้าที่ในการจัดหาอาหารสำหรับผู้อยู่อาศัยในเมืองแบบเดิม ก็สามารถมีช่องทางเติบโตต่อมาได้

การเติบโตของเมือง ที่เป็นแรงขับทำให้การเติบโตของตลาดสด ในแง่หนึ่งก็คือการเติบโตของผู้บริโภค ในขณะที่ธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ ได้สร้างค่านิยมเกี่ยวกับอาหารแบบสมัยใหม่ขึ้นมา และทำให้การค้าปลีกสมัยใหม่ เชื่อมโยงอยู่กับอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร แต่ตลาดสดสามารถเชื่อมโยงกับผู้ผลิตที่เป็นเกษตรกรรายย่อยได้ดีกว่าการค้าปลีกสมัยใหม่ ในตลาดสดยังคงมีผู้ปลูกผัก หรือผู้ผลิตอาหารนำเอาสินค้าของตนเองมาขาย (แน่นอนว่าตลาดสด ก็เป็น outlets ให้กับอุตสาหกรรมอาหารด้วย อย่างเช่นไก่เนื้อ ไช้ เป็นต้น) การสร้างตลาดเขียวขึ้นมาในเมือง ก็มีรูปแบบที่ใกล้เคียงกับตลาดสด และหัวใจสำคัญของตลาดเขียวก็คือ การเปิดพื้นที่ให้ผู้ผลิตสามารถนำเอาผลผลิตที่ “เขียว” (ปลอดภัยพิษ) มาจำหน่าย และเป็นสถานที่สำหรับผู้บริโภคที่มองหาอาหารที่ปลอดภัย การขยายตัวของกระแสแบบนี้ด้วยการสร้างผู้บริโภคในเมืองให้มีความตระหนักต่อผลของการบริโภค ทั้งต่อตัวเขาเอง ต่อคุณภาพชีวิตของผู้ผลิตอาหาร และต่อสิ่งแวดล้อม ก็อาจทำให้เส้นทางของการเปลี่ยนผ่านการเกษตรในอนาคต เปลี่ยนมาจากเส้นทางของกระแสหลักได้

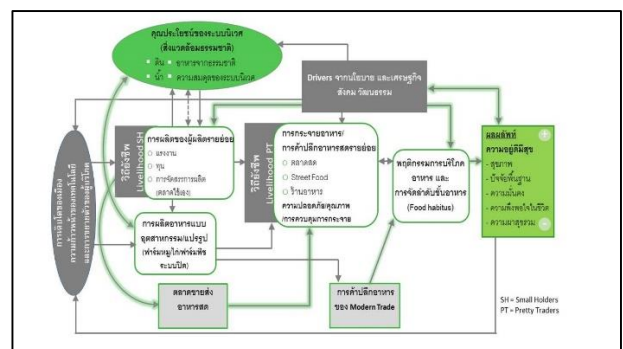
ระบบอาหารท้องถิ่น ประเด็นปัญหาเก่าในวาระใหม่ของ การวิจัยและการพัฒนา

เกษตรและอาหาร เป็นปัญหาที่อยู่ในวาระของการพัฒนาที่มีมาแต่ดั้งเดิม ดังที่เราได้นำเสนอไว้ในบทความนี้ แนวคิดในการแก้ปัญหาการเกษตรและอาหาร เน้นไปที่การแก้ปัญหาด้านการผลิต บทความนี้มองว่า การแก้ไขปัญหาด้านการผลิตแม้ว่าจะทำให้เรามีผลผลิตเพิ่ม หรือมีอาหารเพียงพอ ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า เราจะไม่อยู่ในภาวะอดอยาก หรือมีปัญหาเรื่องคุณภาพชีวิต เนื่องมาจากมีสารอาหารไม่ครบถ้วน สมดุล ตกอยู่ในภาวะยากจน และปัญหาอื่น ๆ ปัญหาเหล่านี้ยังมีอยู่ทั่วโลก และที่สำคัญ ในขณะที่เราสามารถก้าวออกมาจากปัญหาความขาดแคลน ตามความคิดและการทำนายของ Malthus และสามารถขยายขีดจำกัดของการผลิตออกไป โดยการใช้นวัตกรรมเทคโนโลยี เพื่อให้ได้ผลผลิตต่อพื้นที่มากขึ้น แต่เรากำลังก้าวไปสู่ผลผลิตล้นเกิน (Over Production) ปรากฏการณ์ทั้งสองด้านล้วนแต่เป็นปัญหา

สิ่งที่เราอาจจะต้องทำความเข้าใจในนี้ นอกเหนือจากการเปลี่ยนผ่านการเกษตรและอาหารที่เราเสนอไว้ข้างต้นแล้ว เราควรจะให้ความสำคัญกับ “ความคิด” ที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนผ่านเหล่านี้ พุดให้แคบลงมาคือเราต้องให้ความสนใจแนวคิดทฤษฎีการพัฒนา อันเป็นแหล่งที่มาของการกำหนดวาระของการพัฒนา เราได้นำเสนอไว้แล้วตั้งแต่ต้นว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหาร แม้ว่าจะขยายเลนส์ให้กว้างครอบคลุมเรื่องภาวะโภชนาการที่ดีของอาหาร ความมีเสถียรภาพของการผลิต แต่แนวคิดนี้ก็ยังคงจำกัดอยู่ที่การแก้ไขปัญหาการผลิต ในแง่ของการพัฒนา แนวคิดการแก้ไขปัญหาด้านการผลิต มาจากแนวคิดการสร้างความชำนาญเฉพาะด้านการแข่งขันกันทำให้เกิดประสิทธิภาพและเพื่อให้ได้ผลผลิตสูงสุด การสร้างความชำนาญเฉพาะด้าน ได้กำหนดไปจนทำให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ขึ้นมา เราสามารถแก้ไขปัญหามลพิษในการเกษตร เราได้ทำการวิจัยเพื่อค้นหาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ปรับปรุงพันธุ์ใหม่ ๆ ให้ได้ผลผลิตมากยิ่งขึ้น และพร้อม ๆ กันนั้น เราได้สร้างบรรทัดขึ้นมา เพื่อให้สามารถนำเอาเทคโนโลยีใหม่พันธุ์พืชใหม่ ๆ ไปใช้กว้างขวางที่สุด เพื่อให้ได้ผลผลิตมากที่สุด การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาหารโดยใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นการแยกปัญหาการผลิตออกจากปัญหาอื่น ๆ ที่มีอยู่ในสังคม และแน่นอนว่า เราสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนอาหารได้ แต่ก็ได้เกิดปัญหาอื่น ๆ ติดตามมาอีกมาก

เมื่อเป็นเช่นนี้ การนำเอาปัญหาเดิมคือปัญหาในเรื่องการเกษตรและอาหาร เข้ามาอยู่ในวาระใหม่ของการพัฒนา จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับปัญหา การมองทิศทางข้างหน้าของการเปลี่ยนผ่านการเกษตรและอาหาร ไม่อาจจะอิงอาศัยอยู่กับทัศนะแบบความชำนาญเฉพาะด้านเพียงอย่างเดียว การก้าวมาถึง “ทางแยก” ของการเปลี่ยนผ่านได้เรียกร้องให้เราต้องมองปัญหาการเกษตรและอาหาร ที่เชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ อย่างรอบด้าน วิธีคิดแบบนี้ อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการบูรณาการ หรือเป็นการข้ามสาขา ในที่นี้ เราจะไม่มีพื้นที่เพียงพอที่จะนำเสนอรายละเอียด ความเป็นมาของแนวคิดกลุ่มนี้ แต่เราเสนอให้มองวาระใหม่ของการวิจัยและการพัฒนาเกษตรและอาหาร โดยใช้มุมมองระบบอาหารท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวต่อไป

ระบบอาหาร (Food Systems) จำแนกได้เป็น 2 ระบบ คือ (1) **ระบบอาหารเกษตรอุตสาหกรรม (Agro-industrial Food System)** การผลิตอาหารด้วยระบบที่มีความสลับซับซ้อน มีห่วงโซ่อุปทานยาว มุ่งผลิตอาหารด้วยกระบวนการผลิตขนาดใหญ่ มีการใช้ที่ดินและเครื่องจักรในการผลิต การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ การแข่งขันผ่านกลไกตลาด และเชื่อมโยงอาหารจากแต่ละประเทศไปยังผู้บริโภคที่อยู่ไกลออกไป (2) **ระบบอาหารในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาค (Local or Regional Food Systems)** คือ การผลิตและการกระจายอาหารที่ดำเนินการโดยเกษตรกรรายย่อย (Small Producer) ในพื้นที่ขนาดเล็กที่อาศัยทรัพยากรจากธรรมชาติเป็นหลัก มีการใช้แรงงานคนต่อพื้นที่ในสัดส่วนที่สูงกว่าระบบแรก (Norberg-Hodge et al., 2002) ในข้อเสนอของโครงการระบบอาหารท้องถิ่นและความอยู่ดีมีสุขของผู้ผลิตรายย่อย ที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) และมหาวิทยาลัยขอนแก่น บัณฑิต พรหมพักพิง ได้นำเสนอแผนภูมิ เพื่อแสดงถึงระบบอาหารท้องถิ่นของประเทศไทยดังนี้



รูปที่ 2 ระบบอาหารท้องถิ่นของประเทศไทย (Thailand local food system)

ในวาระของการวิจัยและพัฒนา ในรูปที่ 2 แผนภูมิข้างต้นให้ข้อคิดสองประการ ประการแรกคือขอบเขตของระบบอาหารงานวิจัยและงานพัฒนา จำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นย่อยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบอาหารท้องถิ่น ทั้งผู้ผลิตหรือชาวนารายย่อย ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายผลผลิต และผู้บริโภค ซึ่งอาจจะอยู่ในท้องถิ่นหรือไกลออกไปจากท้องถิ่น นอกจากนั้น ระบบอาหารท้องถิ่นที่เสนอไว้ข้างต้น ยังครอบคลุมเอาการผลิตแบบอุตสาหกรรม ทั้งที่อยู่ในท้องถิ่นและอยู่นอกท้องถิ่น แต่ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต ผู้จำแนกแจกจ่ายผลผลิต และผู้บริโภคใน

ท้องถิ่นเข้ามาไว้ในระบบ ตลอดจนครอบคลุมเอาระบบนิเวศธรรมชาติ ในการให้คุณประโยชน์ (Ecosystem Services) แก่การผลิตการเกษตรในแง่ต่าง ๆ และนโยบายหรือพลังของกลุ่มผลประโยชน์ เข้ามาไว้ในระบบด้วย ประการที่สอง ระบบอาหารท้องถิ่นที่เราเสนอไว้ในแผนภูมิข้างบน จะทำให้เราตระหนักต่อความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ ภายใต้อาหารท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเห็นถึงความสัมพันธ์ทางตรง หรือความสัมพันธ์ ที่ต้องส่งผ่านระบบย่อยอื่น ๆ และมีผลกระทบต่อผลลัพธ์สุดท้าย ที่สำคัญก็คือ ระบบอาหารท้องถิ่นที่แสดงไว้ในแผนภูมินี้ ชี้ให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาการพัฒนาคำนึงต้องมองภาพรวมและเราลองว่าการมองระบบอาหารท้องถิ่นเชิงระบบ จะทำให้เราเข้าใจภาพรวมได้

สรุป

การเกษตรและอาหาร เป็นประเด็นที่มีความสำคัญสำหรับมนุษยชาติมาตั้งแต่อดีต แม้ว่าสังคมจะก้าวเข้าไปสู่แบบอุตสาหกรรม การเกษตรก็ยังเป็นแหล่งหลักในการผลิตอาหารให้แก่มนุษย์ ที่ผ่านมาระบบประสบความสำเร็จในแง่ของการเพิ่มผลผลิต ด้วยการวิจัยทางการเกษตรและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่าง ๆ แต่ก็มีปัญหาความท้าทายใหม่ ๆ ทำให้เกษตรและอาหารยังคงอยู่ในวาระของการพัฒนา การทบทวนการเปลี่ยนผ่านการเกษตรของไทย ชี้ให้เห็นว่าเราได้ก้าวมาถึงทางแยกที่สำคัญ กล่าวคือเราพบว่าอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารเข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการผลิต แต่ในขณะเดียวกันก็มีกระแสการเกษตรที่คำนึงถึงผู้บริโภค การเกษตรที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เติบโตและขยายตัวขึ้นมาด้วย บทความนี้เสนอให้นำเอาระบบอาหารท้องถิ่นเข้าไปอยู่ในวาระใหม่ของการวิจัยและการพัฒนา โดยจะต้องมองปัญหาเชิงระบบ และเชื่อมโยงระบบอาหารท้องถิ่นเข้ากับการเติบโตของเมือง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการขยายตัวของกลุ่มผู้บริโภคใหม่ ๆ ของเมือง ระบบอาหารท้องถิ่นมีศักยภาพในการขับเคลื่อนสังคม ให้พัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายความอยู่ดีมีสุขของประชากรทั้งหมด

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ใช้เอกสารจากโครงการวิจัย 2 โครงการ คือ (1) โครงการระบบอาหารท้องถิ่นและความอยู่ดีมีสุขของผู้ผลิตรายย่อย ได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) และมหาวิทยาลัยขอนแก่น (2) โครงการกำเนิดและพัฒนาการของตลาดสด ตลาดนัด และผู้ค้ารายย่อยในภาคอีสาน ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ให้ทุนและโครงการวิจัยทั้งสองโครงการ

References

- Bernstein, H. (2015) *Food regimes and food regime analysis: A selective survey*, Paper presented at Land Grabbing, Conflict, and Agrarian-Environmental Transformations: Perspectives from East and Southeast Asia, 5-6 June 2015, Chiang Mai University.
- Division of Technical Affairs, Land Reform Bureau. (2018) Information for Agricultural Land Reform, Document No. 568. (สารสนเทศการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เอกสารเผยแพร่เลขที่ 568), Available: <https://alro.go.th/alro/internet/Land-Three/all.htm> [15 March 2020] (in Thai)
- Falvey, L. (2000) *Thai agriculture: Golden cradle of millennia*, Bangkok: Kasetsart University Press.
- Food and Agriculture Organization of the United Nation. (2013) *The state of food insecurity in the world: The multiple dimensions of food security*, Available: <http://www.fao.org/3/a-i3434e.pdf> [15 March 2020]
- Freidmann, H., & McMichael, P. (1989) Agriculture and the state system: The rise and decline of national agriculture 1970 to the present, *Sociologia Ruralis*, vol. 29, no.2, pp. 93-117.
- Ishii-Eiteman, M. (2009) Food sovereignty and the international assessment of agricultural knowledge, sciences and technology for development, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, no. 3, pp. 689-700.
- Ninkitsaranon, P., & Sathapongpakdee, P. (2017) *Business/industrial trend in 2017-2019: Modern trade (แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2560-2562 ธุรกิจร้านค้าปลีกสมัยใหม่)*, Krungsri Research, Available: https://www.krungsri.com/bank/getmedia/683cacb7-e02f-4bee-a3cc-17827b26c929/IO_Modern_Trade_2017_TH.aspx [15 May 2020] (in Thai)

- Norberg-Hodge, H., et al. (2002) *Bringing the food economy home: Local alternatives to global agribusiness*, London: ZED Books.
- Patel, R. (2009) *Stuffed & starved: Markets, power & the hidden battle for the world food system*, London: Portobello Books.
- Pinthong, C. (1991) The evolution of agricultural land encroachment in forest areas (วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า), Bangkok: Local Development Institute. (in Thai)
- Promphakping, B. (2000) *Rural transformation and gender relations in the northeast of Thailand*, Doctor dissertation, Department of Economic and International Development, University of Bath.
- Promphakping, B., et al. (2012) *The assessment of ecosystem services: Changes and their implication on human wellbeing* (การประเมินคุณค่าประโยชน์ของระบบนิเวศ: การเปลี่ยนแปลงและผลต่อความอยู่ดีมีสุขของมนุษย์), KhonKaen: Research Group on Wellbeing and Sustainable Development (WeSD) KhonKaen University. (in Thai)
- Laurujisawat, P. (2012) CPF: A case study of the best practice contract farming drives Thai, AEC and world agricultural development, Available: www.researchgate.net/publication/236856359 [2 March 2020]
- Leanjamroon, V., et al., (2008) From green revolution to genetic engineering: Lesson learnt of Thai agriculture (จากปฎิวัติเขียวสู่พันธุวิศวกรรม: บทเรียนสำหรับอนาคตสำหรับเกษตรกรรมไทย), 2nd edition, Nonthaburi: Biothai Foundation. (in Thai)
- Leanjamroon, V. (2011) *Analysis of problems in the agricultural sector of Thailand and suggestions to solve them* (ปฏิรูปเกษตรกรรมเพื่อความมั่นคงทางอาหาร: บทวิเคราะห์ และปฏิบัติการทางนโยบาย), Nontaburi: Biothai Foundation. (in Thai)
- Rigg, J., et al. (2014) Personalizing the middle-income trap: An inter-generational migrant view from rural Thailand, *World Development*, vol. 59, pp.184-198.
- Sattayanurak, A. (2017) *Changes in Thai rural society: Democracy on the move project* (โครงการความเปลี่ยนแปลงชนบทในสังคมไทย: ประชาธิปไตยบนความเคลื่อนไหว), Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Sen, A. (1981) *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*, Oxford: Oxford University Press.
- Sriboonchitta, S., & Wiboonpong, A. (2008) *Overview of contract farming in Thailand: Lessons learned*, Tokyo: Asian Development Bank Institute, Available: <https://www.think-asia.org/bitstream/handle/11540/3700/dp112.contract.farming.thailand.pdf?sequence=1> [2 March 2020]
- Thailand Development Research Institute. (1992) The land reform for agriculture policy of Thailand (นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย), Natural Resource and Environment Program, Available: <https://tdri.or.th/2013/04/n46/> [2 March 2020] (in Thai)
- The Fiscal Policy Office. (2018) Average incomes and debts of agricultural households during 1996-2015 (รายได้ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน และหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน จำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคม ปี พ.ศ. 2539-2558), Available: <http://www2.fpo.go.th/S-I/Data.php?DBIndex=mysql&Language=Thai> (in Thai) [15 May 2020]
- Thirtle, C., et al. (2003) The impact of research Led agricultural productivity growth on poverty reduction in Africa, Asia and Latin America, *World Development*, vol. 31, no. 12, pp. 1959-1975.
- Thongpan, S. (1993) *Thailand policy of agriculture* (นโยบายเกษตรไทย), 2nd edition, Bangkok: Lerdchai Printing. (in Thai)
- Theerasasawat, S., et al. (2018) The origin and evolution of fresh market and petty traders in the northeast of Thailand (กำเนิดและพัฒนาการของตลาดสดและผู้ค้ารายย่อยในภาคอีสาน), *Journal of Humanities and Social Sciences Surin Rajabath University*, vol. 20, no. 2, pp. 53-65. (in Thai)
- United Nations Environment Programme. (2016) *Food systems and natural resource*, a report of working group on food systems of the international resource panel, Available: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7592/Food_Systems_FR_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y [15 January 2020]