

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง “พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย : ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน” มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ด้าน คือ (1) เพื่อรวบรวมนโยบายการเกษตรของไทยด้านต่างๆ ในอดีตจนถึงปัจจุบัน (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยและเหตุการณ์สำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรของไทย (3) เพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลความรู้ให้อนุชนรุ่นต่อไปได้ใช้ในการค้นคว้าอ้างอิง

รายงานโครงการวิจัยเรื่องนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนๆ แรกจะเป็นการทบทวนนโยบายการเกษตรในภาพรวม ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย พ.ศ. 1762 จนถึง พ.ศ. 2556 จากจดหมายเหตุ หนังสือ รายงาน บทความทางวิชาการกฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรี คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่างๆ แผนพัฒนาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งทบทวนถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเกษตรที่สำคัญบางเรื่องไว้ด้วย บทสุดท้ายของรายงานส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยและเหตุการณ์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรของไทย ทั้งกรณีจากปัจจัยจากต่างประเทศ และปัจจัยภายในประเทศซึ่งพบว่า กรณีของปัจจัยจากต่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการเกษตรให้เป็นไปตามที่ได้มีข้อตกลงไว้ทั้งในลักษณะทวิภาคีและพหุภาคี ส่วนกรณีปัจจัยภายในประเทศนั้น เนื่องจากการปรับเปลี่ยนนโยบายการเกษตรมาอย่างต่อเนื่องอันยาวนานทำให้มีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมประเด็นต่างๆ มากมายมีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก การวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการเกษตรจึงมีขอบเขตที่กว้างขวางตามไปด้วย การวิเคราะห์ปัจจัยภายในประเทศในครั้งนี้จึงได้ใช้ “เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง (Evidence)” เป็นหลักโดยใช้ปัจจัย 5 ประการคือ (1) การเมือง (Political) (2) เงื่อนไขทางสังคม (Social) (3) งบประมาณของรัฐ (Financial) (4) วิชาการ (Technical) และ (5) ระบบราชการ (Bureaucracy) มาวิเคราะห์ว่าจะมีปัจจัยใดที่เป็นสาเหตุในการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรโดยแท้จริง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ได้แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือกลุ่มที่ 1 การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรที่มาจากปัจจัยวิชาการ กลุ่มที่ 2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรที่มาจากปัจจัยเงื่อนไขทางสังคม กลุ่มที่ 3 การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรที่มาจากนโยบายของพรรคการเมืองหรือรัฐบาลที่แตกต่างกัน กลุ่มที่ 4 การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรที่มาจากปัจจัยงบประมาณของรัฐ และกลุ่มที่ 5 การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรที่มาจากระบบราชการ

จากการวิเคราะห์โดยใช้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงดังกล่าว พบว่าปัจจัยที่ทำให้นโยบายการเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงนั้น ถึงแม้ว่าจะมีใช้เกิดขึ้นจากปัจจัยด้านใดด้านหนึ่งและอาจจะมาจากผลรวมของปัจจัยหลายปัจจัยก็ตาม แต่ปัจจัย “การเมือง” จะมีน้ำหนักมากที่สุดเพราะเป็นปัจจัยที่จะเป็นตัวตัดสินใจและกำหนดเป็นนโยบายในที่สุด

ในส่วนที่สองจะเป็นการนำนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญที่ทบทวนไว้แล้วในส่วนที่ 1 มาจัดเป็นนโยบายเฉพาะเรื่อง รวม 18 เรื่อง ได้แก่ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร (2) นโยบายที่ดินเพื่อการเกษตร (3) นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย (4) นโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (5) นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (6) นโยบายการกำหนดเขตเหมาะสมสำหรับการปลูกพืช (Zoning) (7) นโยบายน้ำเพื่อการเกษตร (8) นโยบายปุ๋ย (9) นโยบายข้าว (10) นโยบายยางพารา (11) นโยบายมันสำปะหลัง (12) นโยบายอ้อยและน้ำตาลทราย (13) นโยบายการปลูกพืชพลังงานแทนพืชอาหาร (14) นโยบายเรื่องพืชตัดแปลงพันธุกรรม (15) นโยบายปศุสัตว์ (16) นโยบายการประมง (17) นโยบายเกษตรต่างประเทศและ (18) นโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติ

Abstract

This report is an output of the research project entitled “The Dynamics of Thailand’s Agricultural Policy: From Past to Present.” The objective of the project is threefold: (1) to compile Thailand’s agricultural policies from the past to the present; (2) to analyze events and factors that led to the changes in agricultural policies; and (3) to create a knowledge base which future researchers can use as reference.

This report is divided into two sections. The first section reviews Thailand’s general agricultural policy from the Sukhothai period (circa B.E.1762) until the present day (B.E.2013). The sources include archives, books, reports, journal articles, laws, cabinet resolutions, government policy statements to parliament, government and administration plans, National Social and Economic Development Plans, agricultural development plans of the Ministry of Agriculture and Cooperatives, and articles on events that are related to key agricultural policies. The last part of this section is the analysis of factors and events that led to the changes in agricultural policies in Thailand, which include external and internal factors. Regarding external factors, Thailand often adjusted agricultural policies according to bilateral and multi-lateral international agreements. With regards to internal factors, there are a number of factors that have contributed to policy changes, which are intertwined and complex. This research adopted an analytical framework to disentangle such complexity, which categorizes the determining factors into five groups. The first group of policies is those that were changed because of technical reasons. The second group is policy changes that were triggered by social conditions. The third group of policy changes was initiated by politics: that is, new ruling parties in the new administration usually disregard old policies. The fourth group of changes was driven by financial matters, more specifically government budget issues. The fifth group of policy changes was initiated by the bureaucracy.

Although the changes in agricultural policies in Thailand were influenced by more than one group of factors, political factors seem to carry the heaviest weight, as they determine the final details of the policies.

The second section of the report categorizes the key policies reviewed in the first section into 18 topic groups, as follows. (1) Agricultural laws and regulations; (2) Agricultural land; (3) Agricultural land reform; (4) Rental land; (5) Agricultural land protection (6) Zoning of farm land (7) Water policy for agriculture (8) Fertilizer policy (9) Rice policy (10) Rubber policy (11) Cassava policy (12) Sugar and sugarcane policy (13) Policy promoting energy crops in place of food crops (14) Genetically-modified crops policy (15) Livestock policy (16) Fishery policy (17) International agricultural policy; and (18) Policy to assist disaster-struck farmers.