

คำได้ดูแลรักษาป่าแห่งนี้มาช้านานและเป็นเสมือนแหล่งอาหารของชุมชน การที่รัฐประกาศเขตป่าสงวนทับป่าชุมชนและกีดกันไม่ให้ชาวบ้านร่วมดูแลรักษา รวมทั้งใช้ประโยชน์ส่งผลให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปเก็บหาอาหารและใช้ประโยชน์จากป่าผืนนี้ได้เหมือนเก่า (กรณีศึกษาบ้านโป่งคำ) เช่นเดียวกับกรณี ต.คลองกระเจง รัฐได้ประกาศให้ที่ดินสาธารณะของชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดทำสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ โดยไม่ได้ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งก่อปัญหาให้กับชาวคลองกระเจงบางรายอย่างมาก เพราะที่สาธารณะนี้ชุมชนได้อนุญาตให้ครอบครัวยากจนได้เข้าไปทำเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้และดูแลที่ดินสาธารณะแห่งนี้ไปด้วยในเวลาเดียวกัน (กรณีศึกษาตำบลคลองกระเจง) หรือกรณีบ้านดงบังที่รัฐประกาศเข้าใช้ประโยชน์ในป่าช้าสัตว์ปูลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ โดยอ้างว่าเป็นโครงการของอำเภอ ชุมชนไม่สามารถต่อรองหรือคัดค้านได้ และในขณะเดียวกันพื้นที่แห่งนั้นเป็นสถานที่ก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอ้างว่าเป็นที่ดินสาธารณะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตัดสินใจแทนชุมชนในการใช้พื้นที่ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะ (กรณีศึกษาบ้านดงบัง) ฯลฯ เหล่านี้ส่งผลให้ชาวบ้านน้ำหักต้องการ "ได้รับสิทธิในการครอบครองที่ดิน สิทธิในการบริหารจัดการชุมชนในการพัฒนาการเกษตร" (กรณีศึกษาบ้านน้ำหัก)

การละเมิดสิทธิทรัพยากรอีกลักษณะคือการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ ดังกรณีการสร้างเขื่อนสิริกิติ์กั้นแม่น้ำยมที่ส่งผลให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำลดลงและไม่ไหลหลากท่วมเหมือนเดิม สภาพดินแถบ ต.คลองกระเจง จึงลดความอุดมสมบูรณ์ลง และไม้ผลบางชนิดเหี่ยวเฉาตายและสูญพันธุ์ ดังที่ว่า "เมื่อก่อนไม่แล้ง ส้มจุกก็มี ส้มเขียวหวานก็มี แต่เดี๋ยวนี้หายหมด ส้มโอก็ใกล้จะสูญพันธุ์แล้ว เพราะน้ำไม่ท่วม ทำให้เป็นโรคจากเชื้อรากันมาก กลัวย่นว่าเดี๋ยวนี้ได้สูญพันธุ์ไปหมดแล้ว เนื่องจากน้ำไม่ท่วม กลัวยกก็เลยเป็นโรคตาย" (สุทัศน์ เฑียรชัย, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษา ต.คลองกระเจง) เช่นเดียวกับนายเสงี่ยม เจริญผล ที่เดิมปลูกข้าวเหนียวพันธุ์กำผายซึ่งเป็นพันธุ์พื้นบ้านบริเวณนาดอน ต่อมาปี พ.ศ. 2520 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้สร้างเขื่อนจุฬาภรณ์กั้นลำน้ำพรมในเขต อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โดยได้ผันน้ำไปลงลำน้ำเซิน ส่งผลให้ลำน้ำพรมขาดแคลน เป็นเหตุให้ข้าวกำผายซึ่งเป็นข้าวหนัก อายุการเก็บเกี่ยวนาน และต้องการน้ำแช่ขังนานกว่าข้าวพันธุ์เบา ไม่เหมาะที่จะปลูกอีกต่อไป เขาจำเป็นต้องนำข้าวพันธุ์ กข.6 มาปลูก โดยข้าวพันธุ์ กข.6 เป็นพันธุ์ข้าวเหนียวที่พัฒนาโดยสถานีวิจัยข้าวชุมแพ อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น และทางราชการได้แจกให้เกษตรกรครอบครัวละ 5 กิโลกรัม (เสงี่ยม เจริญผล, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายเสงี่ยม เจริญผล)

ขณะที่ชุมชนค้นวิถีการสร้างคลองส่งน้ำชลประทานตัดผ่านชายขอบบริเวณป่าพหุเมื่อปี พ.ศ. 2531 ทำให้ในพหุน้ำแห้ง เพราะน้ำจากพหุไหลลงคลองส่งน้ำหมด เป็นเหตุให้เกิดไฟไหม้ป่าพหุในปี พ.ศ. 2532 นอกจากนี้ การดำเนินโครงการสร้างถนนรอบป่าพหุโดยที่ชุมชนไม่เคยได้รับรู้ข้อมูล

และการถากถางได้กระทำเกินขอบเขตของการก่อสร้าง ได้ทำให้น้ำเปลี่ยนเส้นทางเดินและเกิดความแห้งแล้ง สร้างความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรที่ต้องอาศัยน้ำจากเขตป่าพรุ จากที่แต่เดิมชุมชนสามารถดูแลรักษาและจัดการแหล่งน้ำนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ทำลายทรัพยากร (กรณีศึกษาชุมชนคันธุลี) ขณะที่บ้านน้ำหักนอกจากจะประสบปัญหาการที่รัฐบาลจะดำเนินการสร้างฝายเพื่อนำน้ำไปใช้ในเขต อ.ไชยา แต่ชาวบ้านคัดค้านเพราะเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากพื้นที่ อ.ไชยาเป็นที่สูงและมีภูเขาขวางกั้น กระทบรัฐบาลต้องระงับโครงการในที่สุด ยังประสบปัญหาการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งกรุง ซึ่งแม้โครงการจะถูกระงับ แต่ก็สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในชุมชนระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนกับกลุ่มผู้คัดค้าน เพราะขาดข้อมูลด้านผลกระทบที่ชัดเจน (กรณีศึกษาน้ำหัก) เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้ นโยบายส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมของรัฐยังก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเกษตรกรด้านทรัพยากรโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการนำที่ดินการเกษตรไปใช้ในการอุตสาหกรรม ผลภาวะจากอุตสาหกรรมที่มีต่อการทำเกษตร โดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมสนับสนุนอุตสาหกรรมประมงทะเลที่ส่งผลให้ชาวประมงขนาดเล็กไม่สามารถจับสัตว์น้ำได้เช่นเดิม ดังกรณีชาวประมงบ้านหนองปรือที่ประสบปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมโทรมเพราะการรุกรานเข้ามาของเรือประมงพาณิชย์ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2530-2534 อ่าวท่าชนะเริ่มขาดแคลนสัตว์น้ำ เพราะเรือประมงพาณิชย์จากพื้นที่ใกล้เคียง เช่น หลังสวน ชุมพร สุราษฎร์ธานี และจังหวัดต่างๆ แล่นภาคกลางลักลอบเข้ามาจับสัตว์น้ำในเขต 3,000 เมตรจากบริเวณชายฝั่ง ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพาณิชย์กับชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งเดิมสามารถเจรจาต่อรองจนคลี่คลายปัญหาได้ระดับหนึ่ง ทว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาเรือประมงพาณิชย์ลักลอบเข้ามาจับสัตว์น้ำอีกหนและส่งผลให้สัตว์น้ำลดน้อยลงอีกครั้ง ส่งผลให้ชาวประมงบางรายต้องขายเรือและไปทำงานอื่น ผู้ขายมุสลิมบางรายไปขาย “นาโบ” หรือขายของเร่ ส่วนผู้หญิงมุสลิมบางรายเข้าทำงานโรงงานหรือรับจ้างแกะปู เนื่องจากชาวประมงมุสลิมส่วนใหญ่มีที่ดินเพียงครอบครัวละ 1-2 ไร่สำหรับปลูกบ้านอาศัยเท่านั้น (กรณีศึกษาน้ำหัก)

นอกจากนโยบายและโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐแล้ว สิทธิเกษตรกรด้านทรัพยากรยังถูกละเมิดจากบริษัทข้ามชาติต่างๆ อย่างสำคัญ เพราะประเทศไทยเป็นเป้าหมายหนึ่งที่บรรดาประเทศอุตสาหกรรมจะเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม เช่น ในปี พ.ศ. 2533 บริษัทญี่ปุ่นตั้งสำนักงานที่ถนนอโศก-ดินแดงรวบรวมตัวอย่างดินจากทั่วประเทศแล้วส่งข้อมูลกลับไปยังประเทศของตนเพื่อค้นหาจุลินทรีย์ที่ใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมชีวภาพ หรือบางรายได้อาศัยการท่องเที่ยวบังหน้าเข้ามาดำเนินการสำรวจพันธุ์พืช โดยมีได้รายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535ก: 92-3) โดยสถิติที่เปิดเผยระบุว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้กลไกของ IBPGR หยิบ

ฉวยพันธุ์พืชของไทยออกไปมากกว่า 3,600 สายพันธุ์ หรือประมาณร้อยละ 27.94 ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมานอกจากนี้ สถาบันมะเร็งแห่งชาติของอเมริกาเคยจัดทำโครงการ 5 ปีโดยจัดส่งทีมงาน 3 ทีมตระเวนตามป่าเขตร้อนในประเทศต่างๆ โดยตั้งเป้าหมายว่าแต่ละทีมจะสามารถรวบรวมตัวอย่างพืชที่มีความสามารถในการรักษามะเร็งได้อย่างน้อย 1,500 ชนิดต่อปีด้วยงบประมาณ 418 ดอลลาร์ต่อตัวอย่างพืช (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535ค: 79)

นอกจากนี้ บริษัทข้ามชาติบางบริษัทได้หลบเลี่ยงการควบคุมโดยอาศัยการดำเนินโครงการวิจัยร่วมกับมหาวิทยาลัยภายในประเทศไทย เช่น บริษัทเอกชนจากประเทศเยอรมันได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำการวิจัยเกี่ยวกับเชื้อราในประเทศไทยได้ เนื่องจากอ้างว่าเข้ามาทำงานวิจัยร่วมกับมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ทั้งๆ ที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจ โดยเฉพาะเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2517-2518 นักวิทยาศาสตร์ของบริษัทชังเกียว ประเทศญี่ปุ่น ได้ข้อมูลเกี่ยวกับปลั้นน้อยจากสมุดชอยในประเทศไทยและได้ส่งตัวอย่างพืชสมุนไพรชนิดนี้กลับไปยังประเทศญี่ปุ่นเพื่อวิจัยในห้องปฏิบัติการของบริษัท กระทั่งในปี พ.ศ. 2521 บริษัทได้รายงานว่าสารสกัดจากปลั้นน้อยมีผลในการรักษาแผลในกระเพาะอาหาร กระตุ้นให้ร่างกายสร้างเนื้อเยื่อใหม่ขึ้นมาทดแทนส่วนที่ถูกทำลายโดยไม่เกิดผลข้างเคียง พร้อมกับได้จดทะเบียนสารสกัดนี้ภายใต้ชื่อเปลาโทนอล และหลังจากที่บริษัทได้สำรวจพบว่าต้นปลั้นน้อยขึ้นอยู่ตามธรรมชาติตามแหล่งต่างๆ โดยความช่วยเหลือของนักพฤกษศาสตร์ไทย จึงได้จัดตั้งบริษัทไทยชังเกียวขึ้น เพื่อปลูกปลั้นน้อยในพื้นที่ประมาณ 7,000 ไร่ ที่ ต. คลองวาฬ จ.ประจวบฯ แล้วส่งออกใบปลั้นน้อยให้บริษัทแม่ที่ประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 โดยบริษัทใช้เปลาโทนอลผลิตยารักษาโรคกระเพาะอาหารภายใต้ชื่อการค้า KELNAC ฉะนั้น การผลักดันกฎหมายสิทธิบัตรพันธุ์พืชของประเทศไทยจะเป็นเพียงกลวิธีของบริษัทข้ามชาติที่จะกอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรของเกษตรกร (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535ก: 92-3)

ประการสำคัญ เกษตรกรยังถูกกีดกันหรือจำกัดสิทธิในการเข้าถึง “ทรัพยากร” ชนิดต่างๆ อาทิ การไม่ได้รับสิทธิในการรับการสนับสนุนจากรัฐทั้งในรูปของการกู้ยืมและการบริการ เพราะติดเงื่อนไขที่ต้องมีหลักทรัพย์โดยเฉพาะที่ดิน ขณะที่โครงการสนับสนุนเงินทุนแก่เกษตรกรเพื่อพัฒนาระบบเกษตรกรรมจำนวนหลายโครงการไม่ตกถึงเกษตรกรยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย เพราะความที่เกษตรกรเหล่านี้ไม่มีปัจจัยการผลิตที่สำคัญเช่นที่ดิน อีกทั้งยังไม่สามารถหาผู้ค้ำประกันเงินกู้ได้ และไม่อยู่ในข่ายที่สามารถเชื่อได้ว่าสามารถชำระเงินคืนได้ นอกจากนี้ ในระดับปฏิบัติเจ้าหน้าที่บางรายไม่ได้ให้การสนับสนุนเกษตรกรอย่างจริงจัง เกษตรกรจำนวนมากจึงต้องอาศัยแหล่งกู้ยืมจากภาคเอกชน ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ามาก เมื่อไม่สามารถหาเงินมาผ่อนชำระได้ทันตามกำหนดก็ถูกยึดทรัพย์สิน เหล่านี้เป็นต้น

ทั้งนี้ การละเมิดสิทธิด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้างต้นถือเป็นการละเมิด "สิทธิชุมชน" ในเวลาเดียวกัน เพราะชุมชนและเกษตรกรกรณีศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่าสิทธิชุมชนคือสิทธิของชุมชนในการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดังกรณีบ้านหนองปรือที่เห็นว่าสิทธิชุมชนคือ "สิทธิในการครอบครองและจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการปกป้องพื้นที่ ตรวจสอบเรียกร้องความชอบธรรมในน้ำในน้ำหน้าบ้าน สิทธิที่จะเข้าตรวจสอบโครงการของรัฐหรือของภาคเอกชนที่เข้ามามีผลกระทบสิ่งแวดล้อมในชุมชน สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทั้งในด้านผลประโยชน์และผลกระทบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเรียกร้องข้อเสนอของชุมชนอย่างเป็นธรรม" (ประชุมกลุ่มบ้านหนองปรือ) เป็นอาทิ

2. เงื่อนไขและกลไกการละเมิดสิทธิเกษตรกร

2.1 นโยบายและกฎหมาย

นโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐรวมทั้งกฎหมายฉบับต่างๆ เป็นเงื่อนไขและกลไกสำคัญที่ส่งผลให้กระบวนการละเมิดสิทธิเกษตรกรเป็นไปได้หรือเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง¹⁶ โดยรัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการเกษตรอย่างจริงจังตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เนื่องจากในช่วงที่เกิดสงครามประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนวัตถุดิบและสิ่งอุปโภคบริโภคต่างๆ หลังเสร็จสิ้นสงครามรัฐบาลจึงกำหนดนโยบายเร่งรัดส่งเสริมการปลูกพืชชนิดต่างๆ สำหรับบริโภคภายในประเทศและส่งออกเป็นสินค้าออกเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ส่งออกข้าวเพียงอย่างเดียว เริ่มจากการกำหนดให้กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพื่อจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน พร้อมกับสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตร เพราะเป็นช่วงที่กระทรวงสาธารณสุขสามารถควบคุมโรคมาลาเรียได้ผลด้วยการใช้ดีดีที ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลเริ่มส่งเสริมการปลูกพืชไร่เป็นสินค้าออกควบคู่ไปกับการตัดถนนสายสำคัญๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และได้รับความช่วยเหลือด้านวิชาการและการเงินจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของสหรัฐประจำประเทศไทย ฯลฯ เหล่านี้ส่งผลให้พื้นที่การเกษตรเชิงเดี่ยวขยายตัว

¹⁶ อย่างไรก็ดี รัฐได้ประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องหรือส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืน เช่น พระราชบัญญัติกักกันพืช พ.ศ. 2507 ซึ่งเสนอโดยกรมวิชาการเกษตรเพื่อใช้เป็นมาตรการในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืช พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ซึ่งถูกเสนอเพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการผลิตและการจำหน่ายปุ๋ยเคมี รวมทั้งพระราชบัญญัติวัตถุพิษ พ.ศ. 2510 ซึ่งถูกเสนอเพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการใช้วัตถุพิษภายในประเทศ (อำพล เสนาณรงค์ และบริบูรณ์ สมฤทธิ์ 2536: 33) แม้ว่านโยบายด้านการพัฒนาการเกษตรของประเทศส่งเสริมการขยายตัวของเกษตรกรรมแผนใหม่อย่างเข้มข้น

ในระดับหนึ่ง แม้เกษตรกรส่วนใหญ่ในประเทศยังทำการเพาะปลูกแบบดั้งเดิมอยู่ (อำพล เสนาณรงค์ 2536ข: 11-2)

การละเมิดสิทธิเกษตรกรโดยอาศัยนโยบายการพัฒนาประเทศและกฎหมายเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นและกว้างขวางหลังจากที่รัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เพราะในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวรัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ อย่างชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของเกษตรแผนใหม่เพื่อสนองตอบตลาดโลกผ่านการดำเนินโครงการต่างๆ นับตั้งแต่การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนถ่ายผลผลิตทางการเกษตรสู่ตลาดเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว รวมทั้งการสร้างเขื่อนและฝายเก็บน้ำเพื่อขยายพื้นที่การเกษตร (ธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2543ก.: 48) ดังกรณีการขยายพื้นที่ปลูกข้าวแถบ อ.บางปลาม้า ที่ปัจจุบันมีโครงการชลประทานถึง 4 โครงการ คือ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชัยสุตร เนื้อที่ 1,200 ไร่ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาผักไห่ เนื้อที่ 20,059 ไร่ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเจ้าเจ็ด-บางยี่หน เนื้อที่ 106,123 ไร่ และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาโพธิ์พระยา เนื้อที่ 120,290 ไร่ (นิรมล ยวนบุญ 2539: 10) เป็นอาทิ

ทั้งนี้ หลังจากดำเนินนโยบายส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทั้งเพื่อขยายพื้นที่การเกษตรและรองรับผลผลิตการเกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) รัฐบาลดำเนินนโยบายเร่งรัดการผลิต ปรับปรุงคุณภาพผลผลิต และเพิ่มจำนวนชนิดพืชมากขึ้น โดยเฉพาะพืชไร่ จำพวกอ้อย ข้าวโพด ปอ และมันสำปะหลัง เพื่อส่งออกและเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์ (ธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2543ก.: 49) รวมทั้งส่งเสริมการกลไกกรรมแปลงใหญ่และอุตสาหกรรมการเกษตรเพื่อการส่งออกมากขึ้น (อำพล เสนาณรงค์ 2536ข: 12) ขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) รัฐบาลให้ความสำคัญกับสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ให้สามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (ธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2543ก.: 49)

การดำเนินนโยบายพัฒนาด้านการเกษตรในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้พื้นที่การเกษตรแผนใหม่/เชิงเดี่ยวขยายตัวอย่างกว้างขวาง ดังกรณียางพาราซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 รัฐบาลกำหนดให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูก โดยเฉพาะการปลูกยางพาราพันธุ์ส่งเสริมแทนยางพาราพันธุ์พื้นเมือง เพราะเชื่อว่าการปลูกยางพันธุ์ส่งเสริมทำให้เกษตรกรได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30-40 ต่อไร่ ขณะที่ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20-30 ต่อไร่ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535ก: 71) โดยหลังสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2509 ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวประมาณ 209,617 ไร่ ก่อนจะเพิ่มเป็น 361,974 ไร่หลังสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารโลกมาสนับสนุนการทำสวนยางพาราเชิงเดี่ยว

ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยหลังสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกยางพาราเชิงเดี่ยว 717,807 ไร่ (การาบ พานทอง 2535: 142-3)¹⁷

ทั้งนี้ นอกจากดำเนินนโยบายสนับสนุนการขยายตัวของการเกษตรแผนใหม่ รัฐบาลยังร่วมมือหรือให้การสนับสนุนบรรษัทการเกษตรในการทำธุรกิจการเกษตรอย่างมาก โดยเฉพาะการส่งเสริมการเกษตรแบบครบวงจรและการเกษตรแบบพันธสัญญา¹⁸ ซึ่งเป็นพัฒนาการอีกขั้นของการเกษตรแผนใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกเมื่อต้นทศวรรษ 1970 และแพร่หลายเข้ามาในประเทศไทยด้วยพัฒนาประมาณปลายทศวรรษ โดยในประเทศไทยได้มีการนำระบบการเกษตรแบบครบวงจรเข้ามาใช้เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2510 ในธุรกิจยาสูบและสับปะรด (วัชรียา โตสงวน อ้างใน จิรวุฒิ เสนาคำ และวิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 157 และจิรวุฒิ เสนาคำ มปป.: 4)¹⁹ กระนั้นจุดเปลี่ยนสำคัญคือการที่บริษัทเจริญโภคภัณฑ์จำกัดนำระบบเกษตรพันธสัญญาเข้ามาใช้ในธุรกิจการเลี้ยงไก่ในปี พ.ศ. 2513 โดยบริษัทได้ร่วมมือกับบริษัทอาเบอร์ เอเกอร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลิตไก่และอาหารจำหน่ายแก่เกษตรกรกรลูกได้ในรูปเงินเชื่อ รวมทั้งสนับสนุนด้านเทคนิคการเลี้ยงและการบริหารจัดการฟาร์ม จากนั้นบริษัทจะรับซื้อไก่ในราคาประกันพร้อมกับหักค่าใช้จ่ายต่างๆ (วิฑูรย์

¹⁷ ส่วนนโยบายด้านยางพาราในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-6 ประกอบด้วย 1) การเพิ่มผลผลิต ส่งเสริมวิทยาการแผนใหม่ เช่น การใช้ปุ๋ย การดูแลรักษาสวนยาง และกรีดยางตามวิธีที่ถูกต้อง นโยบายที่วางในระยะยาวคือเร่งรัดให้มีการปลูกแทนด้วยยางพันธุ์ดีปีละ 312,500 ไร่ และสนับสนุนและเร่งรัดให้มีการขยายเนื้อที่ปลูกยาง 2) การปรับปรุงคุณภาพยาง 3) การปรับปรุงตลาดและความสะดวกในการส่งออก 4) การสนับสนุนอุตสาหกรรมยาง และ 5) การพยุงและประกันราคายาง (การาบ พานทอง 2535: 143-6) โดยตั้งแต่ก่อตั้งมาในปี พ.ศ. 2503 กองทุนส่งเสริมการทำสวนยางได้ส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีไปประมาณ 4.73 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 44 ของพื้นที่ปลูกยางทั้งประเทศ ซึ่งมีจำนวน 10.73 ล้านไร่ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535ก: 71-2)

¹⁸ เป็นระบบการเกษตรที่เน้นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการเกษตรและการบริหารธุรกิจแผนใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการผลิตและตลาด ด้วยการผนวกกรรมกระบวนการผลิตต่างๆ เข้าด้วยกันในแนวดิ่งภายใต้การดำเนินการและบริหารงานของบริษัทเอกชน เพราะเชื่อว่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้นและช่วยลดต้นทุนในการบริหารงานต่อหน่วยผลผลิต โดยการผนวกกรรมมี 2 ลักษณะ คือ การเข้าถือครองการผลิตโดยตรง และระบบการเกษตรแบบพันธสัญญา โดยระบบแรกบริษัทจะดำเนินการผลิตในระดับฟาร์มด้วยตนเอง ส่วนระบบหลังบริษัทจะสัญญาจ้างเกษตรกรให้ทำการผลิตให้กับบริษัท และทั้งบริษัทและเกษตรกรต้องร่วมรับผิดชอบในความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนในการผลิตจากปัจจัยธรรมชาติ (จิรวุฒิ เสนาคำ และวิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 156-7) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เกษตรแบบพันธสัญญาหมายถึงกิจกรรมการเกษตรที่มี การทำข้อตกลงล่วงหน้าระหว่างบริษัทกับเกษตรกร ทั้งในด้านการผลิตและการตลาด ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวสามารถเป็นได้ทั้งข้อตกลงที่เป็นและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ข้อตกลงนั้นต้องเปิดโอกาสให้บริษัทสามารถเข้ามาควบคุมกระบวนการผลิต และการตลาดของเกษตรกร (GLOVER AND KUSTER อ้างใน เพ็งอ้าง: 156)

¹⁹ ดังกรณีการส่งเสริมการปลูกยาสูบที่บ้านโป่งคำในปี พ.ศ. 2510 ซึ่งนอกจากจะเป็นผู้รับซื้อใบยาสูบแล้ว บริษัทยังได้จัดหาปัจจัยการผลิต เช่น กล้าพันธุ์ ปุ๋ย และยากำจัดศัตรูพืชให้เกษตรกรด้วย (กรณีศึกษาบ้านโป่งคำ)

ส่งผลให้พื้นที่ปลูกยางพาราเชิงเดี่ยวขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยหลังสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกยางพาราเชิงเดี่ยว 717,807 ไร่ (กำราบ พานทอง 2535: 142-3)¹⁷

ทั้งนี้ นอกจากดำเนินนโยบายสนับสนุนการขยายตัวของภาคเกษตรแผนใหม่ รัฐบาลยังร่วมมือหรือให้การสนับสนุนบรรษัทการเกษตรในการทำธุรกิจการเกษตรอย่างมาก โดยเฉพาะการส่งเสริมการเกษตรแบบครบวงจรและการเกษตรแบบพันธสัญญา¹⁸ ซึ่งเป็นพัฒนาการอีกขั้นของการเกษตรแผนใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกเมื่อต้นทศวรรษ 1970 และแพร่หลายเข้ามาในประเทศไทยด้วยพัฒนาประมาณปลายทศวรรษ โดยในประเทศไทยได้มีการนำระบบการเกษตรแบบครบวงจรเข้ามาใช้เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2510 ในธุรกิจยาสูบและลัมปะรด (วัชรียา โตสงวน อ้างใน สุริวุฒิ เสนาคำ และวัชรียา ปัญญากุล 2535: 157 และสุริวุฒิ เสนาคำ มปป.: 4)¹⁹ กระนั้นจุดเปลี่ยนสำคัญคือการที่บริษัทเจริญโภคภัณฑ์จำกัดนำระบบเกษตรพันธสัญญาเข้ามาใช้ในธุรกิจการเลี้ยงไก่ในปี พ.ศ. 2513 โดยบริษัทได้ร่วมมือกับบริษัทอาเบอร์ เอเกอร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลิตไก่และอาหารจำหน่ายแก่เกษตรกรราคาถูกแล้วในรูปเงินเชื่อ รวมทั้งสนับสนุนด้านเทคนิคการเลี้ยงและการบริหารจัดการฟาร์ม จากนั้นบริษัทจะรับซื้อไก่ในราคาประกันพร้อมกับหักค่าใช้จ่ายต่างๆ (วัชรียา

¹⁷ ส่วนนโยบายด้านยางพาราในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-6 ประกอบด้วย 1) การเพิ่มผลผลิต ส่งเสริมวิทยาการแผนใหม่ เช่น การใช้ปุ๋ย การดูแลรักษาสวนยาง และกรีดยางตามวิธีที่ถูกต้อง นโยบายที่วางในระยะยาวคือเร่งรัดให้มีการปลูกแทนด้วยยางพันธุ์ดีปีละ 312,500 ไร่ และสนับสนุนและเร่งรัดให้มีการขยายเนื้อที่ปลูกยาง 2) การปรับปรุงคุณภาพยาง 3) การปรับปรุงตลาดและความสะดวกในการส่งออก 4) การสนับสนุนอุตสาหกรรมยาง และ 5) การพยุงและประกันราคา (กำราบ พานทอง 2535: 143-6) โดยตั้งแต่ก่อตั้งมาในปี พ.ศ. 2503 กองทุนส่งเสริมการทำสวนยางได้ส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีไปประมาณ 4.73 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 44 ของพื้นที่ปลูกยางทั้งประเทศ ซึ่งมีจำนวน 10.73 ล้านไร่ (วัชรียา เลียนจำนง 2535ก: 71-2)

¹⁸ เป็นระบบการเกษตรที่เน้นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการเกษตรและการบริหารธุรกิจแผนใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการผลิตและตลาด ด้วยการผนวกรวมกระบวนการผลิตต่างๆ เข้าด้วยกันในแนวตั้งภายใต้การดำเนินการและบริหารงานของบริษัทเอกชน เพราะเชื่อว่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้นและช่วยลดต้นทุนในการบริหารงานต่อหน่วยผลผลิต โดยการผนวกรวมมี 2 ลักษณะ คือ การเข้าถือครองการผลิตโดยตรง และระบบการเกษตรแบบพันธสัญญา โดยระบบแรกบริษัทจะดำเนินการผลิตในระดับฟาร์มด้วยตนเอง ส่วนระบบหลังบริษัทจะสัญญาจ้างเกษตรกรให้ทำการผลิตให้กับบริษัท และทั้งบริษัทและเกษตรกรต้องร่วมรับผิดชอบในความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนในการผลิตจากปัจจัยธรรมชาติ (สุริวุฒิ เสนาคำ และวัชรียา ปัญญากุล 2535: 156-7) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เกษตรแบบพันธสัญญาหมายถึงกิจกรรมการเกษตรที่มีการทำข้อตกลงล่วงหน้าระหว่างบริษัทกับเกษตรกร ทั้งในด้านการผลิตและการตลาด ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวสามารถเป็นได้ทั้งข้อตกลงที่เป็นและไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร แต่ข้อตกลงนั้นต้องเปิดโอกาสให้บริษัทสามารถเข้ามาควบคุมกระบวนการผลิตและการตลาดของเกษตรกร (GLOVER AND KUSTER อ้างใน เพ็งช้าง: 156)

¹⁹ ดังกรณีการส่งเสริมการปลูกยาสูบที่บ้านโป่งคำในปี พ.ศ. 2510 ซึ่งนอกจากจะเป็นผู้รับซื้อใบยาสูบแล้ว บริษัทยังได้จัดหาปัจจัยการผลิต เช่น กล้าพันธุ์ ปุ๋ย และยากำจัดศัตรูพืชให้เกษตรกรด้วย (กรณีศึกษาบ้านโป่งคำ)

เลียนจำรูป และวีรจิต แห้ว 2529: 27 และสิริวุฒิ เสนาคำ และวิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 157-8)²⁰ ซึ่งธุรกิจการเลี้ยงไก่ของบริษัทประสบความสำเร็จอย่างมาก ส่งผลให้ธุรกิจการเลี้ยงไก่ครบวงจร เติบโตอย่างรวดเร็ว โดยในช่วงปี พ.ศ. 2516-2523 มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 70 ต่อปี และมีมูลค่าการส่งออกเพิ่มจาก 5 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2516 เป็น 650 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2523 (นิพนธ์ พัวพงศกร อ้างใน สิริวุฒิ เสนาคำ มปป.: 4)

หลังจากการทำเกษตรพันธะสัญญาประสบความสำเร็จในธุรกิจเลี้ยงไก่ ได้มีการขยายการทำเกษตรพันธะสัญญาไปสู่กิจการอื่นๆ อาทิ ในปี พ.ศ. 2520 ได้มีการดำเนินโครงการหมู่บ้านเกษตรกรรมหนองหว้า อ.พนมสารคาม ภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ธนาคารกรุงเทพ และเกษตรกร ก่อนจะขยายโครงการประเภทเดียวกันนี้อีกหลายพื้นที่ (วิฑูรย์ เลียนจำรูปและวีรจิต แห้ว 2529: 27-8) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการขยายพื้นที่ปลูกปาล์มในเขตภาคใต้ตอนบน ที่ในปี พ.ศ. 2522 นายบุญชัย พงษ์เมตรา เจ้าของบริษัททักษิณปาล์มได้รับสัมปทานที่ดินประมาณ 15,000 ไร่สำหรับปลูกปาล์ม และต่อมาในปี พ.ศ. 2525 ได้ร่วมมือกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรในลักษณะ “โครงการสามประสาน” ส่งเสริมการปลูกปาล์ม โดยบริษัททักษิณปาล์มจำหน่ายต้นพันธุ์และสนับสนุนด้านวิชาการ ส่วนธกส. ทำหน้าที่ปล่อยเงินกู้ให้เกษตรกรในอัตราไร่ละ 5,000 บาท โครงการดังกล่าวดำเนินการมาจนถึงปี พ.ศ. 2529 แล้วจึงแยกไปดำเนินการต่างหาก โดยในระยะ 5 ปีโครงการฯ มีสมาชิกทั้งสิ้น 237 ราย เนื้อที่เพาะปลูก 4,600 ไร่ (กรณีศึกษาบ้านน้ำหัก) นอกจากนี้ยังมีโครงการปลูกปาล์มอีกหลายพื้นที่ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสมาคมปลูกปาล์มเอกชนกับกรมป่าไม้ เริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2523 โดยกรมป่าไม้ได้ส่งเสริมชาวบ้านปลูกปาล์มด้วยวิธีต่างๆ และประสานการขายผลผลิตให้ต่างประเทศร่วมกับภาคเอกชน ส่วนสมาคมปลูกปาล์มและบริษัทที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จำหน่ายเมล็ดพันธุ์หรือรับจ้างปลูกให้เกษตรกร โดยในปลายทศวรรษ 2520 ประเทศไทยมีพื้นที่ปาล์มปลูกกว่า 200,000 ไร่และเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ (วิฑูรย์ เลียนจำรูป และวีรจิต แห้ว 2529: 30)

การที่ระบบธุรกิจการเกษตรแบบครบวงจรและเกษตรแบบพันธะสัญญาประสบความสำเร็จและส่งผลให้ประเทศไทยสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์แปรรูปการเกษตรได้เป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึง

²⁰ ดังกรณีนายเมธี นามโยธี เกษตรกรดีเด่นสาขาการเกษตรผสมผสานปี 2539 ประจำจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งบริษัทสหฟาร์มเข้ามาส่งเสริมการเลี้ยงไก่ โดยให้เกษตรกรสร้างโรงเรือนและเป็นลูกเล้าบริษัท ซึ่ง “ตอนแรกก็คิดว่าจะไม่เข้าร่วม แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไขของเขาแล้วก็เข้าร่วมเหมือนกัน เพราะไม่ต้องลงทุนมาก และเราไม่ต้องแบกรับภาระเสี่ยงด้วยตนเอง การเป็นลูกเล้าจึงเหมาะสำหรับเกษตรกรที่ไม่มีทุนและความรู้มากนัก เพราะทางบริษัทจะเข้ามาส่งเสริมทั้งด้านการเลี้ยง ให้อาหาร การให้ยาต่างๆ และที่สำคัญเราไม่ต้องห่วงว่าจะไม่มีตลาด เพราะบริษัทจะมารับที่ฟาร์มเลย เราก็กินเปอร์เซนต์ โดยเขาจะให้เป็นตัว ซึ่งในแต่ละปีจะมีรายได้ไม่น้อยกว่า 150,000 บาท ในกิจกรรมการเลี้ยงไก่ จะให้รายได้เป็นรายเดือน คือประมาณ 2 เดือนต่อครั้ง” (เมธี นามโยธี สัมภาษณ์ใน ไพบูลย์ สุทธสุภา และตะวัน ห่างสูงเนิน 2541: 33 และดู 31-8 ประกอบ)

เริ่มให้ความสำคัญกับระบบการเกษตรแบบพันธะสัญญาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (อำพล เสนาณรงค์ 2536: 12) เช่น ในปี พ.ศ. 2528 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และบริษัทมาบุญครอง ได้ร่วมมือกันดำเนินโครงการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกมะม่วงหิมพานต์ทดแทนมันสำปะหลังในพื้นที่ 2 แสนไร่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยอภส. ทำหน้าที่จัดสรรเงินกู้ประมาณ 1,200 ล้านบาทตามระยะโครงการ 3 ปี (พ.ศ. 2528-30) กระทรวงเกษตรฯ ให้บริการด้านวิชาการและปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ส่วนบริษัทมาบุญครองขายต้นพันธุ์และรับซื้อผลผลิตในราคาประกัน ซึ่งราคาต้นพันธุ์ค่อนข้างสูงคือต้นละ 12-15 บาท โดยบริษัทขายได้มากกว่า 1 พันล้านกล้า (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต แซ่จิว 2529: 31) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2528 บริษัทเจริญโภคภัณฑ์และบริษัทมาบุญครองได้เริ่มโครงการการทำนาข้าวครบวงจรด้วยเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่บริเวณเขตชลประทานแม่กลองและทุ่งกุลาร้องไห้ โดยบริษัทเป็นผู้จัดหาปุ๋ย ยา กำจัดศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์ เครื่องจักร รวมทั้งรับซื้อราคาประกันขั้นต่ำไร่ละ 1,900 บาท และเป็นผู้แปรรูปผลผลิตรวมทั้งจำหน่ายแบบครบวงจร รัฐบาลเป็นผู้จัดเตรียมดิน ระบบชลประทาน และสินเชื่อโดยเกษตรกรกู้เงินรทส. ไร่ละ 1,500 บาท (เพ็งอึ้ง: 32-3)

- ประการสำคัญ การเจรจาต่อรองระหว่างบริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจเกษตรครบวงจรกับรัฐดำเนินมาหลายปีจนกระทั่งบรรลุผลในปี พ.ศ. 2528-9 ส่งผลให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาการเกษตรครบวงจรอย่างชัดเจน (สมภพ มานะรังสรรค์ อ่างใน จิรวิทย์ เสนาคำ มปป.: 4-5 และจิรวิทย์ เสนาคำ และวิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 158) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 30 มกราคม 2530 อนุมัติให้ดำเนินการแผนประสานความร่วมมือ 4 ภาค หรือแผนสนับสนุนการทำเกษตรครบวงจรในลักษณะ 4 ประสาน คือ รัฐ สถาบันการเงิน บริษัทเอกชน เกษตรกร ในสินค้าการเกษตรประเภททดแทนการนำเข้าและเพื่อการส่งออก (จิรวิทย์ เสนาคำ มปป.: 5) ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างรัฐและเอกชน (จิรวิทย์ เสนาคำ และวิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 159) พร้อมกับกำหนดบทบาทหน้าที่แต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน (ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร, โฆษิต บันเปี่ยมรัชฎ์ อ่างใน จิรวิทย์ เสนาคำ มปป.: 5-7) โดยระหว่างปี พ.ศ. 2530-2532 มีโครงการจำนวน 12 โครงการได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการภายใต้โครงการ 4 ประสาน ซึ่งมีบริษัทเอกชนเข้าร่วม 20 บริษัท โดยในปี พ.ศ. 2535 มีพื้นที่ที่เริ่มดำเนินการ 877,987 ไร่ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 102,536 ราย (จิรวิทย์ เสนาคำ และวิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 159-62)

นอกจากนโยบายดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังได้ปรับปรุงมาตรการต่างๆ และออกกฎหมายเร่งรัดการพัฒนาระบบธุรกิจการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ ซึ่งระบุว่า “โดยพิจารณาเห็นว่าการแก้ไขปัญหาคอขวดต่างๆ ในด้านการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การแปรรูป และการตลาด ให้สามารถดำเนินไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องจัด

ให้มืองค์กรกลาง เพื่อรับผิดชอบในการวางนโยบายและแผน กำกับดูแลและประสานงานระหว่าง ภาครัฐและเอกชน โดยองค์กรดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งเกษตรกรและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเพื่อให้สามารถดำเนินการประกอบการเกษตรได้ในลักษณะครบวงจร ในกรณีนี้ จำเป็นต้องจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ และกำหนดกลไกในการดำเนินการต่างๆ ขึ้นใหม่" (ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ อ้างใน จีวรวิทย์ เสนาคำ และ วิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 163-4) กล่าวกันว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดจากการผลักดันของกลุ่มธุรกิจการเกษตรครบวงจรผ่านทางรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ เพราะต้องการให้รัฐบาลอุดหนุนและประกันภัยพืชผลของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ดังที่พระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจสภาเกษตรกรหลายด้าน (จีวรวิทย์ เสนาคำ และ วิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 165) โดยในช่วงปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลใช้เวลากว่า 9 เดือนในการผลักดันพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว (จีวรวิทย์ เสนาคำ มปป.: 8) ทว่าไม่ประสบความสำเร็จ เพราะได้รับการคัดค้านจากกลุ่มเกษตรกรอย่างมาก โดยเฉพาะสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สยกยอ.)

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ รวมถึงการที่การดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการเกษตรแบบครบวงจรและเกษตรแบบพันธะสัญญาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 บรรลุผลเพียงร้อยละ 39.5 ของพื้นที่เป้าหมาย เพราะเกษตรกรยังไม่มั่นใจในราคาผลผลิต รวมทั้งความเคยชินของเกษตรกรที่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผลผลิตเดิม และความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ (จีวรวิทย์ เสนาคำ และ วิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 162) แต่รัฐบาลไม่ได้ล้มเลิกแนวคิดที่จะส่งเสริมเกษตรกรแบบครบวงจรและเกษตรแบบพันธะสัญญา หากแต่ได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการส่งเสริมใหม่ โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 รัฐบาลได้หันมาเน้นการสร้าง ความมั่นใจและเพิ่มแรงจูงใจให้กับเกษตรกรเพื่อเข้าร่วมในระบบการเกษตรแบบครบวงจรมากขึ้น โดยระบุว่ารัฐบาลจะให้การสนับสนุนและ "ส่งเสริมการดำเนินธุรกิจแบบตลาดข้อตกลง" โดย "สนับสนุนให้ธุรกิจการเกษตร โดยรัฐเป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับนักธุรกิจการเกษตร ให้มีโอกาสทำธุรกิจแบบตลาดข้อตกลง และร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตรทั้งด้านการขยายธุรกิจและประเภหสินค้าให้มากขึ้น" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อ้างใน จีวรวิทย์ เสนาคำ และ วิฑูรย์ ปัญญากุล 2535: 163) พร้อมกับบรรจุการเกษตรครบวงจรเป็นแผนเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและอัตราการขยายตัวภาคการเกษตร (จีวรวิทย์ เสนาคำ มปป.: 8) ฯลฯ เหล่านี้ส่งผลให้การเกษตรแบบครบวงจรขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยนอกจากในส่วนของการเลี้ยงไก่และหมูแล้วยังขยายไปสู่การผลิตสาขาอื่นๆ เช่น การผลิตเมล็ดพันธุ์ การผลิตผักและผลไม้เพื่อการส่งออก การเลี้ยงกุ้ง วัว ไม้ดอก ไม้โตเร็ว การเลี้ยงปลาในกระชัง การปลูกยาสูบส่งโรงงาน การปลูกอ้อยส่งโรงงานน้ำตาล ฯลฯ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535ก: 135)

นอกจากนโยบายด้านการพัฒนาการเกษตรแล้ว การดำเนินนโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐเป็นเงื่อนไขและกลไกการละเมิดสิทธิเกษตรกรเช่นกัน โดยเฉพาะนโยบายด้านการจัดการทรัพยากร นับตั้งแต่ในส่วนของทรัพยากรป่าไม้ที่รัฐเริ่มเข้ามาควบคุมและจัดการโดยการตรากฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ฯลฯ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้อ้างสิทธิยึดครองป่าหรือ "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน" ทั้งหมดเป็นของรัฐ และแย่งสิทธิการใช้สอยและควบคุมดูแลทรัพยากรป่าไปจากชุมชน ขณะเดียวกันรัฐกลับอนุญาตให้เอกชนดำเนินการขอสัมปทานไม้และตัดทวงผลประโยชน์จากทรัพยากรป่า โดยมีได้มีการดูแลให้ปลูกทดแทนตามหลักเกณฑ์อย่างถูกต้องแต่ประการใด ป่าจึงตกเป็นสมบัติใช้สอยของภาคธุรกิจเอกชนจำนวนน้อยนิด ขณะที่ราษฎรในท้องถิ่นซึ่งเคยเป็นผู้ใช้และดูแลรักษาป่ากลับถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำลายป่า ทั้งๆ ที่สาเหตุหลักที่ทำให้พื้นที่ป่าถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วคือความล้มเหลวด้านนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบผูกขาด/รวมศูนย์ ซึ่งบังคับใช้หลักเกณฑ์ กฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการ และการควบคุมโดยไม่จำกัดพื้นที่ (รายละเอียดดูยศ สันตสมบัติ 2543: 97, 136-7) นอกจากนี้ การที่รัฐประกาศเขตต่างๆ เพื่อยึดครองพื้นที่ป่าส่งผลให้เกษตรกรหลายพื้นที่ไม่สามารถทำการเกษตรได้เช่นเดิม หรือมีพื้นที่ทำเกษตรน้อยลง ไม่พอเพียงที่จะยังชีพ ขณะที่หลายกรณีต้องถูกอพยพไปตั้งถิ่นฐานในที่ที่ได้รับการจัดสรรให้ ซึ่งมักเป็นพื้นที่ขาดความอุดมสมบูรณ์เป็นส่วนใหญ่

เช่นเดียวกับทรัพยากรน้ำที่แม้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมีฐานะเป็นทรัพยากรสาธารณะหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งรัฐและประชาชนทั่วไปมีสิทธิในการใช้น้ำได้ตามความจำเป็น ทว่ารัฐได้พยายามเข้ามาผูกขาดการจัดการ/ควบคุมเรื่อยมา ส่งผลให้ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำประมาณ 30 ฉบับ และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบสังกัดอยู่ในกระทรวงต่างๆ 6 กระทรวง โดยกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำฉบับสำคัญได้แก่ พ.ร.บ.การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งให้อำนาจหน้าที่แก่กรมชลประทานในการบริหารและจัดการน้ำในทางน้ำชลประทาน พ.ร.บ.พลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 และ พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในการจัดหาแหล่งน้ำและกักเก็บน้ำฝนแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ฯลฯ โดยนโยบายและกฎหมายเหล่านี้เน้นการจัดหาน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อสนองตอบความต้องการในการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคเกษตรและการผลิตพลังงาน มากกว่าการอนุรักษ์แหล่งน้ำและการวางแผนจัดการใช้น้ำอย่างเป็นระบบ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อเกษตรกรและชุมชนอย่างมาก ดังกรณี พ.ร.บ.การชลประทานหลวง ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมชลประทานในการพัฒนา บริหารจัดการ และควบคุมระบบชลประทาน และการจัดสรรน้ำ ตลอดจนการอนุรักษ์น้ำในทางน้ำชลประทาน นอกจากประสบปัญหาในการจัดการน้ำหรือสนองตอบความต้องการของผู้ใช้น้ำที่ปลูกพืชที่ต้องการใช้น้ำใน

ช่วงใดช่วงหนึ่ง รวมทั้งความหลากหลายของพืชผลที่ต้องการน้ำต่างเวลากัน ยังเป็นการละเมิดสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ซึ่งมีประสิทธิภาพดีอยู่แล้ว เช่น โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่แฝก-แม่จัด ของกรมชลประทาน ได้เข้ามาแทนที่ระบบเหมืองฝายเดิมด้วยการขุดลำเหมืองมาเชื่อมลำเหมืองเดิมบางส่วนและวางแนวคูคลองทับลำเหมืองสายเดิม ทว่าไม่สามารถจัดส่งน้ำให้แก่ชาวบ้านในพื้นที่ที่เคยได้รับน้ำจากฝายแม่ปิงลูกบนตามระบบเหมืองฝายที่ชาวบ้านเคยจัดการกันเองได้ เนื่องจากการวางแผนจัดการน้ำแบบรวมศูนย์ของรัฐครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางเกินไป การสร้างคูคลองส่งน้ำไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการจัดส่งน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และการวางแผนโดยให้พื้นที่ในเขตชลประทานต้องอาศัยน้ำจากแหล่งเดียว แทนที่จะเป็นหลายๆ แหล่งดังที่กระทำได้ในอดีต (รายละเอียดดู กอบกุล ราชะนาคร 2543: 377-8, 384-8)

นอกจากนี้ แม้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะสะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐในการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกและวิธีการบริหารจัดการน้ำให้มีเอกภาพ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน โดยให้ยึดพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นหลักในการวางแผนและการดำเนินการจัดการน้ำ แทนที่จะยึดเอาเขตการปกครองหรือพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ทว่าถึงที่สุดแล้วอำนาจการบริหารจัดการน้ำยังเป็นของรัฐเกือบทั้งหมด ดังที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้ต้องมีผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำในคณะกรรมการลุ่มน้ำ และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้แทนผู้ใช้น้ำต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการลุ่มน้ำกำหนด ฯลฯ (รายละเอียดดู กอบกุล ราชะนาคร 2543: 401-5) ไม่นับรวมกรณีที่กำหนดให้เกษตรกรรายย่อยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการให้น้ำเพื่อการเกษตร ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกรสูญเสียสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำยิ่งขึ้น

ขณะที่ในส่วนทรัพยากรทางทะเลนอกจากชุมชนประมงชายฝั่งจะประสบปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำลดลงและเครื่องมือประมงถูกทำลายจากการรุกล้ำเข้ามาทำการประมงของเรือประมงพาณิชย์ เนื่องจากไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 หรือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ฯลฯ ขณะเดียวกันการทำประมงชายฝั่งกลับได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายและการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะการกำหนดเขตอนุรักษ์ต่างๆ ที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกับทะเล ไม่ว่าจะเป็นการประกาศเขตป่าสงวน ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งหลายกรณีเป็นการประกาศทับพื้นที่ทำประมงของชาวบ้าน ดังกรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จ.สตูล ในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นอุทยานทะเลแห่งแรกและเป็นอุทยานทะเลที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ โดยพื้นที่ 1,490 ตารางกิโลเมตรของอุทยานแห่งชาติที่ว้านนี้เป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเลถึง 1,230 ตาราง

กิโลเมตร ซึ่งเป็นบริเวณที่ชาวประมงพื้นบ้านแถบนี้ทำการประมงมาหลายชั่วอายุคน (รายละเอียดดู กอบกุล วิทยนาคร 2543: 409-14) เหล่านี้เป็นต้น

2.2 ระบบส่งเสริมการเกษตร

แม้โดยทฤษฎีหรือหลักการระบบส่งเสริมการเกษตรเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ต่อเกษตรกร เพราะเป็นการนำผลการศึกษาค้นคว้าทดลองทางการเกษตรหรือเทคโนโลยีการเกษตรไปเผยแพร่ให้เกษตรกร ตลอดจนช่วยชี้แนะแนวทางให้เกษตรกรนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตสูงสุด รวมทั้งนำปัญหาไปวิเคราะห์หาคำตอบให้ดีขึ้นและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น (พงษ์ศักดิ์ อังกลสิทธิ์ 2527) หรือเป็นกระบวนการให้การศึกษากับบริการแก่เกษตรกรให้สามารถเรียนรู้ด้วยตนเอง และสามารถช่วยเหลือตนเองได้ (จินดา ขลิบทอง 2538)²¹ แต่ในทางปฏิบัติระบบส่งเสริมการเกษตรเป็นกลไกและกระบวนการละเมิดสิทธิเกษตรกรอย่างสำคัญ เพราะระบบส่งเสริมการเกษตรที่เริ่มต้นตั้งแต่การจัดตั้งกรมส่งเสริมการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมเกษตรทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้การเกษตรแผนใหม่จากสถาบันวิชาการเกษตรและสถาบันการศึกษาให้แก่เกษตรกรผ่านระบบฝึกอบรมและเยี่ยมเยียน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งและฝึกอบรมเกษตรกรประจำตำบลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมเกษตรกรจำนวน 1,000 ครัวเรือน การจัดตั้งจุดนัดพบ การจัดทำแผนปฏิบัติการเยี่ยมเยียน การจัดทำแปลงเกษตรสาธิตในพื้นที่ การจัดงานวันสาธิต โดยเฉพาะการประชุมรายปี การประชุมประจำเดือน และการประชุมประจำปี เพื่อนำปัญหาของเกษตรกรไปแก้ไข ทว่าภายใต้การส่งเสริมด้วยระบบฝึกอบรมและเยี่ยมเยียนดังกล่าว เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิและโอกาสในการร่วมค้นคว้าและพัฒนากระบวนการที่เหมาะสมกับครัวเรือน ชุมชน และสภาพแวดล้อม เกษตรกรมีฐานะเป็นเพียง “หนูทดลอง” ของระบบเกษตรกรรมเชิงเดี่ยวเพื่อสนองตอบตลาดเสรี เนื่องจาก “เกษตรกรอำเภอหรือจังหวัดคิดว่าเกษตรกรคิดเองไม่ได้ ไม่ทันสมัย ทั้งที่เกษตรกรดั้งเดิมนั้นอยู่ได้เองและคิดค้นเรียนรู้ในการปรับปรุงการเกษตรมาตลอด” (ชูศักดิ์ หาดพรม, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายชูศักดิ์ หาดพรม)

ยิ่งกว่านี้ เกษตรกรบางรายเห็นว่าความรู้และทักษะการทำเกษตรบางด้าน เช่น การเพาะพันธุ์ปลา การทำให้ผลไม้ให้ผลผลิตนอกฤดู ที่ตนต้องการเพิ่มเติม ไม่สามารถแสวงหาได้จากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรได้ เพราะ “คิดว่าเจ้าหน้าที่เกษตรไม่สามารถถ่ายทอดได้” (เสงี่ยม เจริญผล,

²¹ วัตถุประสงค์ของการส่งเสริมการเกษตรประกอบด้วย 1) เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนให้เกษตรกรมีความสามารถในการผลิตทางเกษตรเพื่อบริโภคและทำเป็นอาชีพได้มีประสิทธิภาพ 2) เพื่อแนะนำส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าใจถึงกระบวนการพัฒนาการผลิตที่สมบูรณ์แบบ 3) เพื่อสร้างบรรยากาศให้เกษตรกรมีโอกาสในทางพัฒนาปัญญาหรือความรู้ความสามารถ 4) เพื่อช่วยให้สมาชิกในครอบครัวเกษตรกรมีส่วนร่วมในการพัฒนา รู้จักการจัดการแรงงานและทรัพย์สินให้ได้ผลสูงสุด 5) เพื่อสร้างความภาคภูมิใจในความเป็นอยู่และอาชีพ (จินดา ขลิบทอง 2538)

สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายเสียม เจริญผล) ฉะนั้น แม้เกษตรกรบ้านกุดแดงบางส่วนยังคาดหวังให้เกษตรกรอำเภอทำหน้าที่ให้คำแนะนำและส่งเสริมการเกษตรให้ แต่บางรายเห็นว่า "แม้จะมีเจ้าหน้าที่ก็เหมือนกับไม่มี เพราะไม่เคยมีบทบาทหรือทำอะไรให้ชีวิตของผมหงอกขึ้นเลย ไม่มีก็ไม่เป็นไร" (อำนวย ขจัดพาล, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายอำนวย ขจัดพาล)

นอกจากเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีการเกษตรแผนใหม่ ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรคิดค้นและพัฒนากระบวนการเกษตรกรรมที่เหมาะสม รวมทั้งไม่สามารถสนองตอบความต้องการด้านวิชาการแก่เกษตรกรได้ในบางกรณีดังกล่าวแล้ว รูปแบบ/วิธีการละเมิดสิทธิเกษตรกรของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรยังเกิดขึ้นในลักษณะของการเป็นผู้ดำเนินการแจกจ่ายปัจจัยการผลิตสำหรับการทำเกษตรแผนใหม่ชนิดต่างๆ โดยเฉพาะเมล็ดพันธุ์ให้แก่เกษตรกร ดังกรณีบ้านโป่งคำในปี พ.ศ. 2518 เจ้าหน้าที่ส่งเสริมเกษตรได้นำเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่เป็นอาหารสัตว์มาแจกให้ชาวบ้านปลูกขายให้กับบริษัทผลิตอาหารสัตว์ (กรณีศึกษาบ้านโป่งคำ) เช่นเดียวกับบ้านกุดแดงในปี พ.ศ. 2535 กรมส่งเสริมการเกษตรได้ส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกถั่วเหลืองในพื้นที่นาหลังเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จ โดยได้สร้างแรงจูงใจด้วยการจัดหาเมล็ดพันธุ์ถั่วเหลืองมาจำหน่ายให้กับชาวบ้านแบบจำกัดจำนวนในราคา กิโลกรัมละ 2 บาท ส่วนผลผลิตจะมีพ่อค้าในหมู่บ้านรับซื้อแล้วนำไปจำหน่ายพ่อค้าคนกลางใน อ. เกษตรสมบูรณ์ อ.ภูเขียว จ.ชัยภูมิ และ อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น (กรณีศึกษาบ้านกุดแดง) หรือกรณี ต. คลองกระเจง ซึ่งแม้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมเกษตร "จะเน้นเรื่องไม้ผลมากกว่า...เราจะมองว่าหากที่ทำการผลิตนั้นดีอยู่แล้วก็จะไม่เปลี่ยนแปลง แต่จะไปเน้นทางด้านอื่น เช่น การดูแลรักษา" (เยาวชิต-ศักดิ์ พงษ์สิงห์, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษาตำบลคลองกระเจง) ทว่า "ถ้าพืชบางตัวที่เป็นตัวใหม่ดีกว่าก็จะส่งเสริมแนะนำให้ปลูกตัวใหม่ ตัวอย่างเช่น พันธุ์ชมพู พันธุ์กระท้อนทับทิมที่คลองกระเจงมีอยู่แล้วแต่พบปัญหาคือ ให้ผลผลิตไม่ดี เป็นโรคไส้แดง หรือที่ชาวบ้านเรียกว่าน้ำหมาก พันธุ์ใหม่ที่แนะนำส่งเสริมก็จะได้แก่พันธุ์ทองคำมะยี่ ปุยฝ้าย นิมนวล" (เพ็งอ้อ)

ทั้งนี้ แม้จะรัฐบาลจะปรับเปลี่ยนระบบส่งเสริมการเกษตรมาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้นพื้นฐานดังกล่าวได้ เป็นต้นว่า การดำเนินโครงการสนับสนุนแผนการผลิตของเกษตรกร (ผก.) ของกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเปิดโอกาสให้เกษตรกรทำแผนการผลิตของตนเองในระดับไร่นา โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดทางเลือกทางการเกษตรให้แก่เกษตรกร ทว่าเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรและเกษตรกรตำบลยังคงติดอยู่ในกรอบความคิดเก่าที่สั่งสมมาจากโครงการฝึกอบรมและเยี่ยมเยียน หรือในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ที่ได้มีการปรับแนวทางการส่งเสริมการเกษตรจากระบบฝึกอบรมและเยี่ยมเยียนมาเป็นการดำเนินโครงการระบบแผนและพัฒนาเกษตรกร (คปพ.) กิจกรรมประกอบด้วยการวิเคราะห์ชุมชนและวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างการดำเนินกิจกรรมส่งเสริม

เสริมเกษตรกรรายบุคคลกับการอาศัยกระบวนการกลุ่ม แม้จะเป็นเป็นโครงการที่ให้ความสำคัญกับ "คน" และส่งผลให้เกษตรกรตำบลดำเนินกิจกรรมใน "แนวลึก" มากขึ้น แต่ไม่ได้รับการสานต่อ หรือในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นการส่งเสริมการเกษตรแนวใหม่ ภายใต้โครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล โดยมีเกษตรกรตำบลเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ระดับพื้นที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการศูนย์ฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของนักวิชาการเกษตรในส่วนกลางใหม่ ทำหน้าที่เป็น "ผู้จัดการพืช" และทำการศึกษาวิจัยในตำแหน่งที่เรียกกันภายในว่า "ว" ทว่าศูนย์ฯ ดังกล่าวไม่สู้จะได้รับความสนใจจากเกษตรกรมากนัก ขณะที่นักวิชาการเกษตรส่วนใหญ่ต่างมุ่งเลื่อน "ว" ของตนมากกว่าทำการศึกษาวิจัยและส่งเสริมเกษตรกรในชุมชน²²

ประการสำคัญ การดำเนินการส่งเสริมและพัฒนากระบวนการของหน่วยงานรัฐขาดประสิทธิภาพ เพราะนอกจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรไม่เข้าใจแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการทำงานของตนแล้ว หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่างปฏิบัติหน้าที่แยกขาดจากกัน กรมและกลไกของกรมคิดและปฏิบัติภายใต้กรอบและระเบียบราชการของแต่ละกรม ซึ่งล้วนแล้วเป็นเรื่องเทคโนโลยีเฉพาะด้านทั้งสิ้น อาทิ กรมชลประทานมุ่งแต่การพัฒนาแหล่งน้ำ คูคลอง ระบบชลประทาน แต่ไม่คำนึงถึงผู้ใช้น้ำ กรมส่งเสริมการเกษตรมุ่งส่งเสริมแต่การทำนาและเมล็ดพันธุ์ข้าว แต่ไม่ได้รู้จักและเข้าใจชาวนาดีไปกว่าเข้าใจต้นข้าว และแม้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จะมีการพูดถึงคำว่า "บูรณาการ" แต่ก็ยังไม่เป็นจริงในระดับพื้นที่และระดับกรม ข้าราชการระดับปฏิบัติงานส่วนใหญ่ทำงานตามที่อธิบดีกรมเจ้าสังกัดเป็นผู้กำหนด และเปลี่ยนแปลงไปตามกรอบคิดและประสบการณ์ของอธิบดีแต่ละคน กรมที่เปลี่ยนแปลงอธิบดีบ่อย นโยบายก็จะเปลี่ยนแปลงบ่อย เป็นเหตุให้การพัฒนาการเกษตรไร้ทิศทางและไม่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายและกลไกรัฐส่วนใหญ่มุ่งถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการผลิต มีเพียงส่วนน้อยที่เน้นด้านตลาดและการจัดการผลผลิต ส่งผลให้เกษตรกรประสบปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

²² อย่างไรก็ดี บางพื้นที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐเข้าไปดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนค่อนข้างช้า ดังกรณี ต.คลองกระเจง ที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐเพิ่งเข้ามาส่งเสริมด้านวิชาการการทำเกษตรแผนใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2530 เพราะชื่อเสียงด้านรสชาติของผลไม้ของที่นี่เป็นที่รำลึก โดยให้การส่งเสริมด้านการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย การใช้ปุ๋ยเคมีเพื่อเพิ่มผลผลิต การเข้าย่ำกำจัดศัตรูพืช การจัดการน้ำ การแปรรูปผลผลิต พร้อมกับส่งเสริมให้ชาวบ้านกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อลงทุนในการผลิต

2.3 กลไกการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

นอกจากระบบส่งเสริมการเกษตรดังกล่าวแล้ว กลไกการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการละเมิดสิทธิเกษตรกร เพราะเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรมักดำเนินการสนับสนุนด้านวิชาการและเทคนิคการเกษตรแผนใหม่รวมทั้งปัจจัยการผลิตจำพวกเมล็ดพันธุ์แก่เกษตรกรร่วมกับหรือผ่านกลไกการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ดังกรณีบ้านดงบังที่การส่งเสริมการปลูกปอแก้วกระทำผ่านการประชุมประจำเดือนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยเกษตรอำเภอจะเป็นผู้ให้คำแนะนำ จากนั้นก็ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำข้อมูลดังกล่าวไปกระจายในชุมชนอีกทอดหนึ่งพร้อมกันนี้ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรหรือเกษตรตำบลได้นำปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชมอบให้ผู้ใหญ่บ้านแจกจ่ายให้กับชาวบ้านด้วย (กรณีศึกษาน้ำหักดงบัง) หรือกรณีการส่งเสริมการปลูกมันสำปะหลังที่บ้านกุดแดงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้ส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกมันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจแทนปอแก้ว โดย “มีผู้ใหญ่บ้านบ้านกุดแดงเป็นผู้เผยแพร่พันธุ์ ให้ผู้ที่มีความสนใจมาลงชื่อเพื่อขอรับพันธุ์ที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน” (อานวย ชจิตพาล, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายอานวย ชจิตพาล)

เช่นเดียวกับการปลูกกาแฟที่บ้านน้ำหักช่วงปี พ.ศ. 2519-2525 ที่นายอำเภอศิริรัตนนิคมเป็นผู้มาให้คำแนะนำส่งเสริม (กรณีศึกษาน้ำหัก) รวมทั้งการทำนาที่ ต.บางปลาหมอ ที่ “หน่วยส่งเสริมการเกษตรระดับตำบลเข้ามาอบรมการผลิตข้าวแบบใหม่ให้แก่เกษตรกรตั้งแต่เริ่มต้นทำนาโดยใช้ระบบชลประทาน โดยผ่านโครงสร้างทางการปกครอง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งบิดาผมเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผมได้ซึมซับการทำนาแผนใหม่และนำมาปฏิบัติตามคำแนะนำ” (ชัยพร พรหมพันธุ์, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายชัยพร พรหมพันธุ์) เหล่านี้เป็นต้น

2.4 ระบบการสนับสนุนสินเชื่อและปัจจัยการผลิตด้านการเกษตร

ระบบการสนับสนุนสินเชื่อและปัจจัยการผลิตด้านการเกษตรของหน่วยงานรัฐรวมทั้งสถาบันการเงินภาคเอกชนเป็นกลไกสำคัญในการละเมิดสิทธิเกษตรกร เพราะนอกจากเป็นการสร้างเงื่อนไขและแรงจูงใจต่างๆ ให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนสู่ระบบเกษตรกรรมแผนใหม่หรือเข้าร่วมโครงการด้านการเกษตรต่างๆ อย่างไม่มีความระมัดระวังเพียงพอ ขณะเดียวกันระบบการสนับสนุนสินเชื่อและปัจจัยการผลิตเหล่านี้ยังมีแนวโน้มที่จะเอาเปรียบเกษตรกรหรือผลักภาระให้เกษตรกรอย่างสำคัญ ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายสนับสนุนสินเชื่อแก่เกษตรกรของหน่วยงานรัฐในช่วงแรกเกิดขึ้นจากความต้องการลดบทบาทของสินเชื่อในระบบ เนื่องจากเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยนอกระบบอยู่ในระดับที่สูงเกินควร ในปี พ.ศ. 2459 รัฐบาลจึงได้พยายามใช้สถาบันสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการระบายสินเชื่อให้แก่เกษตรกร เพราะตระหนักว่าหากปล่อยเงินกู้สู่ชนบทแล้วการใช้ระบบราชการในการติดตามบังคับหนี้จะไม่ได้ผล จึงพยายามให้มีองค์กรที่จะให้เกษตรกรรับผิดชอบหนี้สินร่วมกัน (อัมมาร์ สยามวาลา 2534: 2, 6) หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ เพื่อเป็น

แหล่งเงินทุนให้สหกรณ์ต่างๆ กู้มาให้สมาชิกกู้ต่ออีกทอดหนึ่ง (เปรม บุญเรือง 2523: 39) ทว่าสหกรณ์การเกษตรมีเครือข่ายและจำนวนสมาชิกมากเกินไปจนจะควบคุมสมาชิกมิให้บิดพลิ้วหรือใช้คืนแทนในกรณีมีการบิดพลิ้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจึงได้ก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) (อัมมาร์ สยามวาลา 2534: 6) เพื่อเป็นแหล่งเงินกู้แก่สหกรณ์ พร้อมกับโอนกิจการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ให้แก่ ธกส. ซึ่งในขณะนั้นสหกรณ์ให้บริการเฉพาะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกซึ่งมีจำนวนเพียงร้อยละ 10 ของเกษตรกรทั่วประเทศเท่านั้น การจัดตั้ง ธกส. ขึ้นมาแทนจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ธนาคารได้ขยายบริการสินเชื่อแก่เกษตรกรทั่วไปที่ไม่ได้เป็นสมาชิกด้วย (เปรม บุญเรือง 2523: 39) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2510 รัฐบาลได้ก่อตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินกู้ในระบบอีกแหล่งแก่เกษตรกรในชนบท โดย รพช. ได้ร่วมกับธนาคารพาณิชย์จัดสรรเงินกู้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกในบางพื้นที่ (เพ็งอึ้ง: 23)

ขณะที่ในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้ก่อตั้งสหกรณ์การเกษตร เพื่อจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืมเพื่อการผลิตและให้สมาชิกกู้ในระยะยาว ส่งเสริมการออมของสมาชิก ช่วยเหลือสมาชิกในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตร ดำเนินการด้านการตลาดผลผลิต และส่งเสริมเผยแพร่วิชาการเกษตรแก่สมาชิก กระนั้นบทบาทหลักของสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ธุรกิจการให้สินเชื่อ โดยในปีหนึ่งๆ มีมูลค่าเกือบร้อยละ 40 ของปริมาณธุรกิจทั้งหมด และกำไรกว่าร้อยละ 70 ก็มาจากธุรกิจสินเชื่อ (ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา 2541: 244) กล่าวอีกนัยหนึ่ง สหกรณ์การเกษตรดำเนินงานในลักษณะสถาบันการเงิน โดยกู้เงินจาก ธกส. แล้วนำมาให้สมาชิกกู้ต่อ รวมทั้งการรับจำนำผลผลิตเพื่อรอการขาย นอกจากนี้ สหกรณ์ยังได้รับการจัดสรรเงินกู้จากกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อสร้างยุ้งฉาง โรงสี และเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนรับซื้อข้าวเปลือกจากสมาชิก (เปรม บุญเรือง 2523: 39)

นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 เป็นต้นมาธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการส่งเสริมสินเชื่อด้านการเกษตรมากขึ้น โดยนอกจากจะให้ความอนุเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ และ ธกส. ในการรับซื้อช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการผลิตทางการเกษตร และรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินอันเนื่องจากการให้สินเชื่อโดยมีผลผลิตเกษตรเป็นประกัน (เปรม บุญเรือง 2523: 41) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ “ขอรอง” ให้ธนาคารพาณิชย์ขยายสินเชื่อให้แก่ภาคเกษตรกรรม²³ เริ่มจากร้อยละ 5 ของเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2518 และเพิ่มเป็นร้อยละ 13 ของยอดเงินฝากในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ระบายสินเชื่อจำนวนหนึ่งให้แก่ภาคเกษตรส่งผลให้ยอดการจัดสรรสินเชื่อของ ธกส. ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะหากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถ

²³ ดังกรณี ต.ลาดกระบัง อ.สนามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา ที่ “ช่วงแผนฯ 1 ตอนนั้นธนาคารพาณิชย์ก็ดี ธ.ก.ส.ก็ดีให้สินเชื่ออย่างง่ายดาย ใครอยากปลูกมันไปขอก็ได้ไม่ยาก ผมเคยเอาเงินจากธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งไปให้ชาวบ้านกู้วันหนึ่งเกือบล้านก็มี ทั้งนี้โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเท่าไรเลย เพียงผมเป็นคนแนะนำว่าให้ใครกู้ธนาคารก็ให้คนนั้น เอาทะเบียนบ้านไปให้อำเภอรับรองและให้ผู้ใหญ่บ้านค้ำเท่านั้นก็พอ” (วิบูลย์ เข็มเฉลิม, สัมภาษณ์ใน เสรี พงศ์พิศ 2537: 46)

หาลูกค้าจากภาคเกษตรมากู้ได้เพียงพอ ก็สามารถนำเงินจำนวนที่ต่ำกว่าโควตาของตนไปฝากไว้กับ ธกส. เพื่อให้ ธกส. ปล่อยต่อได้อีก (อัมมาร์ สยามวาลา 2534: 1, 7, เครื่องหมายัญประกาศเป็นของต้นฉบับ)²⁴

เพราะเหตุนี้ แม้จะมีสถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินการสนับสนุนสินเชื่อและปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกร ทว่าสถาบันการเงินที่มีบทบาทมากที่สุดคือ ธกส. ซึ่งการดำเนินงานในช่วงแรก (พ.ศ. 2509-2517) เน้นการให้สินเชื่อการเกษตรทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง (3-5 ปี) แก่เกษตรกรให้ทั่วถึงอย่างรวดเร็วเพื่อลดบทบาทของเงินกู้ธนาคาร และสนองความต้องการสินเชื่อการเกษตรที่เพิ่มขึ้น ขณะที่การดำเนินงานในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2518-2523) เน้นการให้สินเชื่อระยะยาว (15-20 ปี) เพื่อลงทุนพัฒนาการเกษตร รวมทั้งสนองนโยบายเงินผันและกำหนดสัดส่วนการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่ให้แก่เกษตรกรของรัฐบาล ส่วนช่วงที่สาม (พ.ศ. 2524-2527) เป็นการขยายารแบบครบวงจร โดยผนวกงานสินเชื่อเข้ากับปัจจัยการผลิต การตลาด และเทคโนโลยีการผลิตในรูปแบบโครงการพัฒนาการเกษตรและแบบผสมผสานประเภทต่างๆ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มปป.: 9)

นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ธกส. ได้ดำเนินการให้สินเชื่อตามนโยบายของรัฐมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับส่วนงานของรัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการต่างๆ ในการพัฒนาอาชีพการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหา เช่น ผลผลิตตกต่ำ ปัญหาที่ดิน ปัญหาน้ำแล้ง โดยจัดทำเป็นโครงการเงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำเพื่อปรับปรุงการผลิต หรือช่วยลดภาระรายจ่ายดอกเบี้ยที่เกิดจากหนี้ในระบบ โดยส่วนราชการจะนำเงินงบประมาณมาฝากไว้กับ ธกส. และให้ ธกส. ดำเนินการจัดสรรสินเชื่อให้แก่เกษตรกรแทน อาทิ โครงการปรับสร้างและระบบการผลิตการเกษตร และโครงการฟื้นฟูการเกษตร ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิม ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โครงการเร่งรัดการผลิตและจำหน่ายใหม่ในนิคมสร้างตนเอง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท โครงการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนยางพาราในเขตนิคมสหกรณ์ท่าช้าง โครงการส่งเสริมและปรับปรุงการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตสหกรณ์นิคมอ่าวลึก ฯลฯ (ดร.ณิชา ยัยเสรี 2526: 82-3; ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2542: 59 และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มปป.: 9)

²⁴ ทั้งนี้ นอกจากสถาบันการเงินต่างๆ แล้ว ยังมีหน่วยงานรัฐอื่นๆ อีกที่ดำเนินการสนับสนุนด้านสินเชื่อรวมทั้งปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกรในการทำเกษตรแผนใหม่ อาทิ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2503 มีบทบาทในการสนับสนุนเงินทุนและปัจจัยการผลิตเฉพาะเกษตรกรที่ต้องการปรับเปลี่ยนจากการทำสวนยางพาราแบบดั้งเดิมเป็นแบบเชิงเดี่ยว แต่ไม่สนับสนุนเงินทุนและปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกรที่ต้องการทำสวนยางพาราแบบเดิม

ทั้งนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2531-2535 ธกส.ประสบความสำเร็จในการขยายสินเชื่ออย่างมาก เพราะสามารถจัดสรรสินเชื่อให้กับครัวเรือนเกษตรกรได้ประมาณ 2 ใน 3 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งประเทศ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนนโยบายสินเชื่อเกษตรกรมาเป็นนโยบายสินเชื่อชนบท ที่ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์เน้นการให้กู้ยืมภาคเกษตรมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2531 สามารถให้กู้แก่ครัวเรือนเกษตรกร 2.6 ล้านครอบครัวหรือร้อยละ 40-51 ของครัวเรือนเกษตรกร ส่วนปี พ.ศ. 2535 มีลูกค้า 3.69 ล้านครัวเรือนหรือร้อยละ 65 ของครัวเรือนเกษตรกร ขณะที่วงเงินกู้ก็เพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยครัวเรือนละ 5,500 บาทในปี พ.ศ. 2525 เป็น 18,400 บาทในปี พ.ศ. 2535 (นิพนธ์ พัวพงศกร 2536: 11-13) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2541 ธกส.สามารถขยายการให้บริการแก่เกษตรกรใน 876 อำเภอ และ 76 อำเภอ โดยเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2541 มีเกษตรกรที่ได้รับสินเชื่อจาก ธกส. 4.88 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 86.4 ของครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศ จำแนกเป็นเกษตรกรลูกค้าโดยตรง 3.41 ล้านครัวเรือน สมาชิกสหกรณ์การเกษตร 1.44 ล้านครัวเรือน และสมาชิกกลุ่มเกษตรกร 0.03 ล้านครัวเรือน วงเงิน 127,438 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2542: 50)

นอกจากการสนับสนุนสินเชื่อรวมทั้งปัจจัยการผลิตซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการผลิต ธกส. ยังดำเนินการสนับสนุนเกษตรกรด้านการตลาดด้วย โดยนอกจากผ่อนผันเวลาการชำระหนี้แก่เกษตรกรในกรณีราคาผลผลิตตกต่ำ ธกส. ได้ดำเนินโครงการและมาตรการต่างๆ ในการช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาด เช่น โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่ง ธกส. จะพิจารณาให้กู้ในวงเงินไม่เกินร้อยละ 90 ของราคาข้าวที่จำนำ อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี กำหนดชำระคืนภายใน 5 เดือน โดยให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเก็บข้าวเปลือกที่จำนำไว้ที่ยุ้งฉางของตน หรือตลาดกลางสินค้าเกษตร ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกษตรกรสามารถนำผลผลิตมาขายให้แก่ผู้ซื้อมากมายได้โดยเสรีและเป็นธรรม รวมทั้งสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาด (สกต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นนอกเหนือจากสหกรณ์การเกษตรที่มีอยู่เดิม เน้นให้สมาชิกได้ซื้อปัจจัยการผลิตทางการเกษตรในราคาถูกและรวมกันขายผลผลิต ฯลฯ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มปป.: 35) โดยในปีบัญชี 2541 โครงการ/มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านการตลาดแก่เกษตรกรของ ธกส. ประกอบด้วย โครงการรับจำนำข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวโพด การช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิต การดำเนินงานตลาดกลางสินค้าเกษตร การส่งเสริมเกษตรกรผสมปุ๋ยเคมีใช้เองเพื่อลดต้นทุนการผลิต การส่งเสริมเกษตรกรให้ใช้ปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยชีวภาพเพื่อลดต้นทุนการผลิต (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2542: 60-61) เหล่านี้เป็นต้น

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ ถึงแม้ ธกส. จะประสบความสำเร็จในการจัดสรรสินเชื่อสนองตอบความต้องการของเกษตรกรในด้านเงินทุนหมุนเวียนและการบริโภคได้เพียงพอระดับหนึ่ง สามารถแก้ปัญหาการกู้เงินจากแหล่งนอกระบบลงได้มาก (นิพนธ์ พัวพงศกร 2536: 11-3) ทว่าภาย

ได้กระบวนการดังกล่าว ธกส. เป็นกลไกสำคัญในการละเมิดสิทธิในการเรียนรู้ พัฒนา และกำหนดระบบการผลิตของเกษตรกร เพราะแม้ ธกส. จะเป็นแหล่งเงินกู้การเกษตรในระบบที่สำคัญที่สุด แต่ 3 ใน 4 ของปริมาณสินเชื่อทั้งหมดกลับเน้นการให้กู้ระยะสั้น (อัมมาร์ สยามวาลา 2534: 5)²⁵ โดยเฉพาะในช่วง 2525-2535 ร้อยละ 70 ของสินเชื่อรวมของ ธกส. เป็นสินเชื่อระยะสั้น ทั้งที่ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาเกิดการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรกรรมของประเทศอย่างสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการไม่สามารถขยายพื้นที่การเพาะปลูกต่อหัวได้เหมือนช่วงก่อนหน้านี้ เพราะการประกาศเขตป่าสงวนและเขตป่าอนุรักษ์ การขาดแคลนแรงงานที่ส่งผลให้อัตรากำลังสูงขึ้น โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2530-2534 อัตรากำลังที่แท้จริงในภาคเกษตรเพิ่มสูงขึ้นถึงปีละ 3.5-4.7% หรือว่าราคาผลผลิตการเกษตรหลายชนิดมีแนวโน้มลดลง เกษตรกรที่มีต้นทุนการผลิตสูงจึงต้องหันไปปลูกพืชชนิดอื่นที่มีราคาดีกว่าหรือหันไปประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรแทน เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าความต้องการเงินทุนในการลงทุนระยะยาวมีมากขึ้น ทั้งในด้านการลงทุนเครื่องทุ่นแรง ปศุสัตว์ และการปรับที่ดินปลูกไม้ยืนต้น ฉะนั้น การที่สินเชื่อส่วนใหญ่ของ ธกส. เป็นสินเชื่อระยะสั้น นอกจากจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการสินเชื่อของเกษตรกรท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะการลงทุนระยะยาวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (นิพนธ์ พัวพงศกร 2536: ii, 13, 17) สินเชื่อระยะสั้นไม่อาจสนับสนุนเกษตรกรให้สามารถปรับเปลี่ยนระบบการผลิตไปสู่ระบบเกษตรที่ยั่งยืนและเหมาะสมได้

นอกจากนี้ แม้ ธกส. จะมีสินเชื่อระยะยาวบางส่วน แต่ ธกส. ได้กำหนดเงื่อนไขจนส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถขอรับการสนับสนุนสินเชื่อในลักษณะดังกล่าวเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการผลิตได้ เนื่องจากสินเชื่อระยะยาวต้องการหลักทรัพย์ค้ำประกันที่เพียงพอ ขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ขณะเดียวกันเกษตรกรต้องเสนอโครงการลงทุนและต้องจัดหาบุคคลค้ำประกันเพิ่มเติมจากการค้ำประกันด้วยอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งระเบียบการให้สินเชื่อของ ธกส. ส่งผลให้ต้นทุนการกู้ยืมของสินเชื่อระยะยาวสูงเกินไป นอกจากนี้ เปรียบเทียบจากอัตราดอกเบี้ยแล้ว ธกส. จะได้ออกเบี้ยจากสินเชื่อระยะปานกลางมากกว่าสินเชื่อระยะยาว และหากเป็นสินเชื่อระยะยาว ธกส. ต้องเป็นผู้จัดทำโครงการลงทุนให้แก่เกษตรกร ส่งผลให้สินเชื่อระยะยาวส่วนใหญ่มักเป็นโครงการของหน่วยราชการหรือบริษัทเอกชนที่เข้ามาส่งเสริม

²⁵ สาเหตุที่ตลาดสินเชื่อในประเทศไทยเน้นการกู้ระยะสั้นประกอบด้วย 1) โครงสร้างของทุนที่ใช้ในการผลิตสินค้าเกษตร (ซึ่งมีพืชล้มลุกเป็นหลัก) ไม่ใช้อุปกรณ์หรือเครื่องจักรที่ถาวรมากนัก 2) ผู้ที่ลงทุนซื้อเครื่องจักรมักจะได้สินเชื่อจากระบบเงินผ่อนหรือเกษตรกรที่ต้องใช้รถไถขนาดใหญ่สามารถเช่าจากผู้มีฐานะโดยไม่จำเป็นต้องลงทุนด้วยตนเอง และ 3) การปล่อยสินเชื่อระยะยาวจำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งส่วนใหญ่คือที่ดิน ส่งผลให้ระบบสินเชื่อในชนบทยังไม่สามารถหาช่องทางที่จะเปิดให้มีการกู้ยืมระยะยาวโดยขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ ต่างกับการกู้ยืมในระยะสั้นที่ผู้ให้กู้ทั้งนอกระบบและ ธกส. ต่างสามารถคิดค้นวิธีปล่อยและติดตามสินเชื่อของตนได้อย่างหลากหลายวิธีการ (อัมมาร์ สยามวาลา 2534: 5)

การเกษตรพันธสัญญา เนื่องจากมีผู้เชี่ยวชาญเขียนโครงการเสนอขอเงินกู้ระยะยาวได้ (นิพนธ์ พัวพงศกร 2536: 19, 21)

นอกจากจัดสรรสินเชื่อไม่เชื่อต่อการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่สอดคล้องเหมาะสมตามความต้องการของเกษตรกรแล้ว ธกส. ยังมุ่งเน้นการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายที่เป็นลูกค้ามากกว่าการกระจายสินเชื่อไปยังเกษตรกรทั่วไป และลูกค้าของ ธกส. ส่วนใหญ่มักเป็นเกษตรกรที่พอมีฐานะหรือหลักทรัพย์ เนื่องจาก ธกส. มักกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกลูกค้าว่าจะต้องสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ ขณะเดียวกันมีเกษตรกรเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่อยู่ในกลุ่มสถาบันการเกษตร โดยเฉพาะเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินไม่มีโอกาสเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร และมีโอกาสน้อยมากที่จะได้เป็นลูกค้าของ ธกส. (ดร.ณิ จายัษเฐียร 2526: 40-1, 44) นอกจากนี้ ธกส. กำหนดเกณฑ์ในการให้สินเชื่อว่าต้องทำการเกษตรและมีผลผลิตส่วนเหลือเพื่อขาย ซึ่งครัวเรือนยากจนจะมีผลผลิตเพื่อขายเพียงร้อยละ 50 ส่วนครัวเรือนที่ไม่จนมีผลผลิตเหลือเพื่อขายถึงร้อยละ 70-86 ครัวเรือนยากจนจึงอาจไม่ผ่านเกณฑ์ หรืออาจกู้ได้เพียงเล็กน้อยเพราะ ธกส. ให้กู้เพียงร้อยละ 60 ของมูลค่าผลผลิตส่วนเกินเพื่อขาย เหล่านี้ส่งผลให้ครัวเรือนเกษตรกรยากจนมักกู้เงินจากนอกระบบ โดยในปี พ.ศ. 2533 ครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 1.735 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 25 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดกู้ยืมจากแหล่งกู้ยืมนอกระบบ (นิพนธ์ พัวพงศกร 2536: 21-4)

นอกจากนี้ แม้ในปี พ.ศ. 2525 ธกส. จะดำเนินนโยบายขยายพื้นที่การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรขนาดเล็กมากขึ้นเพื่อลดบทบาทของนายทุนเอกชนและพ่อค้าคนกลางที่คิดดอกเบี้ยแพงเกินไป โดยจัดสรรสินเชื่อในรูปโครงการต่างๆ ร่วมกับหน่วยราชการอื่น โดยเฉพาะโครงการเพื่อพัฒนาชนบทยากจนตามนโยบายของรัฐบาล และขยายงานสินเชื่อในรูปวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรมากขึ้นหลังจากเริ่มมาเมื่อปี พ.ศ. 2523 เพื่อแก้ปัญหาการใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเพื่อลดการเอาเปรียบของพ่อค้าขายวัสดุอุปกรณ์ (ดร.ณิ จายัษเฐียร 2526: 49-50, 69) ทว่าลำพังแต่การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรยากจนไม่สามารถยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรเหล่านี้ได้ トラบเท่าที่เกษตรกรเหล่านี้ยังไม่มีที่ดินและประสบปัญหาราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำ (นิพนธ์ พัวพงศกร 2536: 24)

ขณะเดียวกันเกษตรกรที่กู้เงิน ธกส. มีแนวโน้มที่จะเป็นหนี้สินผูกพันไปเรื่อยๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระเบียบการให้สินเชื่อของ ธกส. ดังเกษตรกรรายหนึ่งกู้ยืมเงินจาก ธกส. 50,000 บาท แยกเป็นหนี้ระยะสั้น 20,000 บาท ระยะยาว 30,000 บาท เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้เกษตรกรต้องจ่ายเงินต้นเงินกู้ระยะสั้น 20,000 บาท บวกดอกเบี้ยประมาณ 2,000 บาท รวมกับหนี้ระยะกลางที่ต้องแบ่งชำระ 5 ปี ตกทั้งดอกเบี้ยและต้นปีละ 6,500 บาท ดังนั้นในปีแรกจึงต้องจ่ายคืน 28,000 บาทต่อราย ซึ่งในการปล่อยสินเชื่อของ ธกส. จะมีการจัดระบบสมาชิกออกเป็นกลุ่มๆ กลุ่มละ 10-15 คน เมื่อถึงกำหนดหากใครไม่มีเงินจ่าย หัวหน้ากลุ่มจะร่วมมือกับ ธกส. หาเงินนอกระบบมาให้กู้ยืม โดย

มีเงื่อนไขว่าจะต้องคืนภายใน 5 วัน โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 5 ส่งผลให้เกษตรกรต้องกู้เงินจาก ธกส. เพื่อนำมาชำระหนี้ในระบบ นอกจากนี้ ลูกหนี้ ธกส. ยังต้องนำเงินที่เหลือจากการหักของนายทุนในระบบมาใช้จ่ายเป็นค่าสมาชิกสมาคมฌาปนกิจร้อยละ 500 บาทต่อปี ซึ่งสมาคมฯ ทำหน้าที่ในการประกันหนี้สูญ ค่าอุดหนุนสินค้าอุปโภคบริโภคแก่สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธกส. ประมาณร้อยละ 3-5 ของวงเงินกู้ และต้องซื้อหุ้น ธกส. ประมาณร้อยละ 5-10 ของวงเงินกู้ ส่งผลให้หนี้ในปัดๆ ไปเพิ่มมากขึ้น และเมื่อมูลหนี้เพิ่มขึ้น ธกส. ก็จะมีอัตราดอกเบี้ยใหม่ให้สูงขึ้น กระทั่งกล่าวกันว่า "ระบบเรียกหนี้สินของ ธกส. กดดันลูกหนี้มาก เพราะเขาใช้สารพัดรูปแบบแม้กระทั่งข่มขู่ บางรายทนไม่ไหวต้องผูกคอตาย" (ผู้จัดการรายวัน, 12 พฤษภาคม 2545)

ประการสำคัญ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการต่างๆ ที่ได้รับสนับสนุนสินเชื่อและปัจจัยการผลิตจาก ธกส. นอกจากจะเสี่ยงต่อความล้มเหลวและขาดทุน ยังต้องประสบกับปัญหาการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธกส. อย่างไม่เป็นธรรมอีกด้วย ดังกรณีเกษตรกรรายหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการส่งเสริมการเลี้ยงไก่เนื้อพันธุ์ออกสเตร์เลียบราห์มัน ของกรมปศุสัตว์ โดยได้กู้เงิน ธกส. มาจำนวน 150,000 บาทเพื่อซื้อตัวเพศเมีย 5 ตัว แต่ต่อมาตัวเป็นโรคตาย จึงแจ้ง ธกส. พร้อมรวบรวมเงินจากการขายเนื้อตัว 10,000 บาทเพื่อตัดเงินต้น แต่ ธกส. กลับปรับดอกเบี้ยจากร้อยละ 12.5 เป็นร้อยละ 15 ต่อปี เช่นเดียวกับอีก 2 ปีต่อมาเขาได้กู้เงินจาก ธกส. อีกครั้งจำนวน 55,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12.5 เพื่อเลี้ยงหมูพันธุ์ลาร์จไวท์ภายใต้การส่งเสริมของบริษัทธุรกิจการเกษตรแห่งหนึ่ง แต่ต่อมาหมูเป็นโรคท้องร่วงและตายยกเล้า ธกส. ได้รวมหนี้ทั้งสองสัญญาเป็นสัญญาเดียวกัน ส่งผลให้ต้องเสียอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นตามขั้นหนี้ที่เพิ่มปริมาณขึ้น จนเกษตรกรรายดังกล่าวต้องกู้หนี้ในระบบจากญาติพี่น้องเพื่อนำมาผ่อนดอกเบี้ย ธกส. (ผู้จัดการรายวัน, 13 พฤษภาคม 2542) เหล่านี้เป็นต้น

2.5 ระบบการศึกษาและวิจัยด้านการเกษตร

ระบบการศึกษาและวิจัยด้านการเกษตรเป็นกลไกละเมียดลึทธิในการเรียนรู้และพัฒนาระบบเกษตรกรรมที่เหมาะสมอย่างสำคัญ เพราะเป็นการลอกเลียนความรู้เกษตรแผนใหม่จากต่างประเทศ แต่ละเลยการพัฒนาความรู้และภูมิปัญญาดั้งเดิมในการทำเกษตรที่สั่งสมจากประสบการณ์มาหลายชั่วอายุคน สามารถพิจารณาได้จากพัฒนาการการศึกษาด้านการเกษตรในประเทศไทยได้อย่างสำคัญ กล่าวคือ การศึกษาด้านการเกษตรในประเทศไทยเริ่มต้นจากการที่กระทรวงเกษตรธิการก่อตั้งโรงเรียนกรมช่างไหมในปี พ.ศ. 2447 สอนเฉพาะวิชาการทำไหมชั้นสูงหลักสูตร 2 ปี โดยระยะแรกได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นเป็นผู้สอนและฝึกอบรม ผู้สำเร็จการศึกษาได้รับการบรรจุเป็นพนักงานเลี้ยงไหม ทำหน้าที่สอนราษฎรเกี่ยวกับการทำไหม ตรวจและรายงานเกี่ยวกับการเพาะปลูกภายในมณฑล ต่อมาปี พ.ศ. 2449 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนวิชาการเพาะปลูก ขยายหลักสูตรเป็น 3

ปี และได้เพิ่มวิชาการเพาะปลูก เพราะเห็นว่าวิชาการทำไหมเป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก ถ้าจะฝึกสอนให้นักเรียนทำไหมได้ดีจำเป็นต้องให้นักเรียนรู้วิชาการเพาะปลูกด้วย จากนั้นในปี พ.ศ. 2451 โรงเรียนแห่งนี้ได้ไปรวมกับโรงเรียนกรมคลองและโรงเรียนแผนที่ พร้อมกับเปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนเกษตรราธิการ²⁶ ทำหน้าที่ผลิตบุคคลเข้ารับราชการในกรมกองต่างๆ ของกระทรวงเกษตรราธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการคัดเลือกนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาไปศึกษาวิชาเพาะปลูกในต่างประเทศ เน้นหนักในพืชฝ้าย ข้าว และยาสูบ เพื่อนำความรู้วิชาการเกษตรสมัยใหม่เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย (อาภา หวังเกียรติ 2535: 18-9)

ขณะที่ในส่วนของกระทรวงธรรมการ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เสนาบดีกระทรวงฯ สมัยนั้น กังวลว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกที่จะประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2464 ที่กำหนดให้เด็กไทยทุกคนต้องเรียนจนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 จะส่งผลให้เด็กไทยสนใจแต่การเรียนหนังสืออย่างเดียวและละทิ้งอาชีพเกษตร ซึ่งจะผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างมาก จึงได้มอบหมายให้พระยาเทพศาสตร์สถิตย์ ผู้สำเร็จการศึกษาด้านกสิกรรมจากมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ ช่วยวางแผนการศึกษาให้ ซึ่งพระยาเทพศาสตร์สถิตย์ได้เสนอให้จัดโครงการศึกษาด้านกสิกรรมตามแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนการทำสวนขึ้นที่โรงเรียน จากนั้นจึงให้นักเรียนนำไปขยายผลที่บ้าน โดยเฉพาะให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของนักเรียนที่เป็นเกษตรกรได้เห็นตัวอย่างการทำเกษตรแผนใหม่ แล้วนำไปปรับใช้ในการทำเกษตรของตน และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวพระยาเทพศาสตร์สถิตย์ได้เสนอให้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรม ทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตที่สามารถเป็นได้ทั้งครูและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ผู้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการทำเกษตรในชนบททั่วประเทศ (สุรพล สงวนศรี 2538)

โรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมเป็นโรงเรียนแรกในประเทศไทยที่ทำการสอนการเกษตรแผนใหม่อย่างเป็นระบบ ทั้งการทำนา ทำไร่ ปลูกผักต่างประเทศ และเลี้ยงสัตว์ (อาภา หวังเกียรติ 2535: 20-1) โดยโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมแห่งแรกได้ถูกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2460 ณ บริเวณ ต.หอวัง อ.สระปทุม จ.พระนคร หรือบริเวณสนามกีฬาแห่งชาติในปัจจุบัน ทว่าต่อมาโรงเรียนประสบปัญหาด้านงบประมาณรวมทั้งสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวย จึงได้ย้ายไปตั้งในที่แห่งใหม่ที่ ต.พระประโทน อ.เมือง จ.นครปฐม โดยโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมที่ว่านี้สามารถผลิตครูกสิกรรมได้หลายรุ่น ออกไปทำหน้าที่ครูกสิกรรมได้ทันเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ประกอบกับต่อมามรรดาผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในกระทรวงธรรมการต่างพากันเห็นว่าควรจะได้จัดให้มีการเรียนสอนวิชาเกษตรใน

²⁶ อย่างไรก็ดี โรงเรียนแห่งนี้ถูกยุบเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2456 โดยมีได้รับการยอมรับว่าเป็นโรงเรียนที่สอนการกสิกรรมจริงๆ เพราะสาขาวิชาการเพาะปลูกเป็นเพียงสาขาร่วมการสอนเรื่องการทำไหมเท่านั้น (อาภา หวังเกียรติ 2535: 19)

โรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศ เพราะเป็นสถาบันการศึกษาที่สำคัญในชนบทซึ่งประชากรส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมจึงทำหน้าที่ผลิตครูกสิกรรมส่งให้กับโรงเรียนประชาบาลในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ (สุรพล สงวนศรี 2538) และส่งผลให้ความรู้ด้านการเกษตรแผนใหม่จึงถูกส่งผ่านทางโรงเรียนประชาบาลอย่างสำคัญ

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 สมัยเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตรวจกสิกรรม ได้มีการขยายโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมขึ้นอีก 3 แห่ง คือ โรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมทับกวาง จ.นครราชสีมา โรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมควนเนียง คอหงส์ จ.สงขลา และโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมแม่โจ้ จ.เชียงใหม่ ซึ่งโรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรมเหล่านี้โดยเฉพาะโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมแม่โจ้ได้สร้างผลงานเป็นที่พอใจแก่รัฐบาลและทำให้รัฐบาลตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษาด้านการเกษตร จึงได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2481 มีภารกิจหลักในการศึกษาวิจัยและส่งเสริมการเกษตรเพื่อการค้าและการส่งออก ก่อนที่ปีถัดจะถูกโอนมาอยู่ร่วมกับสถานีทดลองเกษตรกลางบางเขน ทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตเพื่อรับราชการในกรมกองต่างๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต่อมาในปี พ.ศ. 2486 วิทยาลัยแห่งนี้ได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งแม้จะทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตในหลายสาขาวิชามากขึ้น แต่ในด้านการเกษตรยังคงมุ่งเน้นการศึกษาวิจัยและการส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่เพื่อการค้าและการส่งออก (สุรพล สงวนศรี 2538) นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ขยายการศึกษาการเกษตรไปสู่ภูมิภาค โดยในปี พ.ศ. 2507 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้จัดตั้งคณะเกษตรขึ้นพร้อมๆ กับการตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อส่งเสริมด้านวิชาการเกษตรแผนใหม่ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างเต็มรูปแบบ (อาภา หวังเกียรติ 2535: 24)

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ นอกจากถูกครอบงำด้วยวิชาการเกษตรแผนใหม่ การศึกษาด้านการเกษตรภายในประเทศยังได้รับอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างมาก เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาวิชาการเกษตรแผนใหม่แก่ประเทศไทยในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะการสนับสนุนทุนพัฒนาอาจารย์และการเรียนการสอนซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต แซ่จิ๋ว 2529: 12) โดยเฉพาะหลังจากมีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2493 การช่วยเหลือด้านวิชาการของประเทศไทยต่อสหรัฐฯ ต่อประเทศไทยยิ่งขยายตัวเพิ่มขึ้น เป็นต้นว่า ความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยโอเรกอนสเตท มหาวิทยาลัยฮาวาย และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการพัฒนาอาจารย์ การแลกเปลี่ยนด้านวิชาการซึ่งสนับสนุนให้นักวิชาการไทยไปศึกษาดูงานที่ประเทศสหรัฐฯ ขณะที่ประเทศสหรัฐฯ ส่งผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษาและผู้

บรรยายในประเทศไทย²⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการให้ทุนแก่นักเรียนไทยไปศึกษาต่อด้านการเกษตรจำนวนมาก “จนแทบจะหาคนไปเรียนต่อไม่ทันกับทุนที่ให้” (อาภา หวังเกียรติ 2535: 25 และดู 22-5 ประกอบด้วย) นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนทุนค้นคว้าวิจัยในบางสาขา การให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องมือในการวิจัย ฯลฯ โดยนอกจากมูลนิธิเอดของรัฐบาลสหรัฐฯ แล้ว หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการเหล่านี้ยังประกอบด้วยมูลนิธิร็อคกี้เฟลเลอร์ ประเทศสหรัฐฯ รวมทั้งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ซึ่งประเทศสหรัฐฯ เป็นผู้สนับสนุนและผลักดัน (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต แซ่จิ๋ว 2529: 12, 20)

นอกจากนี้ ต่อมาประเทศไทยได้เข้าร่วมกับเครือข่ายการวิจัยการเกษตรนานาชาติ โดยในช่วงต้นทศวรรษ 2500 ถึง 2510 เกิดสถาบันวิจัยและศูนย์วิจัยการเกษตรระหว่างประเทศจำนวนมาก เช่น สถาบันวิจัยข้าวระหว่างประเทศ ศูนย์รวบรวมสายพันธุ์พืช (รายละเอียดดู วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต แซ่จิ๋ว 2529: 14-20) ส่วนใหญ่ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการปลูกพืชอาหารต่างๆ เช่น ข้าว ข้าวสาลี ข้าวโพด และถั่วต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนอาหารในประเทศด้อยพัฒนา ต่อมาปี พ.ศ. 2514 สถาบันและศูนย์วิจัยเหล่านี้ได้รวมตัวกันอยู่ภายใต้การบริหารและสนับสนุนของกลุ่มประเทศพัฒนา สถาบันการเงินระหว่างประเทศ และมูลนิธิหลายแห่งภายใต้ชื่อ กลุ่มที่ปรึกษาการวิจัยเกษตรระหว่างประเทศ จากนั้นกลุ่มฯ ได้จัดตั้งศูนย์และสถาบันวิจัยอีก 12 แห่งทั่วโลก ดำเนินการตามแนวทางเดิม แต่เพิ่มชนิดพืชขึ้น เช่น ข้าวฟ่าง ถั่วลิสง ถั่วลูกไก่ มันฝรั่ง มันสำปะหลัง และพืชหัวต่างๆ (อำพล เสนาณรงค์ 2536: 12) ซึ่งประเทศไทยได้ส่งนักวิจัยจำนวนมากไปศึกษาและฝึกอบรมในศูนย์วิจัยการเกษตรต่างๆ เหล่านี้ พร้อมๆ กับได้เริ่มการวิจัยภายในประเทศที่เชื่อมโยงกับการวิจัยระดับนานาชาติ ซึ่งสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการผลิตแผนใหม่ในการปลูกข้าวภาคกลาง การปลูกพืชไร่ในภาคเหนือและภาคอีสาน การเลี้ยงสัตว์ในภาคอีสาน และการปลูกยางพาราในภาคใต้²⁸ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535: 46-7)

²⁷ ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการวิจัยการเกษตรยุคใหม่ อาทิ โครงการปราบปรามโรคระบาดสัตว์ การว่าจ้างนายแพทย์ชาวอังกฤษให้เริ่มต้นสำรวจพันธุ์ไม้และดำรงตำแหน่งเจ้ากรมแผนกตรวจพันธุ์พืชชาติและเจ้ากรมเพาะปลูก สำรวจและทำแผนที่เกี่ยวกับเรื่องดิน รวบรวมพันธุ์ข้าวและปลูกคัดเลือกพันธุ์แท้ การปรับปรุงพันธุ์ไก่และโรคไก่ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535: 45-6)

²⁸ โดยในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ขอความช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติ จัดตั้งศูนย์วิจัยยางขึ้นที่ อ.หาดใหญ่ ดำเนินการค้นคว้าวิจัยด้านการปรับปรุงบำรุงพันธุ์ยาง เทคนิคการปลูกยาง ปุ๋ย การย่นระยะเวลาการปลูก การปรับปรุงวิธีการผลิตยางดิบ คุณสมบัติยาง ผลพลอยได้จากยาง เศรษฐกิจยาง รวมไปถึงการออกใบรับรองคุณภาพยางแก่ผู้ผลิต การตรวจสอบโรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการฝึกอบรมและให้ความรู้แก่ชาวสวนยางเกี่ยวกับความก้าวหน้าต่างๆ ในวงการอุตสาหกรรมยาง

เพราะเหตุนี้ การศึกษาวิจัยด้านการเกษตรของประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้การครอบงำของ ประเทศสหรัฐอเมริกาและบรรษัทการเกษตรข้ามชาติ และเป็นการรวมศูนย์การวิจัยการเกษตรให้อยู่ เฉพาะในสถาบันวิชาการ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535: 26, 49-51) โดยหลักสูตรการเรียนการสอน วิชาการเกษตรทั้งในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเป็นการลอกเลียนปรัชญา เป้าหมาย และแนว ทางการเกษตรของประเทศไทย (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต แซ่จิ๋ว 2529: 13) ที่เน้นการเกษตร แผนใหม่หรือแบบ “ปฏิวัติเขียว” ที่เน้นการปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ชนิดเดียวที่เร่งให้ผลผลิตจำนวน มากต่อหน่วยพื้นที่ในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเพื่อเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออก โดยสาขาพืชเน้นพืช เศรษฐกิจและการทำเกษตรแบบเชิงเดี่ยว วิธีการจัดการปลูกพืชแบบทุกชนิดจะสอนการใช้ปุ๋ยเคมี และการใช้สารเคมีปราบศัตรูพืช สาขาสัตว์เน้นสัตว์เศรษฐกิจเป็นหลัก สาขากัญญาวิทยาและโรคพืช เรียนเกี่ยวกับแมลงและโรคพืช รวมทั้งสอนการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชเป็นหลัก ส่วนสาขาที่ เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรกลการเกษตรสอนเกี่ยวกับการใช้และการซ่อมเครื่องจักรกลต่างๆ ระบบชลประทาน ระบบไฟฟ้าในโรงเรือนการเกษตร ซึ่งเหมาะสำหรับการทำฟาร์มขนาดใหญ่ ฯลฯ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535: 27-8) แต่ไม่สอดคล้องกับปัญหาการเกษตรในประเทศไทยที่มีเกษตรกรรายย่อย เป็นองค์ประกอบสำคัญ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต แซ่จิ๋ว 2529: 13)

นอกจากนี้ การศึกษาการเกษตรยังแยกสาขาวิชาออกเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น พืช สัตว์ ประมง ป่าไม้ เศรษฐศาสตร์เกษตร ฯลฯ และในแต่ละด้าน เช่น ด้านพืช ยังแบ่งออกเป็นพืช ไร่ พืชสวน พืชผัก ข้าว พืชไร่ พืชไร่ พืชไร่ พืชไร่ พืชไร่ ฯลฯ โดยเฉพาะการวิจัยปัจจุบันร้อยละ 90 ของการวิจัย การเกษตรเน้นการวิจัยเฉพาะด้าน เช่น วิจัยข้าว วิจัยพืชไร่ วิจัยพืชสวน วิจัยยาง วิจัยการอารักขาพืช การปรับปรุงพันธุ์ ฯลฯ ขณะที่การวิจัยลักษณะองค์รวมเชิงระบบนิเวศและระบบการทำฟาร์มมีน้อย มาก ซึ่งนอกจากจะไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนที่ต้องการความเข้าใจการ เกษตรเชิงระบบและเป็นองค์รวม (ชนวน รัตนวราหะ 2542: 5) หลังสำเร็จการศึกษานักศึกษาไม่ สามารถประกอบกิจการการเกษตรได้ นอกจากเป็นลูกจ้างและพนักงานของบริษัทการเกษตร หรือ เป็นอาจารย์ทำหน้าที่ถ่ายทอดวิทยาการเกษตรแผนใหม่เช่นเดิม (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต แซ่จิ๋ว 2529: 13) โดยเฉพาะวิทยาลัยเกษตรกรรมที่วัตถุประสงค์คือการสอนวิชาเกษตรให้ลูกหลาน เกษตรกรนำไปใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อป้องกันการทิ้งร้างนามารับราชการ ทว่ามีผู้สำเร็จ การศึกษาเพียงน้อยนิดเท่านั้นที่กลับไปประกอบอาชีพเกษตร (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535: 34-5)

ขณะเดียวกันการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแม้จะช่วยลดช่องว่างความรู้ด้านวิทยา ศาสตร์ แต่มักให้เฉพาะสาขาที่ต่างชาติหรือบรรษัทข้ามชาติในประเทศไทยได้ประโยชน์ เช่น ภาค วิชาสัตวบาล มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้รับการสนับสนุนงบประมาณการวิจัยจากต่างประเทศใน จำนวนที่สูงกว่างบประมาณพัฒนามหาวิทยาลัยถึง 10 เท่า ทว่างานวิจัยส่วนใหญ่เป็นประโยชน์ต่อ บรรษัทข้ามชาติมากกว่าเกษตรกร เช่น งานวิจัยหั่วข้อ การใช้ยาปฏิชีวนะกับผลกระทบที่ทำให้ภูมิ

กระดุกดำ ของคณะเกษตรศาสตร์ ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของบริษัทส่งออกไก่เนื้อ ให้ประเทศญี่ปุ่นซึ่งประชาชนส่วนใหญ่รังเกียจไก่กระดุกดำ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต ไชยจิ๋ว 2529: 20)

นอกจากนี้ แม้ปัจจุบันการศึกษาด้านเกษตรปรากฏอยู่ในหลักสูตรทุกระดับ ตั้งแต่ประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษาชั้นปริญญาเอก โดยระดับประถมศึกษาแทรกอยู่ในวิชากลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นกำหนดให้เลือกเรียนวิชาชีพเกษตรได้ในกลุ่มวิชาการงานและอาชีพ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอยู่ในวิชาเลือกกลุ่มวิชาอาชีพตามความถนัด ส่วนระดับอาชีวศึกษามีทั้งระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงเปิดสอน 11 สาขาวิชา คือ เกษตรกรรม ธุรกิจเกษตร ช่างกลเกษตร สหกรณ์ พืชไร่นา พืชสวนประดับ ไม้ผลไม้ยืนต้น สัตว์ปีก ประมง โคเนื้อ โคเนื้อ และกระบือ โดยในปี พ.ศ. 2535 วิทยาลัยเกษตรกรรมกระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ 46 แห่ง ขณะที่ระดับปริญญาตรีเปิดสอนในวิทยาลัยครูและวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 20 แห่ง และในมหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีสังกัดทบวงวิทยาลัยอีก 8 แห่ง ทว่าหลักสูตรด้านการเกษตรไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากทั้งสถาบันการศึกษา นักศึกษา และผู้ประกอบการ (อาภา หวังเกียรติ 2535: 25-6) โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีลูกหลานเกษตรกรสอบเข้าในปี พ.ศ. 2521 ได้ประมาณร้อยละ 8-10 เท่านั้น ขณะที่หลักสูตรเกี่ยวกับการเกษตรมีลักษณะเป็นธุรกิจและอุตสาหกรรมการเกษตรมากขึ้น (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535: 45-7) เหล่านี้เป็นต้น

ประการสำคัญ ผลการวิจัยจำนวนมากถูกนำมาส่งเสริมให้เกษตรกรละทิ้งการทำเกษตรแบบดั้งเดิม โดยสถาบันวิชาการเกษตรเริ่มศึกษาวิจัยด้านเทคนิคการผลิตในไร่นามากขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้น (ธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2543: 49) และได้คิดค้นทดลองพืชพันธุ์ใหม่ให้เกษตรกรนำไปปลูกจำนวนมาก อาทิ ข้าวพันธุ์ กข.1 กข.2 กข.3 ดังกรณี นายชัยพร พรหมพันธุ์ และเกษตรกรรายอื่นๆ ที่หันมาปลูกข้าวพันธุ์ส่งเสริมชนิดต่างๆ ที่กล่าวแล้วก่อนหน้านี้ เช่นเดียวกับในส่วนของพืชผักไม้ผลชนิดต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่/หน่วยงานรัฐแจกจ่ายให้เกษตรกรนำไปทดลองปลูก ดังกรณีบ้านน้ำหักที่กรมวิชาการเกษตรได้ดำเนินโครงการส่งเสริมการปลูกมะพร้าวพันธุ์มาว่า ซึ่งเป็นพันธุ์ที่พัฒนาขึ้นให้น้ำมันมาก เนื้อหนา เหมาะสำหรับทำมะพร้าวแห้งมากกว่ามะพร้าวแฉก ขณะที่ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2535-2538 สถาบันเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อ กรมส่งเสริมการเกษตร ได้เพาะพันธุ์เนื้อเยื่อกล้วยหอมทองและแจกจ่ายต้นพันธุ์ให้ชาวบ้านน้ำหักนำไปปลูก เพราะกล้วยหอมไทยมีชื่อเสียงและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น (กรณีศึกษาบ้านน้ำหัก) เหล่านี้เป็นต้น

2.6 ระบบทุน/ตลาด

ระบบทุน/ตลาด โดยเฉพาะที่อยู่ในรูปของบรรษัทการเกษตร เป็นกลไกละเมิดสิทธิเกษตรกรในการเรียนรู้ พัฒนา และกำหนดระบบการผลิตที่สำคัญอีกประการ นับตั้งแต่การที่บริษัทตัวแทนจำหน่ายสารเคมีชนิดต่างๆ ครอบงำส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ผลิตภัณฑ์ของบริษัทโดยสร้างแรงจูงใจและให้ผลตอบแทนในลักษณะต่างๆ โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 หรือประมาณปี พ.ศ. 2513 เทคโนโลยีการเกษตรซึ่งเป็นผลจาก "การปฏิวัติเขียว"²⁹ ในประเทศแถบทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา อาทิ พันธุ์พืช ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าหญ้า เครื่องจักรกลการเกษตร ได้ทะลักเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนมาก บริษัทตัวแทนจำหน่ายเทคโนโลยีการเกษตรต่างๆ ดังกล่าวโดยเฉพาะสารเคมีได้ดำเนินการส่งเสริมการขายด้วยการจัดอบรมให้ความรู้ด้านการใช้สารเคมีและการจัดทำแปลงประกวดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกษตรอำเภอ เกษตรตำบล ฯลฯ ซึ่งนอกจากบริษัทจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด หากสามารถทำยอดขายได้ เจ้าหน้าที่จะได้รับส่วนแบ่งหรือผลประโยชน์ตามยอดขายนั้นๆ ดังกรณี ต.บางปลาหมอ ที่ "บริษัทเอกชนต่างๆ เข้ามาอบรมการทำเกษตรแผนใหม่ การใช้ปุ๋ย คือ พ่อของผมเป็นพ่อค้าคนกลางขายปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ผมก็รับเอาวิธีการและการใช้สารเคมีมาใช้" (ชัยพร พรหมพันธุ์, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายชัยพร พรหมพันธุ์) นอกจากนี้ บริษัทยังยื่นเงื่อนไขข้อแลกเปลี่ยนต่างๆ กับเกษตรกร เช่น การให้เปล่าปุ๋ยภายใต้เงื่อนไขที่เกษตรกรต้องเปลี่ยนวิธีการผลิตตามที่บริษัทกำหนด ฯลฯ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่หันมาใช้สารเคมีในการทำเกษตรกันอย่างกว้างขวาง

ขณะที่บรรดาพ่อค้าคนกลางก็มีส่วนในการกระตุ้นและสนับสนุนให้เกษตรกรหันมาใช้สารเคมีในการทำเกษตร เนื่องจากหากเกษตรกรขาดแคลนเงินทุนในการซื้อหาปัจจัยการผลิต พ่อค้าคนกลางจะจัดหาปัจจัยการผลิตต่างๆ ให้กับเกษตรกรก่อน โดยมีข้อแม้ว่าเกษตรกรต้องจำหน่ายผลผลิตให้แก่พ่อค้าคนกลางรายนี้รายเดียวเท่านั้น ส่วนค่าปัจจัยการผลิตต่างๆ จะหักจากราคาผลผลิตที่เกษตรกรนำไปจำหน่าย ดังกรณีบ้านกุดแดงที่ "เสี่ยหยุน" เป็นผู้จัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดและถั่วเขียวและปุ๋ยเคมีให้แก่เกษตรกร คิดเป็นเงินกู้ดอกเบี้ยร้อยละ 5 บาทต่อเดือน ทั้งยังประกันราคาผลผลิต สำคัญแต่จะต้องจำหน่ายผลผลิตให้กับ "เสี่ยหยุน" เท่านั้น นอกจากนี้ หากรายได้ต้องการนำเงินไปใช้ลงทุนด้านอื่นๆ ก็สามารถนำหลักทรัพย์ เช่น โฉนดที่ดิน ไปค้ำประกันเงินกู้จาก "เสี่ยหยุน" ได้ (กรณีศึกษานายกุดแดง)

²⁹ การปฏิวัติเขียว (Green Revolution) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงการทำเกษตรแบบดั้งเดิมเป็นการทำเกษตรแผนใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง ด้วยการใช้นวัตกรรมที่ผสมพันธุ์ขึ้นใหม่ ใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช เครื่องจักรกลการเกษตร การชลประทานแผนใหม่ และความรู้เกี่ยวกับการจัดการฟาร์มอย่างเป็น "วิทยาศาสตร์" (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535ก.: 15, เครื่องหมายอัญประกาศเป็นของผู้เขียน)

นอกจากนี้ โรงงานแปรรูปผลผลิตการเกษตรมีส่วนสำคัญให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนระบบการผลิตหรือวิธีการเพาะปลูก ดังกรณีบ้านกุดแดงที่ต้นทศวรรษ 2530 โรงงานน้ำตาลมิตรผลที่ตั้งอยู่ที่ อ. ภูเขียว ได้ขยายพื้นที่ส่งเสริมการปลูกอ้อยเข้ามาในหมู่บ้านและส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกอ้อยพันธุ์ที่โรงงานใช้ในการผลิตน้ำตาล ส่งผลให้ชาวกุดแดงบางส่วนปรับเปลี่ยนพื้นที่นาไปปลูกอ้อยแทน ดังรายหนึ่งที่ “พื้นที่แปลงอ้อยที่ 6-14 เนื้อที่ทั้งหมดรวมกันประมาณ 5 ไร่ 2 งานเดิมใช้เพื่อทำนาข้าวอย่างเดียว ปีละครั้ง ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2538 ได้นำอ้อยมาปลูกในนาข้าว เพราะทำนาข้าวได้ผลไม่ดีเต็มที่ และเห็นคนอื่นปลูกแล้วได้เงินดีจึงอยากปลูก ปลูกอ้อยส่งขายโรงงานน้ำตาลมิตรผลที่ อ. ภูเขียว” (อำนาจ ขจัดพาล, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายอำนาจ ขจัดพาล) เช่นเดียวกับอีกรายที่ “ตั้งแต่ปี 2538 ได้เลิกปลูกข้าวในแปลงอ้อยตั้งแต่ 4-13 และได้นำเอาอ้อยน้ำตาลพันธุ์ K200 มาปลูกส่งโรงงานน้ำตาลมิตรผลที่ อ. ภูเขียว” (เสงี่ยม เจริญผล, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายเสงี่ยม เจริญผล) เป็นอาทิ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมการเกษตรแบบครบวงจรและการเกษตรแบบพันธะสัญญาเป็นกลไกละเมิดสิทธิเกษตรกรของระบบทุน/ตลาดที่เด่นชัดที่สุด เนื่องจากเป็นรูปแบบการทำเกษตรที่เกษตรกรขาดอิสระในการเรียนรู้ พัฒนา และกำหนดระบบการผลิตของตนอย่างสิ้นเชิง เพราะการทำเกษตรในระบบดังกล่าวอาศัยความรู้และเทคโนโลยีจากภายนอกอย่างเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลมีนโยบายถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีการเกษตรจากบริษัทผู้เกษตรกร เป็นการผูกมัดเกษตรกรเข้ากับความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งเกษตรกรไม่สามารถเป็นเจ้าของและไม่มีศักยภาพในการพัฒนาความรู้และเทคโนโลยีของตน (จิรวุฒิ เสนาคำ มปป.: 11-3)

บทที่ 4 ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกร

บทนี้เป็นการกล่าวถึงขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกร แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกรระดับสากล ซึ่งวางอยู่ในบริบทและมีพัฒนาการมาจากการเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนระดับสากล ขณะที่อีกส่วนกล่าวถึงแนวคิดและขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกรภายในประเทศ ซึ่งมีพัฒนาการคลี่คลายมาตั้งแต่สมัยอยุธยาจนกระทั่งสมัยปัจจุบัน ดังแสดงให้เห็นเป็นลำดับ

1. ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกรระดับสากล

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกรระดับสากลเริ่มต้นและดำเนินอยู่ในบริบทของการเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน โดยการประชุมสามัญสภาสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคเอเชียที่ประเทศอินโดนีเซียในปี พ.ศ. 2526 ที่ประชุมได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยหน้าที่ขั้นพื้นฐานของประชาชนและรัฐบาลแห่งภูมิภาคอาเซียน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นข้อเรียกร้อง/ข้อตกลงให้รัฐบาลประเทศภาคีสมาชิกตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของเกษตรกรบนฐานของสิทธิในการใช้ทรัพยากรที่ดินและน้ำ เพื่อให้สามารถทำการผลิตได้อย่างมีศักยภาพและมีความยั่งยืนทั้งภาคเกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้นว่า มาตราที่ 3 ของปฏิญญาฯ กล่าวถึงการพัฒนาโดยอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกใช้และพัฒนาเทคโนโลยี การจัดการ ควบคุม หรือครอบงำในด้านต่างๆ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันการผูกขาดพันธุ์พืชและสัตว์ โดยเฉพาะมาตราที่ 5 ข้อ 4 ระบุว่า "เป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในอันที่จะต้องดำเนินการให้มีการใช้ที่ดินและใช้มาตรการอนุรักษ์ที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ป้องกันการทำลายผลผลิตจากที่ดิน ป้องกันการผลิต การนำเข้า และการขายวัตถุดิบทางการเกษตร...สนับสนุนคำจูนการกระจายที่ดินไปสู่ชาวไร่ชาวนาหรือสหกรณ์การเกษตรอย่างเป็นธรรม ป้องกันการรวบรวมกรรมสิทธิ์และการควบคุมที่ดิน ป้องกันการแย่งชิงที่ดิน ประกันราคาขั้นต่ำของผลผลิตทางการเกษตร และช่วยเหลืออุปถัมภ์การรวมตัวโดยสมัครใจเป็นสมาคมหรือสถาบันอิสระ" และข้อ 5 ที่ระบุว่า "เป็นหน้าที่ของรัฐบาลเช่นกันที่จะต้องดูแลไม่ให้เกิดดินสาธารณะ โดยเฉพาะที่ดินที่มีการตั้งรกรากแล้ว ตกไปอยู่ภายใต้การใช้ประโยชน์หรือการควบคุมของบรรษัทหรือผู้ลงทุนต่างชาติหรือกิจการที่มีลักษณะเป็นกลุ่มผูกขาดหรือกลุ่มร่วมหลายกิจการ ไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐ และจะต้องแบ่งสรรที่ดินรกร้างของสาธารณะไปสู่ชาวนาที่ยากจน ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน เกษตรกร หรือสหกรณ์ของชาวนาและเกษตรกรเช่นว่านี้" เป็นอาทิ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 คณะทำงานนานาชาติด้านทรัพยากรชีวภาพพืช (International Undertaking on Plant Genetic Resources, IU) ได้เสนอคำว่า "สิทธิเกษตรกร" (Farmer's Rights)

ต่อองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เป็นนัยว่าเกษตรกรควรมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืช แต่ “สิทธิเกษตรกร” ดังกล่าวไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร และยังไม่ได้รับการรับรองเป็นทางการหรือถูกรับรู้ในข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีผลบังคับใช้ดังเช่นสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชที่ถูกรับรู้ไว้ในข้อตกลงด้านทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การการค้าโลก นอกจากนี้ “สิทธิเกษตร” ที่ว่านี้ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่างๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร เกษตรกรรายย่อย ชนพื้นเมือง ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ต้องการให้ปรับเปลี่ยนความหมายของ “สิทธิเกษตรกร” เสียใหม่ ให้เหมาะสมและครอบคลุมสิทธิด้านอื่นๆ นอกจากทรัพยากรพันธุกรรมพืช

ขณะที่ในปี พ.ศ. 2535 UNCED ได้จัดประชุมหัวข้อ “สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” ที่ประเทศบราซิล ที่ประชุมมีมติรับรองร่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The Convention on Biological Diversity, CBD) ซึ่งมีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม และสิทธิของชุมชนกลุ่มต่างๆ แต่ไม่ได้กล่าวถึง “สิทธิเกษตรกร” โดยตรง กระทั่งในปี พ.ศ. 2536 คณะทำงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้นำเนื้อหาของอนุสัญญา มาพิจารณาเปรียบเทียบกับ “สิทธิเกษตรกร” ข้างต้น และมีมติให้ปรับปรุงความหมายของสิทธิเกษตรกรให้สอดคล้องกับเนื้อหาของอนุสัญญา

อย่างไรก็ดี นอกจากในส่วนขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว การเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกรยังเกิดขึ้นในส่วนของการภาคประชาชนอย่างสำคัญ โดยการประชุมร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชาวนา องค์กรประชาชน และชนพื้นเมืองดั้งเดิมจากกว่า 50 ประเทศที่เมือง Leipzig ประเทศสาธารณรัฐเยอรมันนี้เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2539 ที่ประชุมได้ร่าง “แผนปฏิบัติการของประชาชนว่าด้วยการเกษตร ความมั่นคงทางอาหาร และสิทธิเกษตรกร” ซึ่งเนื้อหาส่วนหนึ่งระบุถึงสิทธิเกษตรกรอย่างชัดเจน กล่าวคือ

- 1) สิทธิเกษตรกรควรเป็นไปในทิศทางเดียวกันและส่งเสริมสนับสนุนสิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม
- 2) จุดประสงค์หลักของสิทธิเกษตรกรคือยืนยันการควบคุมและเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ความหลากหลายทางชีวภาพที่ใช้ในภาคเกษตรกรรมโดยชุมชนท้องถิ่น เพื่อเขาจะสามารถพัฒนาระบบเกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง
- 3) เกษตรกรต้องได้รับสิทธิในการรับผลประโยชน์ทางทรัพยากรชีวภาพ ภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้อง สิทธิในการรักษา แลกเปลี่ยน และปรับปรุงพันธุ์พืช
- 4) การสร้างสรรค์และการเป็นเจ้าของในระดับท้องถิ่นมักจะเป็นของส่วนรวม สิทธิเกษตรกรควรจะต้องอยู่บนหลักเกณฑ์ดังกล่าว และควรจะต้องปกป้องและสนับสนุนการครอบครองร่วมกันในองค์

ความรู้และทรัพยากรต่างๆ โดยองค์ความรู้ร่วม (collective knowledge) นี้เชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ที่ดิน และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้

- 5) สิทธิเกษตรกรควรรวมการยอมรับอย่างเป็นทางการเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 6) สิทธิเกษตรกรควรรวมถึงสิทธิได้รับการสนับสนุนในด้านการวิจัยอย่างมีส่วนร่วมและเหมาะสม

จะเห็นได้ว่า “สิทธิเกษตรกร” ในแผนปฏิบัติการของประชาชนฯ ดังกล่าวมีขอบเขตเนื้อหากว้างขวางกว่า “สิทธิเกษตรกร” ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ขณะเดียวกันแต่ละประเทศก็กำหนดความหมายและขอบเขตของสิทธิเกษตรกรแตกต่างกันไป อาทิ ร่างกฎบัตรสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights Charter) ของสหพันธ์เกษตรกรอินเดียมีเนื้อหาว่าด้วยสิทธิเกษตรกรในการเลือกวิถีชีวิตและระบบเกษตรกรรม สิทธิในทรัพยากร ภูมิปัญญา และผลงาน สิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากการครอบงำของรัฐหรือบริษัทในการเลือกวิถีการผลิต สิทธิเกษตรกรในฐานะที่เป็นสิทธิร่วมและสิทธิชุมชน ฯลฯ ซึ่งเป็นสิทธิเกษตรกรที่มีเนื้อหากว้างขวาง ครอบคลุม และเชื่อมโยงกับด้านอื่นๆ มิได้มีเฉพาะด้านทรัพยากรพันธุกรรมดังเช่นความหมายขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

นอกจากนี้ ประเทศไทย อินเดีย ฟิลิปปินส์ ได้ร่วมกันร่างกฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และได้พัฒนาระบบกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนพื้นเมือง และเกษตรกรโดยตรง อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิภูมิปัญญาท้องถิ่น (Community Intellectual Right) กฎหมายสิทธิเกษตรกรในทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งได้ขยายขอบเขตออกครอบคลุมสิทธิหลายด้าน เช่น สิทธิในการได้รับการชดเชยเมื่อมีการนำทรัพยากรชีวภาพของชุมชนไปใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์ สิทธิในการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชโดยไม่ถูกจำกัดโดยระบบการให้สิทธิผูกขาด การมีส่วนร่วมในนโยบายและกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับธนาคารพันธุกรรม การตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพ ฯลฯ

2. ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกรในประเทศไทย

แนวคิดด้านสิทธิเกษตรกรในสังคมไทยมีพัฒนาการมาจากอดีต ดังที่กฎหมายโบราณฉบับต่างๆ ได้กล่าวถึงสิทธิในผลผลิตและที่ทำกินอย่างชัดเจน อาทิ กฎหมายมังรายศาสตร์ มาตรา 1 บัญญัติว่า “ไพร่อดุตสาหะสร้างป่าคา นาร้าง สอนร้างให้เป็นนา เป็นสวน เป็นบ้านเมือง ให้กินข้าวก่อน สามปีต่อจากนั้นจึงเป็นค่านาค่าสวน เพื่อให้ไพร่อดุตสาหะสร้างบ้านเมือง ฯลฯ เป็นพลเมืองดี ได้รับความสุขสบาย หากผู้ใดถือดีว่ามียศศักดิ์มาเพิ่มค่าเช่านาให้แก่ขุนผู้กินนา เพื่อจกแย่งชิงเอาไป

จากผู้สร้างคนเดิมนั้น อยายยอมให้กระทำได้ มันเป็นคนเลว อย่าปล่อยให้มียศมีอำนาจได้ เป็นคนเกียจคร้าน ก็จะทำให้ไร่นาเสียหาย บ้านเมืองก็จะพลอยเสื่อมถอยไปด้วย” เช่นเดียวกับศิลาจารึกสมัยสุโขทัยหลักที่ 1 ที่มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงสร้างปาลมาก ปาลู ทัวเมืองนี้ทุกแห่ง ปาลร้าวก็หลายในเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น” กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายโบราณยึดถือหลักการที่ว่าผู้ทำการผลิตเป็นเจ้าของผลผลิตและปัจจัยการผลิต และสามารถผลิตพืชชนิดใดก็ได้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับราษฎรในการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความเจริญรุ่งเรืองให้กับบ้านเมือง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2535)

อย่างไรก็ดี สิทธิเกษตรกรหรือสิทธิของราษฎรที่ว่าเป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์มากกว่าจะเป็นสิทธิในการถือครอง หรือหากเป็นสิทธิในการถือครองก็เป็นเพียงการถือครองชั่วคราวหรือไม่ได้เป็นเจ้าของอย่างแท้จริง เนื่องจาก “ที่โนแวนแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพ นพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะเป็นที่ราษฎรหามิได้ และมีพิพาทกันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้าน ที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่ แลดื้อพทำเอา แลปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มั่น” (กฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเตล็ดมาตรา 52) สำคัญแต่เพียงว่าก่อนสมัยปฏิรูปการปกครองรัฐยังไม่ได้ขยายอำนาจเชิงทฤษฎีดังกล่าวเข้าไปควบคุมราษฎรมากนัก ราษฎรยังมีอิสระในการกำหนดธรรมเนียมประเพณีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างมิติด้านความเชื่อ มิติด้านอำนาจ และมิติด้านจารีตประเพณี (เสนห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ 2536) กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิเกษตรกรในสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิชุมชน³⁰ โดยเฉพาะในความหมายของสิทธิร่วมเหนือทรัพยากรภายใต้กฎระเบียบที่ชุมชนร่วมกันกำหนด ดังที่ชาวบ้านกุดแดงเห็นว่าสิทธิชุมชนหมายถึง “การที่คนในชุมชนมีสิทธิในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นคณะเพื่อปรึกษาหารือกันและลงความเห็นด้วยกันในการที่จะทำกิจกรรม เช่น การทำบุญตามประเพณี การพัฒนาหมู่บ้าน และการประกอบอาชีพด้านต่างๆ ในชุมชน” (กรณีศึกษาบ้านกุดแดง) โดยเฉพาะชุมชนคันธุลีที่สิทธิชุมชนครอบคลุมถึง “การกำหนดรูปแบบและวิธีการทำการเกษตรในเขตป่าพรุของเกษตรกร” (กรณีศึกษาชุมชนคันธุลี)

ทั้งนี้ สิทธิชุมชนเหนือทรัพยากรท้องถิ่นเริ่มได้รับผลกระทบเมื่อมหาอำนาจตะวันตกแผ่อิทธิพลเข้ามาสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะหลังจากรัฐบาลรับรองสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งนอก

³⁰ โดย “สิทธินั้นไม่ใช่ความจริงที่ถูกติดอยู่กับวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่งอย่างตายตัวเหมือนเช่นความเข้าใจในแนวความคิดแบบนิเวศวิทยาวัฒนธรรม...สิทธินั้นถูกสร้างขึ้นมาจากความเข้าใจของชาวบ้านภายใต้เงื่อนไขของความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกับรัฐ ซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา...เมื่อชาวบ้านเห็นว่ารัฐไม่สามารถปกป้องป่าได้ และส่งผลกระทบกับวิถีชีวิตของพวกเขา ชาวบ้านจึงได้สำนึกและลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิในการจัดการป่าในฐานะที่พวกเขาได้อาศัยและได้ประโยชน์จากป่า สิทธินี้จึงไม่ใช่ความจริงที่มีอยู่เดิม แต่เป็นสำนึกที่สร้างขึ้นมาจากพื้นฐานประเพณีเดิม” (ยศ สันตสมบัติ 2543)

จากจะทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบหลายด้าน เช่น สิทธิสภาพนอกอาณาเขต การยกเลิกการผูกขาดของพระคลังสินค้า การอนุญาตให้ต่างประเทศเข้ามาดำเนินธุรกิจการทำไม้สัก ฯลฯ สนธิสัญญาฉบับนี้ยังนำไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ราษฎร และทรัพยากรอย่างสำคัญ โดยรัฐได้มีระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบตะวันตกที่มีเฉพาะทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินของรัฐเข้ามาใช้ด้วยการออกกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายตามแนวทางของตะวันตก พร้อมกับรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น ทรัพยากรท้องถิ่นซึ่งเคยเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนจึงถูกรัฐยึดครอง (เสนห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ 2536)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะถูกลดทอนกรรมสิทธิ์โดยกฎหมายและนโยบายรัฐ แต่เกษตรกรและชุมชนหลายแห่งไม่ได้ยอมจำนนหรือยอมจำนน หากได้ต่อสู้ดิ้นรนในรูปแบบต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่กบฏผีบุญในภาคอีสาน การต่อสู้ของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยที่เรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมจากรัฐในปัญหาที่ดินและราคาผลผลิต โดยเฉพาะตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา การต่อสู้เคลื่อนไหวด้านสิทธิชุมชนทวีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบในด้านต่างๆ ดังที่กล่าวแล้วก่อนหน้านี้ ก่อให้เกิดกลุ่ม/องค์กร เครือข่าย และขบวนการต่างๆ จำนวนมาก ดำเนินการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรท้องถิ่น รวมทั้งการเคารพในภูมิปัญญาและวัฒนธรรมชุมชน (รายละเอียดดู ประภาส ปิ่นตบแต่ง 2541)

ดังกรณีบ้านโป่งคำหลังจากมีการบุกเบิกป่าเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าวโพด ถั่วเขียว ยาสูบ โดยเฉพาะการสัมปทานป่าของบริษัทน้ำมันคำไม้ในปี พ.ศ. 2516 นอกจากจะส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมาก ยังก่อให้เกิดภาวะฝนแล้ง การพังทลายของหน้าดิน และดินเสื่อมสภาพ พระอธิการสมคิด จารณธมโม จึงปลุกจิตสำนึกชาวบ้านในการอนุรักษ์และปลูกป่า เริ่มต้นด้วยการจัดตั้งกลุ่มยุวเกษตรกร ดำเนินกิจกรรมปลูกป่าและเดินตรวจป่า เพื่อให้เยาวชนได้กลับไปเล่าให้ผู้ปกครองและสมาชิกในครอบครัวฟัง ต่อมาจึงจัดตั้งคณะกรรมการรักษาป่าชุมชน ซึ่งมีพระอธิการสมคิดเป็นที่ปรึกษา ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาป่าในลักษณะต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการจัดทำพิธีสืบชะตา ลำน้ำและบวชป่า ประกาศให้ทราบทั่วทั้งลำน้ำ พื้นดิน และป่าไม้เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชน ไม่สามารถถือสิทธิครอบครองในลักษณะปัจเจกได้ นอกจากนี้ยังมีกลุ่ม/องค์กรชุมชนอื่นๆ ที่ดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการอนุรักษ์ธรรมชาติ เช่น กลุ่มทอผ้าที่ใช้วัสดุธรรมชาติ เช่น เปลือกไม้ ใบไม้ ทำสีย้อมผ้า รวมทั้งกลุ่มเหมืองฝายและกลุ่มเกษตรกรที่ร่วมกันดูแลรักษาลำน้ำมวบและป่า (กรณีศึกษาบ้านโป่งคำ)

เช่นเดียวกับชุมชนคันธุลีที่หลังจากชาวบ้านบุกเบิกจับจองพื้นที่ป่าพรุเพื่อปลูกพืชยางพารา โดยเฉพาะการที่นายทุนภายนอกบุกเบิกป่าพรุเพื่อทำสวนปาล์ม ส่งผลให้น้ำในพรุลดน้อยลง ชาวคัน

ธูลีบางรายจึงคิดว่าจำเป็นที่จะต้องอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุ โดย "ตอนแรกทำอยู่เพียงคนเดียว จึงพยายามหาเพื่อนที่คิดคล้ายกัน เมื่อมีการคิดคล้ายกันก็นำไปสู่คนอื่น ๆ เริ่มตั้งแต่การพูดคุยกันในวงเล็กๆ เมื่อพบกันในงาน ค่ายที่บ้านบ้าง บอกเขาว่าป่าพรุเหลือต้นไม้ใหญ่ไม่มากนัก ต่อไปน้ำจะแห้ง นำที่จะรักษาป่าพรุไว้ให้ลูกหลาน ในระยะแรกการทำงานทางความคิดยังเป็นไปในลักษณะหลวมๆ ปลุกสำนึกคนในชุมชนให้ตระหนักถึงวิกฤติน้ำและทรัพยากรที่กระทบต่ออาชีพการเกษตรกับการอยู่อาศัยของชุมชนแห่งนี้" (จันทโชติ ภูศิลป์, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายจันทโชติ ภูศิลป์) การพูดคุยได้ผลระดับหนึ่ง เพราะ "หากผมไม่คัดค้านก็เหมือนกับฆ่าตัวตาย เพราะไม่สามารถทำการเกษตรได้ต่อไป ต้องย้ายไปหาที่ทำกินใหม่ ซึ่งเป็นไปไม่ได้" (ชาวคันธูลี ไม่ทราบชื่อและนามสกุล, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษาชุมชนคันธูลี) ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 จึงได้มีการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าพรุคันธูลี มีคณะกรรมการจัดการป่าพรุ แต่ยังเป็นกรรวมตัวในลักษณะหลวมๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับมหาวิทยาลัยบริติชโคลัมเบียเข้ามาทำการวิจัยหัวข้อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ส่งผลให้กลุ่มฯ มีกำลังใจและความหวังเพิ่มขึ้น จนกระทั่งสามารถผลักดันนายทุนที่กว้านซื้อที่ดินบริเวณป่าพรุเพื่อปลูกปาล์มออกนอกพื้นที่ได้ และได้มีการปักป้ายประกาศรอบป่าพรุ ห้ามบุกรุกอย่างเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายนอกหรือภายในชุมชน พร้อมกันนี้กลุ่มฯ ได้ร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์การดูแลป่าพรุขึ้น โดยมอบหมายให้สมาชิกดูแลป่าพรุบริเวณที่ติดกับที่ดินของตน ป้องกันมิให้คนอื่นบุกรุกจับจองได้อีก (กรณีศึกษาชุมชนคันธูลี)

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2535 โครงการเสริมศักยภาพองค์กรชาวบ้าน ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามาดำเนินกิจกรรมสนับสนุนกลุ่มฯ ทั้งด้วยการจัดพูดคุยในพื้นที่และการเชิญเข้าร่วมสัมมนาการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมในที่ต่างๆ ต่อมาหลังจากโครงการเสริมศักยภาพองค์กรชาวบ้านสิ้นสุดลง โครงการป่าเพื่อชีวิตได้เข้ามาดำเนินกิจกรรมต่อในฐานะที่ป่าพรุคันธูลีเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายป่าอนุรักษ์ในเขต จ.สุราษฎร์ธานี นอกจากนี้ ปี พ.ศ. 2539-2540 มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งประเทศไทยฯ ได้เข้ามาจัดทำแผนปฏิบัติการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อเสนอต่อสำนักนโยบายและสิ่งแวดล้อม³¹ ขณะที่หน่วยงานรัฐเช่นสำนักงานพัฒนาชุมชนสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และชุดคลองระบายน้ำ โดยปัจจุบันชื่อเรียกของของกลุ่มอนุรักษ์ป่าพรุคันธูลีคือการ

³¹ โดยแผนปฏิบัติการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพฉบับดังกล่าวประกอบด้วย 1) การจัดระบบกรรมสิทธิ์ใหม่ โดยนำที่ดินป่าพรุคืนมาและปล่อยให้พื้นดินตามธรรมชาติ 2) พื้นที่ป่าพรุคันธูลีและพื้นที่รับน้ำควรได้รับประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครอง โดยมีกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับระบบนิเวศป่าพรุ 3) ดำเนินการให้ป่าพรุคันธูลีเป็นแหล่งศึกษาด้านธรรมชาติวิทยาในฐานะเป็นหนึ่งในพื้นที่ชุ่มน้ำของภาคใต้ตอนบน ที่มีการดูแลรักษาโดยชุมชน 4) ให้มีกระบวนการสิ่งแวดล้อมศึกษาสำหรับคนท้องถิ่นและผู้สนใจ และ 5) สนับสนุนให้องค์กรชุมชนเกิดความเข้มแข็งและปรับเปลี่ยนระบบการผลิตให้สอดคล้องกับธรรมชาติโดยเร่งด่วน (กรณีศึกษาชุมชนคันธูลี)

ให้รัฐรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำและป่าพรุ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการต่างๆ ของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชน (กรณีศึกษาชุมชนคันธุลี)

หรือกรณีบ้านหนองปรือหลังจากที่สัตว์น้ำลดลงจากการรุกรานเข้ามากวาดจับสัตว์น้ำของเรือประมงอวนลากอวนรุน ชาวประมงได้รวมตัวกันแก้ไขปัญหาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา โดยช่วงแรกเป็นการแก้ไขปัญหาตามลำพัง มีทั้งการเจรจาและบางครั้งถึงขั้นใช้อาวุธปะทะกับเรือประมงพาณิชย์ ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2535 องค์การพัฒนาเอกชนได้เข้าไปส่งเสริมสนับสนุน จึงก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งอ่าวท่าชนะ 7 หมู่บ้านใน ต.ท่าชนะ และตำบลใกล้เคียง ดำเนินกิจกรรมหลายลักษณะ นับตั้งแต่การนำปะการังเทียมซึ่งสร้างโดยใช้ซีเมนต์บรรจุกระสอบปุ๋ย แล้วเสียบข้างด้วยเหล็กเส้นไปวางไว้ในทะเล เพื่อป้องกันเรือประมงพาณิชย์และเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ซึ่งประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง เพราะสามารถเจรจากับเรือประมงพาณิชย์ได้ และเมื่อสัตว์น้ำกลับมามีอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง ผู้ที่ไปขายสินค้าแร่ต่างทยอยกลับหมู่บ้านมาทำประมงอีกหน นอกจากดำเนินกิจกรรมเชิงอนุรักษ์แล้ว ชุมชนฯ ยังดำเนินกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสร้างสวัสดิการให้แก่สมาชิก รวมทั้งเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ 13 จังหวัด ซึ่งการดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์ของชุมชนฯ ส่งผลให้ส่วนราชการต่างๆ ให้การสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณ การจัดประชุมสัมมนาด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีนักเรียน นักศึกษาจากสถาบันต่างๆ เข้าไปศึกษาเรียนรู้ทั้งด้านระบบนิเวศชายฝั่งและวิถีชีวิตชาวประมง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปัญหาการรุกรานเข้ามากวาดจับสัตว์น้ำของเรือประมงพาณิชย์ยังไม่ได้รับการคลี่คลาย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความหย่อนยานไร้ประสิทธิภาพและฉ้อฉลของเจ้าหน้าที่รัฐ (กรณีศึกษาบ้านหนองปรือ)

อย่างไรก็ดี นอกจากในบริบทของสิทธิชุมชนรวมทั้งสิทธิมนุษยชนแล้ว การเคลื่อนไหวด้านสิทธิเกษตรกรยังเกิดขึ้นในส่วนของกระบวนการปรับเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนากระบวนการบนฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่นและศักยภาพของเกษตรกรอย่างสำคัญ เป็นระบบเกษตรกรรมที่สอดคล้องเหมาะสมและสร้างความยั่งยืนให้กับทั้งเกษตรกร ครอบครัว ชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติ ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

บทที่ 5

กระบวนการปรับเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

บทนี้เป็นการกล่าวถึงกระบวนการปรับเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกร แบ่งเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงระบบเกษตรกรรมยั่งยืนและสาเหตุการปรับเปลี่ยนสู่ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ส่วนที่สองกล่าวถึงกระบวนการปรับเปลี่ยนเรียนรู้จากเกษตรกรแผนใหม่สู่เกษตรกรรมยั่งยืนในช่วงก่อนปลายทศวรรษ 2520 ซึ่งมักเกิดขึ้นในลักษณะของการริเริ่มสร้างสรรค์โดยเกษตรกรเป็นส่วนใหญ่ ส่วนที่สามกล่าวถึงกระบวนการปรับเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนในช่วงปลายทศวรรษ 2520 ถึงต้นทศวรรษ 2530 ซึ่งเป็นช่วงของการเรียนรู้และพัฒนาพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนร่วมกันระหว่างเกษตรกร องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มทางสังคม รวมทั้งเป็นช่วงที่มีการรณรงค์ส่งเสริมการทำเกษตรกรรมยั่งยืนอย่างแพร่หลาย ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรจำนวนหนึ่งปรับเปลี่ยนระบบการผลิตสู่ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ขณะที่อีกส่วนกล่าวถึงกระบวนการปรับเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนตั้งแต่ประมาณต้นทศวรรษทศวรรษ 2530 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรจำนวนมาก โดยนอกเหนือจากองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มทางสังคมซึ่งดำเนินกิจกรรมมาอย่างต่อเนื่องแล้ว ยังประกอบด้วยรัฐ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ภาครัฐกิจเอกชน รวมถึงสื่อแขนงต่างๆ ดังแสดงให้เห็นเป็นลำดับ

1. ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนและสาเหตุการปรับเปลี่ยน

1.1 ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน: หลักการ ความหมาย และรูปแบบ

“เกษตรกรรมยั่งยืน” เป็นชื่อรวมๆ สำหรับเรียกระบบการเกษตรที่ต้องการหลุดพ้นไปจากปัญหาและผลกระทบจากระบบการเกษตรแผนใหม่ โดยในระดับสากลได้มีผู้กำหนดหลักการและหมายความของเกษตรกรรมยั่งยืนไว้ค่อนข้างมาก แต่โดยหลักๆ แล้วค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นระบบการเกษตรที่สอดคล้องกับระบบนิเวศ มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ เป็นธรรม และมีมนุษยธรรม (GIP อ้างใน วิฑูรย์ ปัญญากุล 2539: 78) หรือเป็นระบบเกษตรกรรมที่มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ เกื้อกูลต่อระบบนิเวศ มีความเป็นธรรม เคารพในความเป็นมนุษย์ และมีระบบวัฒนธรรมที่เหมาะสม (Fernandez อ้างใน Castillo 1994) หรือเป็นระบบเกษตรกรรมที่มีความยั่งยืนของระบบนิเวศ มีความเท่าเทียมหรือเสมอภาคทั้งกลุ่มคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นหลัง และสามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรอย่างต่อเนื่องโดยยังสามารถรักษาคุณภาพของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต (Harrington อ้างใน Castillo 1994 และ Ranaweera et.al 1993) รวมทั้งเป็นระบบการผลิตที่ทำให้เกิดผลตอบแทนอย่างต่อเนื่องจากการใช้ที่ดิน น้ำ ทรัพยากรพันธุกรรม และอื่นๆ เพื่อนำไปสู่กระแส

ความต้องการที่กำหนดไว้ โดยปราศจากจากทำลายทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับคนรุ่นต่อไป (Castillo 1992) เป็นอาทิ

ขณะที่ในประเทศไทยได้มีความพยายามกำหนดความหมายและหลักการเกษตรกรรมยั่งยืนเช่นกัน โดยในช่วงแรกๆ การแสวงหาทางออกจากปัญหาและผลกระทบจากเกษตรกรรมแผนใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้คำว่าเกษตรกรรมทางเลือก ซึ่งเป็นรูปแบบการทำเกษตรที่ 1) ใช้ทรัพยากรในไร่นาอย่างมีประสิทธิภาพ มีรูปแบบการผลิตและการจัดการหมุนเวียนทรัพยากรได้อย่างสมดุล หลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรจากภายนอก 2) ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อดินเพื่อประโยชน์ที่ยั่งยืน 3) ปกป้องมลภาวะที่เกิดเนื่องจากการทำการเกษตร 4) มุ่งผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ มีธาตุอาหารครบถ้วนในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการ 5) ลดการใช้น้ำมันปิโตรเลียมและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากเชื้อเพลิงดึกดำบรรพ์ทุกรูปแบบ 6) ปฏิบัติต่อสัตว์และสิ่งมีชีวิตในฟาร์มโดยยึดหลักมนุษยธรรม 7) มิได้มีเป้าหมายการผลิตเพื่อการตลาดประการเดียว และ 8) เอื้อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาระบบนิเวศของชุมชน (รายละเอียดดู วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2535ก: 101-5) โดยเฉพาะในการประชุมคณะทำงานฝ่ายวิชาการและที่ปรึกษา คณะกรรมการดำเนินงานจัดสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือก วันที่ 3 เมษายน 2535 ณ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ประชุมได้ร่วมกันกำหนดความหมายเกษตรกรรมทางเลือกว่า คือ “การผลิตทางการเกษตรและวิถีการดำเนินชีวิตของเกษตรกรที่เอื้ออำนวยต่อการฟื้นฟูและดำรงรักษาไว้ซึ่งความสมดุลย์ของระบบนิเวศและสภาพแวดล้อม โดยมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นธรรม ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้บริโภค รวมทั้งพัฒนาสถาบันทางสังคมของชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อความผาสุกและความอยู่รอดของมวลมนุษยชาติโดยรวม” (ข้อเสนอแนะของที่ประชุมคณะทำงานฝ่ายวิชาการและที่ปรึกษา คณะกรรมการดำเนินงานจัดสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือก อ้างใน วิฑูรย์ ปัญญากุล 2539: 78-9)

ขณะที่ต่อมาในช่วงหลังซึ่งการเคลื่อนไหวอยู่ภายใต้ชื่อเกษตรกรรมยั่งยืนได้มีการกำหนดความหมายเกษตรกรรมยั่งยืนว่าเป็นสภาวะทางการเกษตรที่ประกอบด้วยความเป็นไปได้ทางกายภาพ ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ ความเป็นไปได้ทางสิ่งแวดล้อม และความเป็นไปได้ทางสังคม หรือเป็นระบบเกษตรกรรมที่มีความสัมพันธ์และเกื้อกูลกับสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละภูมิภาค สามารถให้ผลผลิตที่ปลอดภัยและหลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจโดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกษตรกร จนมีความมั่นใจที่ส่งผ่านแนวทางดังกล่าวไปสู่อนาคต (ธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2544: (2-15)-(2-16)) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำการเกษตรแผนใหม่อย่างสำคัญ ดังรายละเอียดแสดงในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างเกษตรกรรมแผนใหม่กับเกษตรกรรมยั่งยืน

เกษตรกรรมแผนใหม่	เกษตรกรรมยั่งยืน
1) เน้นการผลิตแบบเชิงเดี่ยว หรือปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดเดียวในพื้นที่ติดต่อกันเป็นผืนใหญ่	1) เน้นการผสมผสานให้เกิดความหลากหลายและเกื้อกูลกันของกิจกรรม เช่น พืช สัตว์ ประมง ป่าไม้
2) ใช้พันธุ์ที่ได้จากการผสมและคัดเลือกโดยหลักการทางพันธุศาสตร์เพื่อให้ได้ผลผลิตสูงเป็นประการสำคัญ	2) ใช้พันธุ์ที่คัดเลือกโดยธรรมชาติให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน
3) เน้นการเพิ่มผลผลิตจากการใช้ปัจจัยการผลิตจากภายนอก เช่น ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ฮอร์โมน ฯลฯ	3) เน้นการใช้ปัจจัยการผลิตที่เกิดจากการหมุนเวียนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในฟาร์มและในท้องถิ่น และเน้นการเทคโนโลยีชีวภาพ
4) ใช้เครื่องทุ่นแรงจากพลังงานการเผาไหม้ของน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นส่วนใหญ่	4) เน้นการใช้แรงงานคน สัตว์ และเครื่องทุ่นแรงขนาดเล็กที่ประหยัดพลังงานและเป็นการพึ่งตนเอง
5) วางแผนการผลิตโดยมีเป้าหมายเพื่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ที่เหลือจึงใช้บริโภค	5) มีเป้าหมายการผลิตเพื่อควมมีเสถียรภาพในครอบครัวเป็นอันดับแรก ผลผลิตสู่ตลาดท้องถิ่นเป็นลำดับรอง
6) ผลผลิตมีสารเคมีตกค้าง ซึ่งสามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ	6) ผลผลิตปลอดสารเคมีตกค้าง
7) เน้นการพัฒนาแบบแยกส่วนในลักษณะของความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น พืช สัตว์ ประมง ป่าไม้	7) เน้นการพัฒนาในเชิงระบบนิเวศเกษตรในลักษณะองค์รวม
8) ใช้เทคโนโลยีทันสมัยซึ่งนำเข้าจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่	8) ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่นผนวกกับเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ

(ที่มา: ชนวน รัตนวราหะ 2542: 2)

ทั้งนี้ เกษตรกรรมยั่งยืนมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับองค์ประกอบด้านใดของระบบเกษตรกรรม ปัจจุบันในประเทศไทยจำแนกได้ 5 รูปแบบ คือ

1) เกษตรแบบผสมผสาน หมายถึงระบบการเกษตรที่มีการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์หลายชนิดในพื้นที่เดียวกัน หรือมีกิจกรรมการเกษตรตั้งแต่ 2 กิจกรรมขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการปลูกพืชแบบผสมผสานโดยยึดพืชเป็นหลัก การเลี้ยงสัตว์ผสมผสานหรือการเลี้ยงสัตว์ที่หลากหลาย รวมทั้งการปลูกพืชผสมผสานกับการเลี้ยงสัตว์ โดยกิจกรรมการเกษตรแต่ละประเภทจะต้องเกื้อกูลประโยชน์ต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เป็นการใช้ทรัพยากรในไร่นา เช่น ดิน น้ำ แสงแดดอย่างเหมาะสม ทั้งก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด สร้างความสมดุลให้กับสภาพแวดล้อม และเพิ่มพูนความ

อุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2539: 87-92) หรือเป็น “การทำเกษตรที่มี การเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์หลายๆ ชนิดในพื้นที่เดียวกัน โดยที่กิจกรรมการผลิตแต่ละอย่างต้อง เกื้อกูลประโยชน์ต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด” (จิรัฐมิ เสนาคำ 2539: 105-6) รวมทั้งเป็น “การ จัดระบบของกิจกรรมการผลิตในไร่นา ได้แก่ พืช สัตว์ และประมง ให้มีการผสมผสานต่อเนื่องและ เกื้อกูลในการผลิตซึ่งกันและกัน โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในไร่นา เช่น ดิน น้ำ แสงแดดอย่างเหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุด มีความสมดุลของสภาพแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และเกิดผลในการเพิ่มพูนความ อุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ” (สุวรรณ อุยานันท์ 2539: 12) ซึ่งอาจเป็นเกษตรผสมผสาน พืช-พืช เกษตรผสมผสานพืช-ปลา เกษตรผสมผสานสัตว์-ปลา หรือเกษตรผสมผสานพืช-สัตว์ (เพ็ง อ่าง: 12-3)

2) เกษตรอินทรีย์ หมายถึงระบบการผลิตทางการเกษตรที่หลีกเลี่ยงการใช้ปุ๋ยเคมีสังเคราะห์ สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และฮอร์โมนที่กระตุ้นการเจริญเติบโตของพืชและสัตว์ การเกษตรกรรมอินทรีย์ อาศัยการปลูกพืชหมุนเวียน เศษซากพืช มูลสัตว์ พืชตระกูลถั่ว ปุ๋ยพืชสด เศษซากเหลือทิ้งต่างๆ การ ใช้ธาตุอาหารจากการผุพังของหินแร่ รวมทั้งใช้หลักการควบคุมศัตรูพืชโดยวิธีชีวภาพ เพื่อรักษา ความอุดมสมบูรณ์ของดิน เป็นแหล่งอาหารของพืช รวมทั้งเป็นการควบคุมศัตรูพืชต่างๆ เช่น แมลง โรค และวัชพืช (WOOKEY อ้างใน วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ 2539: 96-7) กล่าวอีกนัยหนึ่ง “หัวใจของเกษตร อินทรีย์อยู่ที่ดิน ปฏิเสธการใช้สารเคมีทุกชนิด” (รายละเอียดดู จิรัฐมิ เสนาคำ 2539: 109-11 และดู รัตนวา จิตต์สงวน 2544: (3-19)-(3-22) และชมรมศิษย์เก่าบูรณะชนบทและเพื่อน มปป.: 5-6 ประกอบด้วย)

3) เกษตรธรรมชาติ ประกอบด้วยหลายแนวทาง ได้แก่ แนวทางเกษตรธรรมชาติคิวเซ (อำ พล เสนานรงค์ และบริบูรณ์ สมฤทธิ์ 2536: 61) หรือแนวทางเกษตรธรรมชาติของโมกจิ โอภาตะ ซึ่ง มีหลักการว่า “คือการนำพลังอันสูงส่งตามธรรมชาติของดินมาใช้ให้เป็นประโยชน์...สิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิด ปัญหาในการเกษตรที่ผ่านมาคือการขาดความรู้ความเข้าใจต่อธรรมชาติของดิน ทั้งนี้เพราะ สาเหตุจากการที่ไปให้ความสำคัญต่อยุซึ่งเป็นเพียงสิ่งที่ช่วยเสริม มากกว่าเรื่องของดินซึ่งเป็นสิ่ง หลัก” (มูลนิธิเพื่อการวิจัยและพัฒนาเกษตรกรรมธรรมชาติสากล 2532: 7 และดู 7-8 ประกอบด้วย) โดยการทำเกษตรธรรมชาติตามแนวทางโมกจิ โอภาตะ อาศัยเทคนิคพื้นฐาน เช่น การศึกษาดิน การ คลุมผิวดิน การใช้ปุ๋ยหมัก การปรับปรุงดินโดยการปลูกพืชหมุนเวียน การใช้ปุ๋ยพืชสด การควบคุม แมลงศัตรูพืชและวัชพืช การเลี้ยงปศุสัตว์ (รายละเอียดดู เพ็งอ่าง: 9-16 และดูประวัติของเกษตร ธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่นใน 5-6)

โดยเฉพาะเกษตรกรรมธรรมชาติแนวทางของมาซาโนบุ ฟูกุโอกะ ซึ่งเป็นการทำเกษตรแบบ "อกรรม" (DOING NOTHING FARMING) หรือ "ทำด้วยการไม่ต้องทำอะไร" คือเป็นการยุติเกษตรกรรมที่แทรกแซงธรรมชาติและยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง เป็นเกษตรกรรมที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับธรรมชาติ และไม่ได้เป็นเพียงวิธีการทำเกษตร แต่เป็นวิถีแห่งการบ่มเพาะความสมบูรณ์ของมนุษย์และการเข้าถึงธรรมชาติ (ภรณ์ ภูมิพินนา 2534: 22 และจิรัฐฉิม เสนาคำ 2539: 39-40) หรือเป็นระบบเกษตรกรรมที่สร้างผลผลิตพืชและสัตว์ให้สอดคล้องกับระบบนิเวศของพื้นที่ โดยพยายามแทรกแซงการใช้ปัจจัยและเทคโนโลยีทางการผลิตต่างๆ ให้น้อยที่สุด เพื่อให้ระบบเกษตรกรรมและธรรมชาติสามารถเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นองค์รวม (ธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2544: (3-23) และดู (3-23)-(3-27) ประกอบด้วย)³² โดยหลักการของเกษตรธรรมชาติแนวทางฟูกุโอกะประกอบด้วย การไม่ไถพรวนดิน การงดเว้นการใส่ปุ๋ย การไม่กำจัดวัชพืช และการไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช (รายละเอียดดู ภรณ์ ภูมิพินนา 2534: 22-56; รสนา โตสิตรระกูล 2535: 6-12 และจิรัฐฉิม เสนาคำ 2539: 111-3) ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ได้ทั้งการทำนา การทำสวนไม้ผล และการทำสวนผัก (รายละเอียดดู ภรณ์ ภูมิพินนา 2534: 120-74) นอกจากนี้ ในการทำนาธรรมชาติ ฟูกุโอกะยังมีเทคนิคการทำกระสุนดินเหนียวหุ้มเมล็ดข้าวเพื่อป้องกันนก หนู และศัตรูอื่นๆ ก่อนที่ข้าวจะงอก เทคนิคการไถน้ำเข้านาในโอกาสที่เหมาะสมเพื่อเปิดโอกาสให้ข้าวเติบโตสู้กับพืชคลุมดิน (จิรัฐฉิม เสนาคำ 2539: 114) รวมทั้งเทคนิคการปลูกพืชหมุนเวียนสลับกับข้าวเจ้า เทคนิคการคลุมฟาง และเทคนิคการปลูกพืชตระกูลถั่วร่วมกับข้าว (รายละเอียดดู รสนา โตสิตรระกูล 2535: 18-21)

4) ไร่หมุนเวียน เป็นรูปแบบการผลิตดั้งเดิมของชนเผ่าปากะญอบนพื้นที่สูงในเขตภาคเหนือและบริเวณไหล่เขาในภาคตะวันตก มีลักษณะเป็นระบบการเพาะปลูกพืชในพื้นที่หนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง จากนั้นจะย้ายพื้นที่เพาะปลูกเมื่อดินเริ่มเสื่อมความอุดมสมบูรณ์ และย้อนกลับมาทำใหม่อีกหลังจากที่ดินเริ่มฟื้นความอุดมสมบูรณ์ (รายละเอียดดู วราลักษณ์ อิทธิพลโอฬาร 2541: 31-3 และฐพินิจ เกษมณี 2536: 8-10) ดังกรณีชาวปกากะญอบ้านแม่ลานคำ ต.สะเมิงใต้ อ.สะเมิง จ. เชียงใหม่ ซึ่งมีรอบระยะเวลาหมุนเวียนพื้นที่ทำไร่ประมาณ 8-15 ปี และแยกพื้นที่ทำไร่หมุนเวียนเป็น 4 แบบ คือ 1) คีร์ หมายถึงพื้นที่ที่อยู่ระหว่างการผลิต 2) จักว่า หมายถึงพื้นที่ไร่ซากหรือไร่เหล่าที่ถูกพักการผลิต 1-2 ปี 3) จักเบอะ หมายถึงไร่ซาก 3-4 ปี และ 4) จักเยาะโปล หมายถึงไร่ซาก 5-6 ปี โดยในแต่ละปีจะมีหัวหน้าหมู่บ้านหรือ "ฮิโซ" ทำหน้าที่เป็นผู้ทำพิธีกำหนดพื้นที่ทำไร่รวมสำหรับบริโภคนภายในหมู่บ้าน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนไปเรื่อยๆ (สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³² หรือเป็นระบบการเกษตรที่ใช้หลักการจัดการระบบการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ที่ประสานความร่วมมือกับธรรมชาติอย่างสอดคล้องและเกื้อกูลประโยชน์ซึ่งกันและกัน งดเว้นกิจกรรมที่ไม่จำเป็น และใช้แรงงานที่มีอยู่ (อำพล เสนาณรงค์ และบริบูรณ์ สมฤทธิ์ 2536: 59)

หลายทางชีวภาพ 2542ค: 13-5)³³ ซึ่งรูปแบบการทำเกษตรเช่นนี้เป็นการฟื้นฟูดินตามธรรมชาติ เนื่องจากในช่วงที่พื้นที่ถูกปล่อยทิ้งไว้ไม่พุ่มและไม่ไถดินจะเริ่มงอกใหม่จนกลับสภาพเป็นป่า และเมื่อพื้นที่เหล่านี้ถูกใช้เพื่อการเพาะปลูกอีก การถางและเผาเศษพืชเศษไม้ นอกจากช่วยให้สามารถเตรียมพื้นที่เพาะปลูกได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งเป็นการกำจัดวัชพืชไปในตัว ยังช่วยให้การปลดปล่อยธาตุอาหารพืชจากเศษซากพืชทั้งหลายเป็นไปได้อย่างรวดเร็วกว่าการปล่อยให้ย่อยสลายเองตามธรรมชาติ (SABHASRI อ้างใน พฤษชัย ยิบมันตะสิริ และคณะ 2539: 1-2)

ขณะเดียวกันการทำไร่หมุนเวียนเป็นระบบการปลูกพืชแบบผสมผสาน เพราะนอกจากปลูกข้าวแล้วชาวกะเหรี่ยงยังปลูกพืชผักอื่นๆ จำนวนมากไว้ในไร่ข้าวสำหรับบริโภค ซึ่งไม่สามารถจะทำได้เหมือนกันได้ในนาข้าว (ชูพนิจ เกษมณี 2536: 6) ส่วนพื้นที่ที่อยู่ในระดับความสูงตั้งแต่ 1,600 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลชาวเขาสามารถปลูกฝิ่นเพื่อเป็นรายได้ร่วมด้วย ฉะนั้น ไร่หมุนเวียนจึงมีทั้งพืชอาหาร พืชใช้สอย และพืชเศรษฐกิจ บางกรณีอาจมีมากกว่า 40 ชนิด และสามารถแบ่งกลุ่มตามการใช้ประโยชน์ได้ถึง 16 ประเภท (CHANTABOON อ้างใน พฤษชัย ยิบมันตะสิริ และคณะ 2539: 1)

5) วนเกษตร เป็นเกษตรกรรมยั่งยืนที่ได้รับความสนใจ/สำคัญจากฝ่ายต่างๆ ทั้งในระดับสากลและระดับประเทศภายใต้เงื่อนไขและสถานการณ์ต่างๆ จึงมีความหมายค่อนข้างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ เฉพาะที่รวบรวมไว้เมื่อปี พ.ศ. 2529 มีคำจำกัดความของวนเกษตรถึง 15 ความหมายซึ่งกำหนดโดยองค์กร/หน่วยงาน 15 แห่ง (รายละเอียดดู สอาด บุญเกิด 2529: 23-8) นอกจากนี้ งานเขียน/งานศึกษาเกี่ยวกับวนเกษตรขององค์กร/หน่วยงานต่างๆ ยังมักให้ความหมายวนเกษตรควบคู่กันไปด้วย อาทิ สภาวิจัยวนเกษตรนานาชาติให้คำจำกัดความว่าวนเกษตรคือระบบการใช้ที่ดินที่มีการปลูกพืชหรือดูแลรักษาต้นไม้ควบคู่กับพืชเกษตรและการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งอาจปลูกต้นไม้ควบคู่กับพืชเกษตรบนพื้นที่เดียวกันในเวลาเดียว

³³ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันการทำไร่หมุนเวียนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมพอสมควร ดังกรณีชาวปกากะญอบ้านแม่ลานคำ ซึ่งปัจจุบันระบบการทำไร่หมุนเวียนเปลี่ยนแปลงทั้งด้านระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมและวิถีการผลิต โดยชาวกะเหรี่ยงบ้านแม่ลานคำเริ่มปรับพื้นที่เป็นพื้นที่สวนเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลหรือครอบครองมากขึ้น แต่ยังคงใช้พื้นที่ทำกินเท่าเดิม และยังคงรักษารูปแบบการจัดการที่ดินเป็นระบบสวนรวมเฉพาะไร่หมุนเวียน สำคัญแต่การเพาะปลูกข้าวไร่ พืชไร่ ในพื้นที่ไร่หมุนเวียนเพื่อการบริโภคในหมู่บ้านตลอดระยะเวลาการหมุนเวียนลงเหลือ 5-7 ปี ทั้งนี้ นอกจากเป็นเพราะการขยายตัวของประชากร และการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจของรัฐ การลดลงของช่วงเวลาพักพื้นที่ไร่หมุนเวียนที่ดินทำไร่ของชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้เป็นผลมาจากนโยบายจำกัดพื้นที่ทำกินชาวเขาของรัฐอย่างสำคัญ (สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายทางชีวภาพ 2542ค: 13-5) มิใช่เกิดจากการขาดแคลนที่ดินเพื่อหมุนเวียน ฉะนั้น การกล่าวอ้างว่าแม้รูปแบบการทำไร่หมุนเวียนจะมีความยั่งยืนและคืนความสมดุลให้กับระบบนิเวศไม่เหมาะสำหรับการส่งเสริมในสถานการณ์ปัจจุบันเพราะพื้นที่ป่าลดลงกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่สูง จึงควรสนับสนุนการเกษตรประจำที่โดยวิธีการเกษตรแบบเข้มข้น ดูจะคลาดเคลื่อนจากประเด็นอย่างมาก (ชูพนิจ เกษมณี 2536: 10-1)

กันหรือปลูกสลับกันคนละเวลาก็ได้ (อำพล เสนาณรงค์ และบริบูรณ์ สมฤทธิ์ 2536: 55) ส่วนนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเกษตรระบุว่าวนเกษตรเป็นระบบการใช้ที่ดินเพื่อดำรงกิจกรรมการเกษตรต่างๆ ระหว่างต้นไม้ในพื้นที่ป่าหรือระหว่างไม้ยืนต้นที่ปลูกขึ้น โดยที่การปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์จะต้องมีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน และเกื้อกูลกับระบบนิเวศป่าไม้ในท้องถิ่น (ธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2544: (3-3))

ขณะที่เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคเหนือนิยามวนเกษตรว่าเป็นระบบการเกษตรที่ 1) ผลิตหลายๆ อย่างโดยทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตไม่เสื่อม 2) เน้นการใช้ไม้พื้นเมืองดั้งเดิมและไม่ท้องถิ่นเอนกประโยชน์โดยเฉพาะไม้พุ่ม 3) ใช้ปัจจัยการผลิตน้อยหรือต้นทุนต่ำและเหมาะสมในพื้นที่ซึ่งระบบนิเวศเสื่อมง่าย 4) เกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรมมากกว่าระบบการผลิตแบบอื่น และ 5) มีความซับซ้อนและความหลากหลายทางชีวภาพ (เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคเหนือ 2538: 2) กล่าวอีกนัยหนึ่ง วนเกษตรเป็น “การนำเอาหลักการความยั่งยืนถาวรของระบบป่าธรรมชาติมาเป็นแนวทางพื้นฐานในการทำเกษตร ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวประกอบด้วยองค์ประกอบที่หลากหลายชนิดของพืช สัตว์ และสิ่งมีชีวิตเล็กๆ กับการหมุนเวียนธาตุอาหารตามธรรมชาติในระบบปิด” (อรุณ หวายคำ มปป.: 14-5 และดูการทำวนเกษตรกรณีเกษตรภาคเหนือใน เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ 2537: 13-8)

ขณะเดียวกันวนเกษตรมีรูปแบบต่างๆ จำนวนมาก เช่น ระบบบ้านสวน ระบบป่าไม้ผลหรือป่าสวน ระบบต้นไม้รอบไร่นา ระบบปลูกพืชไม้ผลยืนต้นในสวนป่า ระบบสวนป่าร่วมกับการเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ (รายละเอียดดู เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ 2537: 13-26 และเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคเหนือ 2538: 4-6) หรืออาจจำแนกได้ 3 ระบบใหญ่ๆ คือ 1) ระบบปลูกป่า-นาไร่ หรือระบบปลูกไม้ยืนต้นร่วมกับพืชผลการเกษตร 2) ระบบปลูกป่า-หญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือระบบปลูกไม้ยืนต้นร่วมกับพืชอาหารสัตว์และสัตว์เลี้ยง และ 3) ระบบเลี้ยงสัตว์-ปลูกป่า-นาไร่ หรือระบบปลูกไม้ยืนต้นร่วมกับพืชผลการเกษตรและสัตว์เลี้ยง (รายละเอียดดู สอาด บุญเกิด 2529: 52-103; อำพล เสนาณรงค์ และบริบูรณ์ สมฤทธิ์ 2536: 55-6; เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคเหนือ 2538: 3-4 และธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2544: (3-6)) นอกจากนี้ ปัจจุบันยังมีการใช้คำอื่นๆ เรียกแทนหรือใช้ในความหมายเดียวกับวนเกษตรในบางกรณี เช่น เกษตรป่าไม้ ป่าไม้เกษตร ไร่นาป่าผสม (ธันวา จิตต์สงวน และคณะ 2543ก: 90)

1.2 สาเหตุการปรับเปลี่ยน

สาเหตุการปรับเปลี่ยนสู่ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนส่วนใหญ่เกิดจากการปัญหาและผลกระทบต่างๆ จากการทำเกษตรแผนใหม่³⁴ นับตั้งแต่ปัญหาด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหานี้สิน ดังรายหนึ่งที่ "เมื่อนี้สินพอกพูนมากๆ ขึ้น ลุงได้ขายที่นาแปลงหนึ่ง เนื้อที่ประมาณ 50-60 ไร่ ได้เงินประมาณ 6,000 บาท เมื่อใช้นี้สินเสร็จแล้ว เหลือเงินประมาณ 2,000 บาท จึงนำมาซื้อที่ดินที่อยู่ปัจจุบัน หลังจากย้ายบ้านมาอยู่ที่แห่งใหม่ ก็ยังคงทำไร่ทำนาเหมือนเดิมตามที่ได้รับฟังมา ช่วงนั้นลุงได้เริ่มปฏิบัติธรรม ฝึกสมาธิ และเกิดนิมิตถึงการปลูกพืชประมงนาสวน จึงได้เริ่มทำเกษตรผสมผสาน ประมง นา สวน" (ฉลวย แก้วคง, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายฉลวย แก้วคง) เช่นเดียวกับอีกรายที่ประสบความความล้มเหลวทั้งในฐานะผู้ซื้อและผู้ผลิต เป็นหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและพ่อดำในเมืองจำนวน 200,000 บาท ทำให้เขาตัดสินใจไปทำงานที่ประเทศมาเลเซียในปี พ.ศ. 2531 เพื่อปลดเปลื้องหนี้สิน โดยใช้ความรู้เรื่องการรักษาโรคเกี่ยวกับนัยตาด้วยสมุนไพรที่ได้รับการสืบทอดมาจากบิดา เมื่อกลับมาเขาได้เริ่มต้นชีวิตเกษตรกรใหม่อีกครั้ง โดยได้ซื้อที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ 22 ไร่ด้วยเงิน 9,000 บาทเพื่อทำเกษตรผสมผสาน (ชูศักดิ์ หาดพรม, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายชูศักดิ์ หาดพรม) โดยเฉพาะกรณีผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม เดิมเคยปลูกมันสำปะหลังและฝ้ายประสบความสำเร็จในที่ดินกว่า 200 ไร่ แต่เมื่อประสบภาวะต้นทุนสูงราคาผลผลิตตกต่ำก็เป็นหนี้สิน แม้พยายามแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่างๆ ก็ไม่ได้ผล ไม่ว่าจะเป็นการขยายพื้นที่เพาะปลูกบางปีเป็น 300-400 ไร่ การรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อเรียกร้องให้มีการประกันราคา จึงปรับเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อขายเป็นการผลิตเพื่อลดรายจ่าย พึ่งตนเอง และสร้างหลักประกันในชีวิตระยะยาว โดยในปี พ.ศ. 2525 เขาได้ขายที่ดินกว่า 200 ไร่เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ และเริ่มต้นทำเกษตรยั่งยืนในที่ดิน 9 ไร่เศษที่เหลือ (รายละเอียดดู ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์ และกุลชีพ วรพงษ์ 2537)

ขณะที่ชาวสวนคลองกระเจงหลังจากประสบปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำเป็นหนี้สิน ก็ได้ตัดสินใจเลิกทำไร่ถั่วเหลือง ไร่ฝ้าย ไร่ข้าวโพด และหันมาปลูกกล้วยตานี กล้วยน้ำว้า รวมทั้งปลูกไม้ผลจำพวกเงาะ ลิ้นจี่ ลำไย แอปเปิ้ลลดความเสี่ยงดังรายหนึ่งที่ปี พ.ศ. 2523 ได้นำเงินที่เก็บไว้ไปซื้อที่ดินผืนแรกในเนื้อที่ 3 ไร่ ปลูกพืชจำพวกมะปราง มะนาว และละมุด แอปเปิ้ลกล้วยตานี ต่อมาปี พ.ศ. 2526 ได้ซื้อที่ดินเพิ่มขึ้นอีก "อาชีพที่ผมทำอยู่ในตอนนั้นคือค้าขาย ทำไร่ และทำสวนไปพร้อมๆ

³⁴ เช่นเดียวกับงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่พบว่าสาเหตุและปัจจัยที่ส่งผลให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนสู่การทำเกษตรยั่งยืนเกิดขึ้นจากปัญหาและผลกระทบจากการทำเกษตรแผนใหม่และความต้องการแสวงหาแนวทางแก้ไขหรือพ้นจากปัญหาดังกล่าว ดังที่เกษตรกรภาคเหนือจำนวนหนึ่งปรับเปลี่ยนสู่เกษตรกรรมยั่งยืนเพราะ 1) ด้านเศรษฐกิจ ต้องการความมั่นคงด้านรายได้ ต้องการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตให้เหมาะสมกับพื้นที่ 2) ด้านสังคม ตระหนักถึงอันตรายจากสารเคมี ต้องการความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหาร สร้างความมั่นคงในอนาคตให้ลูกหลาน และ 3) ด้านสิ่งแวดล้อม ต้องการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม (รายละเอียดดู ธันวาท จิตต์สงวน และคณะ 2543ข: 134-7 และดู ธันวาท จิตต์สงวน และคณะ 2543ก: 143 และบัณฑิตย์ สุตรสุนันท์ และคณะ 2544: (5-4) ประกอบด้วย)

กัน แต่ต่อนั้นก็เปลี่ยนเป็นส่วนทั้งหมด ส่วนใหญ่จะปลูกกล้วยตานี มะปราง กระท้อน แต่ว่าใบต้องเป็นพืชที่ทำรายได้ดีที่สุด เพราะตัดใบตองจากสวนแล้วทำเป็นมัดส่งขายที่ปากคลองตลาด แล้วยังรับซื้อของคนอื่นไปขายด้วย” (บุญชอบ เอมอิม, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายบุญชอบ เอมอิม) เช่นเดียวกับชาวบ้านน้ำหักที่เห็นว่าการปลูกยางพาราชนิดเดียวมีไ้ทางออกของชาวสวน เพราะหากราคาตกต่ำจะพึ่งตัวเองไม่ได้ และกว่าจะได้รับผลผลิตต้องใช้เวลาจนถึง 8 ปี จึงหันมาปลูกในลักษณะสวนผสม เพราะนอกจากจะไม่เสี่ยงปัญหาด้านราคา ยังมีผลผลิตให้บริโภค (กรณีศึกษาบ้านน้ำหัก) เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนมาทำสวนไม้ผลแถบ ต.คลองกระเจง ยังเป็นเพราะประสบปัญหาจากภัยธรรมชาติอย่างสำคัญ ทั้งนี้ก็เพราะว่าเดิมพื้นที่บริเวณ ต.คลองกระเจง มีสภาพเป็นป่า ต่อมาได้มีชาวบ้านเข้ามาอยู่อาศัยและหักร้างถางพงเพื่อทำไร่ฝ้าย ถั่ว พริก ข้าวโพด (วิจิต นันทสุวรรณ 2537: 97) ทว่าการทำไร่มักประสบปัญหาภัยธรรมชาติรวมทั้งราคาผลผลิต ชาวคลองกระเจงจึงหันมาทำสวนผลไม้ ดังที่ว่า “ที่นี่ก็จะมีมีการปรับเปลี่ยนจากไร่มาทำสวน แต่ก็ยังมีการทำไร่ทำนาอยู่ ที่เริ่มทำสวนจริงๆ ก็ประมาณ 21 ปีที่ผ่านมา จะทำไร่มาก่อน การทำไร่จะประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติมาก อย่างบางปีน้ำท่วมจนพืชไม่สามารถจะอยู่ได้ ตลอดจนปัญหาเรื่องโรคแมลงและการจัดการก็ไม่ค่อยดี แหล่งน้ำ ความรู้ และยังมีอีกเรื่องหนึ่งคือผลผลิตที่มีราคาตกต่ำมาก แลวนี่ก็เริ่มเปลี่ยนจากไร่มาทำสวนมากขึ้น” (สุทัศน์ เชิดชู, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษาตำบลคลองกระเจง) ดังรายหนึ่งที่ “ทำไร่ มักจะประสบปัญหาภัยธรรมชาติ บางปีก็แห้งแล้งจนพืชตาย บางปีน้ำท่วมจนเสียหาย ทำไร่อยู่ได้ 3 ปีก็ต้องหยุด เพราะถือว่าล้มเหลวและไม่มีผลตอบแทนที่ดีขึ้น ก็มาทำสวนยกทรงและปลูกไม้ผลชนิดเดียว คือ มะม่วง มะปราง และกล้วย” (บุญชอบ เอมอิม, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษานายบุญชอบ เอมอิม)

ไม้ผลรุ่นแรกที่ปลูกกันมากคือส้มโอและกล้วยน้ำว้า เพราะเหมาะกับสภาพพื้นที่ ส่วนไม้ผลอื่นๆ ก็ปลูกเช่นกัน โดยอาจจะนำเมล็ดหรือพันธุ์จากต่างถิ่นหรือภายในท้องถิ่นมาขยาย (วิจิต นันทสุวรรณ 2537: 97-8) โดยเฉพาะหลังจากนำผลผลิตในสวนไปขายยังตลาดภายนอก ขากลับชาวคลองกระเจงนิยมนำพันธุ์พืชที่ยังไม่มีหรือมีคุณภาพดีกว่ากลับมาเพาะปลูกด้วย เช่น ช่วงประมาณปี พ.ศ. 2463 ชาวคลองกระเจงได้นำพันธุ์มะปราง ขนุน ส้มโอ มะม่วง มะไฟ มะม่วง มะปราง ล่องน้ำขึ้นมาปลูก โดย “หากพันธุ์พืชตัวไหนมีความเหมาะสมกับพื้นที่ ให้ผลผลิตดี ไม่ค่อยมีโรคแมลงรบกวน ชาวบ้านก็จะขยายแลกเปลี่ยนกันภายในชุมชน” (สุทัศน์ เชิดชู, สัมภาษณ์ในกรณีศึกษาตำบลคลองกระเจง) ดังกรณีการปลูกลิ้นจี่ที่ “เดิมได้พันธุ์มาจากบางขุนเทียน ตามมาค้าไม้กรุงเทพฯ แล้วซื้อมากิน เขาเมล็ดมาปลูกใกล้ริมฝั่งยม 9-10 ปี ก็ยังไม่มีผล ช่วงนั้นเขาเลี้ยงวัวเลี้ยงควายในเขตติดต่อกัน เขาควายลงอาบนํ้ายมบริเวณนั้น ปีนั้นลิ้นจี่เริ่มออกลูก ดอกมา ผลโต เมื่อสุกเป็นสีชมพู รสดี เข้าใจว่าคงเป็นเพราะขี้วัวขี้ควายที่มาก่ายกองไว้ตรงโคนต้นทำให้ลิ้นจี่ให้ผล ชาวบ้านก็เลยไปตอกลงมาปลูก