



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง สิ้นค้าเกษตรข้ามพรมแดน:

ศึกษากรณีข้าวโพดข้ามพรมแดนที่เชียงของ – ห้วยทราย

(บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ รัฐ ทูน พ่อค้าชายแดน และ เกษตรกร)

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร. จามะรี เชียงทอง

เมษายน 2555

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง สิ้นค้าเกษตรข้ามพรมแดน:

ศึกษากรณีข้าวโพดข้ามพรมแดนที่เชียงของ – ห้วยทราย

(บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ รัฐ ทุน พ่อค้าชายแดน และเกษตรกร)

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร. จามะรี เชียงทอง

ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สินค้าเกษตรข้ามพรมแดน : ศึกษากรณีข้าวโพดข้ามพรมแดนที่เชียงของ-ห้วยทราย

รศ.ดร.จามะรี เชียงทอง

ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทสรุปผู้บริหาร

งานวิจัย เรื่อง สินค้าเกษตรข้ามพรมแดน : ศึกษากรณีข้าวโพดข้ามพรมแดนที่เชียงของ-ห้วยทราย เป็นงานวิจัย ที่ศึกษาการขยายตัวของการปลูกข้าวโพดซึ่งเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ที่สำคัญในบริเวณพื้นที่ตอนเหนือของลาว โดยศึกษาที่แขวงบ่อแก้วและแขวงอุดมไซ ซึ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าวโพดที่สำคัญของลาว รวมผลผลิตข้าวโพดในสองแขวงนี้ ประมาณ 200,000 ตัน จากกำลังการผลิตปัจจุบัน (2553) ที่ประมาณ 400,000 ตัน ทั้งประเทศ

งานวิจัยชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นความสำคัญของพ่อค้าชายแดนทางฝั่งไทยที่กระตุ้นให้เกิดการผลิตและขยายตัวของข้าวโพดทางฝั่งลาว โดยที่พ่อค้าชายแดนทางฝั่งไทยเป็นผู้ออกค่าปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรทางฝั่งลาว โดยสัญญาด้วยวาจาว่าจะรับซื้อผลผลิตทั้งหมดที่เกษตรกรลาวผลิตได้ตามราคาท้องตลาด

แม้รัฐบาลลาวจะให้ความสำคัญกับระบบเกษตรพันธสัญญาแบบเป็นลายลักษณ์อักษร แต่งานวิจัยนี้ค้นพบว่า ระบบการซื้อขายข้าวโพดระหว่างพ่อค้าชายแดนทางฝั่งไทยกับพ่อค้าและเกษตรกรลาว มักจะกระทำกันโดยวาจามากกว่าที่จะเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยเหตุผลที่พ่อค้าชายแดนไทยอ้างว่าไม่สามารถควบคุมราคารับซื้อในประเทศได้ เนื่องจากราคาข้าวโพดมีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา

แต่ถึงแม้จะไม่มีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร การค้าข้าวโพดระหว่างลาวกับไทยก็ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก (หนึ่ง)การค้าที่ชายแดนไทย-ลาวทางภาคเหนือ เป็นระบบการค้าที่วางอยู่บนพื้นฐานความเป็นเครือญาติและความเป็นคนรู้จักกันมาเป็นเวลานาน เนื่องจากประชาชนทั้งสองประเทศพูดภาษาใกล้เคียงกัน ทั้งบางรายก็เป็นญาติพี่น้องกัน (สอง) ไทยได้มีมาตรการเก็บภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรจากลาว 0% ภายใต้กรอบกำหนดความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS หรือโครงการยุทธศาสตร์เครือข่ายการพัฒนาแม่น้ำอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำดังกล่าว 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า ลาว เวียดนาม และกัมพูชา อันเป็นความร่วมมือกัน 5 สาขา ได้แก่ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

อย่างไรก็ตาม แม้ไทยจะเป็นตลาดส่งออกข้าวโพดที่สำคัญของลาว โดยเฉพาะพื้นที่การผลิตในภาคเหนือ แต่ก็มีจีน และเวียดนามเป็นคู่แข่งทางการค้าที่สำคัญในตลาดข้าวโพดในภาคเหนือของลาวด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตภูมิศาสตร์ที่ติดกับจีนและเวียดนามอันได้แก่แขวงหลวงน้ำทาที่ติดกับจีน

และบางส่วนของแขวงอุดมไซที่มีช่องทางคมนาคมที่สามารถลำเลียงข้าวโพดจากลาวไปขายที่เวียดนามได้ที่ด่านที่เขียนเขียนฟู

ทั้งนี้ พบว่า ในพื้นที่ภาคเหนือของลาว มีทั้งนักลงทุนจีนและเวียดนามเข้าไปลงทุนทำโรงโม่ข้าวโพดในลาว ตั้งเป็นแหล่งรับซื้อข้าวโพดที่สำคัญ นอกจากนั้น ยังพบว่า พ่อค้ารายย่อยของจีน ก็มีบทบาทที่สำคัญ ในการแทรกตัวเข้าไปรับซื้อข้าวโพดในชนบทจากเกษตรกรลาวที่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายลูกไร่ของไทย

นอกเหนือจากบทบาทของพ่อค้าจีน และพ่อค้าชายแดนไทยในการแข่งขันกันซื้อข้าวโพดจากลาว พบว่านโยบายของรัฐ ก็มีความสำคัญในการสนับสนุนการขยายตัวทางการค้า

ในด้านของจีน นโยบายที่สำคัญในตลาดข้าวโพดในลาวได้แก่ (หนึ่ง) การให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลลาว เป็นโรงโม่ข้าวโพดจำนวนสิบโรง กระจายตัวกันอยู่ในบริเวณภาคเหนือของลาว โรงโม่ข้าวโพดนี้ เนื่องจากรัฐบาลลาวไม่มีช่างเทคนิคดูแล จึงมอบให้บริษัทเอกชนของลาวที่มีกิจการค้าข้าวโพดอยู่แล้วเป็นผู้ดูแล ทำให้บริษัทเอกชนเหล่านี้สามารถเก็บข้าวโพดที่รับซื้อจากเกษตรกรไว้ได้นานขึ้น และพัฒนาความสัมพันธ์กับพ่อค้าจีนมากขึ้น กล่าวคือมีการติดต่อกับพ่อค้าจีนเพื่อส่งข้าวโพดไปขายที่จีน (สอง) การพัฒนาเครือข่ายการคมนาคมระหว่างลาวกับจีน ไม่ว่าจะเป็นทางหลวงหมายเลขสิบเจ็ดที่เชื่อมโยงเมืองสิงของลาวเข้ากับจีน หรือทางหลวง R3A ที่เชื่อมโยง จีนตอนใต้เข้ากับแขวงหลวงน้ำทาและห้วยทรายของลาว ทั้งหมดนี้ ทำให้การขนส่งข้าวโพดจากลาวไปยังจีนทำได้สะดวกรวดเร็วขึ้นมาก (สาม) จีนมีเจ้าหน้าที่ทางการค้าที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างพ่อค้าจีนกับเจ้าหน้าที่ของลาว ดังนั้น เมื่อพ่อค้าจีนมีอุปสรรคประการใดในการทำการค้ากับลาว ก็สามารถประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของตนให้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ลาวได้ต่อไป

ในด้านของไทย นโยบายที่สำคัญต่อการขยายตัวของตลาดข้าวโพดในลาวได้แก่ (หนึ่ง) นโยบายภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร 0% ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือ อีระวัติ-เจ้าพระยา-แม่โขง (สอง) นโยบายความร่วมมือในการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่แขวงห้วยทรายของลาวและอำเภอเชียงของของไทย กำหนดแล้วเสร็จปลายปี 2556 (สาม) นโยบายการสร้างถนนเชื่อมเมืองเงินของลาวกับด่านเฉลิมพระเกียรติที่ห้วยโก๋น จังหวัดน่าน ดำเนินการแล้วเสร็จแล้ว

การขยายตัวของการค้าข้าวโพดระหว่างลาวมาสู่ไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งปลายปี 2551 เมื่อเกิดภาวะราคาข้าวโพดในประเทศไทยลดต่ำลง อันทำให้เกษตรกรในประเทศไทย และในพื้นที่ศึกษาที่จังหวัดเชียงราย รวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลรับประกันราคาข้าวโพดในประเทศ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้ตอบสนองด้วยการประกันราคาให้ที่กิโลกรัมละ 8.50 บาท จำนวน 500,000 ตัน ทั่วประเทศ แต่เนื่องจากปริมาณผลผลิตที่ผลิตได้ทั้งหมดในประเทศ มีปริมาณ มากกว่าจำนวนที่รัฐบาลประกาศประกันราคา เกษตรกรที่ขายข้าวโพดในราคาประกันไม่ได้ จึงไม่พอใจ และมีการร้องเรียนว่า มีการลักลอบนำเข้าข้าวโพดจากต่างชาติเข้ามาสวมสิทธิเป็นข้าวโพดไทย ทำให้รัฐบาลต้อง (หนึ่ง) มีมาตรการในการกวดขันการนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันการสวมสิทธิ ซึ่งทำให้พ่อค้าชายแดนไทย ที่ปล่อยป้จจัดการผลิต

ให้กับลูกไร่ทางฝั่งลาวไปแล้ว ไม่สามารถนำเข้าข้าวโพดได้ ยิ่งไปกว่านั้น เกษตรกรลาวและผู้ค้าชาวลาวยังขายข้าวโพดให้กับพ่อค้าจีน ที่เข้ามาตระเวนรับซื้อข้าวโพดในเขตแขวงบ่อแก้ว ที่เคยถือเป็นพื้นที่ทางการค้าของไทยมาก่อน ทำให้ พ่อค้าชายแดนไทย ประสบปัญหาขาดทุน และต้องพยายามติดตามทวงหนี้จากลูกไร่ชาวลาว

มาตรการตอบสนองประการที่สอง ต่อการร้องเรียนของเกษตรกร ว่าไม่สามารถขายข้าวโพดในราคาประกันได้ เนื่องจากปริมาณจำนวนรับประกันที่รัฐบาลประกาศที่ 500,000 ตัน มีจำนวนน้อยเกินไป ทำให้รัฐบาลต้อง ขยายปริมาณจำนวนข้าวโพดในราคาประกันเป็นจำนวน 750,000 ตัน ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2552

ในปีการผลิต 2552/53 รัฐบาลได้ประกาศราคาประกันอีกครั้ง ในราคา กิโลกรัมละ 7.10 บาท จำนวน 4.25 ล้านตัน ซึ่งใกล้เคียงกับปริมาณที่ผลิตทั้งประเทศที่ 4.5 ล้านตัน ทำให้ในปีการผลิตดังกล่าว ไม่มีการประท้วงจากเกษตรกรในประเทศ

อุปสรรคอีกประการหนึ่ง ที่เกิดขึ้นในต้นปี 2553 คืออุปสรรคด้านภาษีนำเข้า ทั้งนี้ เนื่องจากข้าวโพดเป็นสินค้าที่เกษตรกรรายย่อยในประเทศจำนวนมากเป็นผู้ผลิต รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา จึงมีนโยบายปกป้องเกษตรกรในประเทศ ด้วยการเก็บภาษีนำเข้า ในอัตรา 65-73% และการเก็บภาษีนี้ ก็ได้รับการรับรองจากองค์การการค้าระหว่างประเทศ ในฐานะเป็นสินค้าอ่อนไหว (sensitive agricultural products) สำหรับเกษตรกรรายย่อยในหลายประเทศ ที่รัฐบาลสามารถใช้มาตรการทางภาษีในการปกป้องเกษตรกรในประเทศได้

ถึงแม้ รัฐบาลไทย จะได้มีข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS หรือโครงการยุทธศาสตร์เครือข่ายการพัฒนาลุ่มแม่น้ำอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง กับประเทศเพื่อนบ้านที่จะลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร 0% ก็ตาม แต่ข้อตกลงดังกล่าว มีกำหนดเวลาถึงแค่ 31 ธันวาคม 2552 เท่านั้น ดังนั้น เมื่อครบกำหนด เจ้าหน้าที่ศุลกากรของไทย จึงต้องเก็บภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรจากลาวตามกรอบภาษีที่รัฐบาลเคยกำหนดไว้

ดังกล่าว จึงทำให้พ่อค้าชายแดนหลายรายไม่พอใจ เพราะเป็นการเพิ่มต้นทุนทางการค้าของตน พ่อค้าชายแดนไทยในพื้นที่ศึกษาบางรายได้ให้สัมภาษณ์ว่า พวกเขาไม่สามารถรับต้นทุนภาษีดังกล่าวได้ และต้องหันไปประกอบอาชีพอื่น ในขณะที่พ่อค้าบางรายยังคงดำเนินการค้าข้าวโพดต่อไป อย่างไรก็ตาม สถิติการนำเข้าข้าวโพดที่ด่านเชียงของในพื้นที่ศึกษาได้ลดลงอย่างมาก จากสูงสุด 22,555 ตัน ในปีงบประมาณ 2551 (ตุลาคม 2550-กันยายน 2551) ลดลงเหลือ 4,000 ตัน ในปีงบประมาณ 2553 (ตุลาคม 2552- กันยายน 2553)

จากการสืบค้นข่าวจากหนังสือพิมพ์ พบว่า รัฐบาลลาวได้มีหนังสือร้องเรียนมายังรัฐบาลไทยว่า ไทยกีดกันทางการค้า โดยเก็บภาษีนำเข้าข้าวโพดจากลาวและพ่อค้าไทยก็ปฏิเสธที่จะซื้อข้าวโพดจากลาวทั้งที่เคยมีสัญญาว่าจะรับซื้อ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์โดยอธิบดีกรมการค้า ได้ให้ข่าวกับหนังสือพิมพ์ว่า การที่

พ่อค้าไม่ได้รับซื้อ เป็นเพราะข้าวโพดจากลาวไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดกันไว้ในสัญญา แต่ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการทางภาษีว่าอาจเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้พ่อค้าชะลอการรับซื้อ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาความคิดเห็นรัฐมนตรี พบว่า รัฐบาลไทยเองก็ได้มีการพิจารณาในเรื่องนี้ และได้มีมติคณะรัฐมนตรี ให้องค์การคลังสินค้า รับซื้อข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้าน จำนวน 54700 ตัน ในปี 2553/54 และ 2555/56 (มติคณะรัฐมนตรี 16 พฤศจิกายน 2553 และ มติคณะรัฐมนตรี 22 ตุลาคม 2555) โดยคิดภาษี 20% ซึ่งข้าวโพดที่องค์การคลังสินค้ารับซื้อจะกระจายไปยังโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในประเทศ

สำหรับอัตราภาษีปกติที่ 65-73% สำหรับข้าวโพดยังต้องดำเนินต่อไป ทั้งนี้ มีความเป็นไปได้สองประการคือ หนึ่ง) อาจมีการลดอัตราภาษีลงได้ในการเจรจากรอบภาษีสินค้าเกษตรในกลุ่มประเทศภาคีอาเซียนต่อไปในอนาคต หรือ สอง) อาจเป็นไปได้ หากข้าวโพดยังอยู่ในบัญชีรายชื่อสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหว อันเนื่องมาจากการที่เป็นสินค้าที่มีเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากทำการผลิตอันทำให้รัฐบาลยังจำเป็นต้องมีมาตรการในการปกป้องเกษตรกรในประเทศ

สำหรับปริมาณการนำเข้าข้าวโพดจากลาวในปี 2554 ที่ด่านศุลกากรที่ท่าลี่ เชียงคาน ในจังหวัดเลย และ จังหวัดบึงกาฬอยู่ที่ 138,498 ตัน เพิ่มขึ้น 37% จากปีก่อนหน้านั้น และสำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตรคาดว่าจะมีการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งสิ้น 3-4 แสนตัน

ดังนั้น แม้การนำเข้าที่ด่านศุลกากรที่เชียงของจะลดลง แต่ก็ยังมีการนำเข้าเพิ่มขึ้นในด่านภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย และหรือที่ด่านอื่นๆอีก และในความเห็นของผู้วิจัย มีความเป็นไปได้ว่า อาจมีการนำเข้าข้าวโพดโดยไม่เสียภาษีตามรอยตะเข็บชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านเนื่องจากไทยมีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านเกือบทุกด้าน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) นโยบายที่จะมีผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศ

ดังที่กล่าวแล้วว่า ข้าวโพดเป็นสินค้าเกษตรที่มีเกษตรกรรายย่อยในประเทศเป็นผู้ผลิตจำนวนมาก รัฐบาลที่ผ่านมาก่อน 2546 จึงมีนโยบายปกป้องผู้ผลิตในประเทศ ผ่านนโยบายภาษีนำเข้า 65-73% เพื่อคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยในประเทศ ในกรณีที่ข้าวโพดมีราคาตกต่ำลง และเกษตรกรเรียกร้องให้มีการประกันราคา นั้น จะเกิดปัญหาข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิเป็นข้าวโพดไทย อันจะทำให้เกษตรกรในประเทศมีความไม่พอใจ และมีการปิดถนนประท้วง เช่นที่เคยเกิดขึ้นที่จังหวัดเชียงราย ดังนั้น หากมีความจำเป็นต้องช่วยเหลือเกษตรกร ควรใช้นโยบายประกันรายได้ ที่จะทำให้สามารถโอนเงินเข้าบัญชีเกษตรกรในประเทศได้โดยตรง เพื่อป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณที่จ่ายให้กับข้าวโพดสวมสิทธิที่มาจากต่างประเทศและควรกำหนดปริมาณการประกันรายได้สูงสุด เช่น ไม่เกินยี่สิบไร่ของพื้นที่เพาะปลูก เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นเกษตรกรรายย่อยจริงๆ

2) นโยบายที่มีผลกระทบกับการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน

ดังที่กล่าวแล้วว่า การขยายตัวของการนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นผลมาจากโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS ที่เป็นข้อตกลงระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มน้ำอริระวดี เจ้าพระยา แม่โขง ที่มีการระบุให้มีการเก็บภาษีสินค้าเกษตรในบัญชีรายชื่อสินค้านำเข้าที่ 0% ซึ่งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ก็เป็นหนึ่งในรายชื่อสินค้าเกษตรดังกล่าว

แต่ถึงแม้จะมีการระบุไว้ชัดเจนในสัญญาในโครงการยุทธศาสตร์ดังกล่าว ว่าภาษี 0% นี้จะสิ้นสุด ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552 แต่ผู้นำเข้าหลายรายก็มิได้ทราบถึงข้อตกลงอันนี้ ซึ่งทำให้ผู้นำเข้า เช่นที่อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย ได้ทำการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลยเพื่อขอลดหย่อนภาษี ซึ่งแน่นอนว่าผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมไม่สามารถอนุมัติได้ เนื่องจากอยู่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ในอนาคต การเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ หรือการสิ้นสุดของนโยบายใดๆ ควรจะได้มีการแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบล่วงหน้า 1-2 ปี เพื่อจะได้มีเวลาในการปรับตัวได้ทันทั่วถึง

ประเด็นที่เป็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่ง คือ นโยบายเรื่องเกษตรพันธสัญญา ที่รัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ถือเป็นนโยบายสำคัญในการคุ้มครองเกษตรกรของตนให้ได้รับความเป็นธรรมในการค้าขายกับต่างชาติ และรัฐบาลไทยได้ให้การสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม ในระดับปฏิบัติการ เช่นในกรณีข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พบว่า พ่อค้าไทยที่ชายแดนจะไม่ทำสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ระบุการรับซื้อล่วงหน้า เพราะพวกเขาเป็นเพียงพ่อค้าคนกลางไม่ใช่โรงงานแปรรูปอันเป็นแหล่งปลายทางในกระบวนการการผลิตที่จะสามารถกำหนดราคาขายอาหารสัตว์ได้ โดยที่ข้าวโพดที่พ่อค้าคนกลางเหล่านี้ซื้อมาจะถูกส่งไปยังโรงงานอาหารสัตว์ในที่ต่างๆอีกทีหนึ่ง โดยที่โรงงานแต่ละแห่งจะมีการไต่ราคาซื้อที่แตกต่างกันไปในแต่ละวัน โดยที่พ่อค้าข้าวโพดจะเลือกขายให้แต่ละโรงงานในแต่ละวันแตกต่างกันไป ตามการคำนวณราคาหน้าโรงงานกับระยะทางและราคาที่ต้องจ่ายในด้านค่าขนส่ง

กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการยากที่พ่อค้าคนกลางไทยที่ชายแดนจะสามารถระบุการรับซื้อล่วงหน้า เนื่องจากพวกเขาไม่ใช่ผู้ผลิตอาหารสัตว์อันเป็นปลายทางของสินค้าข้าวโพด หากแต่เขาต้องแข่งขันกับพ่อค้ารายอื่นที่รับซื้อข้าวโพดจากที่อื่นทั้งในและนอกประเทศอีกทีหนึ่ง อนึ่ง ณ ปัจจุบัน ในพื้นที่ศึกษา ก็พบว่าพ่อค้าลาวเองและกลุ่มเกษตรกรลาวเอง ก็เป็นผู้ที่รับซื้อโดยตรงจากเกษตรกรลาวมากขึ้น เกือบคู่กับระบบที่พ่อค้าไทยปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรลาวโดยตรง ดังนั้น พ่อค้าลาวเองและหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรลาวเองย่อมทราบดีว่า ราคาข้าวโพดจะมีความผันผวนในแต่ละวัน นอกจากนั้น การควบคุมคุณภาพการผลิต ความชื้น สิ่งปนเปื้อน และค่าขนส่ง ก็ยังไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งรัฐบาลไทยสามารถรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้ค้าชายแดนไทยเองเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านต่อไป

ประเด็นสุดท้ายคือประเด็นการช่วยเหลือด้านการพัฒนากับลาวและกับเกษตรกรลาว ซึ่งหากเปรียบเทียบกับจีน จะเห็นว่า จีนให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ เช่นการให้โรงโม่โลบข้าวโพดจำนวนสิบโรง กระจายไปทั่วภาคเหนือของลาว อันเป็นแหล่งผลิตข้าวโพดที่สำคัญ

ในกรณีของไทยไม่พบการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและโครงการการพัฒนาที่เกี่ยวข้องที่กระจายไปยังเกษตรกรลาวรายย่อยโดยตรงเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี อย่างไรก็ตาม พบว่าพ่อค้าชายแดนบางราย ได้ให้ความช่วยเหลือโครงการพัฒนาบางอย่าง เช่น โครงการแจกสมุดดินสอให้กับโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลที่พ่อค้ามีธุรกิจการค้าอยู่ด้วย อันที่จริง หอการค้าของไทยก็มีความสัมพันธ์กับพ่อค้าและข้าราชการของประเทศเพื่อนบ้านอยู่แล้ว ในขณะที่หน่วยงานราชการในพื้นที่ที่มีการสนับสนุนพ่อค้าไทยไปดูงานสำรวจตลาดในลาว หากแต่ การสามารถต่อสายสัมพันธ์ไปถึงเกษตรกรลาวได้โดยตรงเช่น โครงการพัฒนาโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล หรือการประสานกับธุรกิจอาหารสัตว์ในไทยที่จะพาเกษตรกรประเทศเพื่อนบ้านมาดูงานในไทย

สินค้าเกษตรข้ามพรมแดน : ศึกษากรณีข้าวโพดข้ามพรมแดนที่เชียงของ-ห้วยทราย

รศ.ดร.จามะรี เชียงทอง

ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

ในยุคสงครามเย็นแห่งการเผชิญหน้ากันระหว่าง “โลกที่ 1” และ “โลกที่ 2” ซึ่งเป็นโลกอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างทุนนิยมและสังคมนิยม พรมแดนระหว่างสองอุดมการณ์ได้ถูกปิดลง แต่เมื่อชายแดนได้ถูกเปิดขึ้นอีกครั้งเมื่อโลกที่ 2 ยินดีเปิดประเทศของตนรับการลงทุนจากต่างชาติ พื้นที่ “ชายแดน” จึงกลายเป็นพื้นที่สำคัญที่จะต้องได้รับการจัดการ ให้ได้รับการเชื่อมโยงให้เป็นหน่วยการผลิตผืนเดียวกัน ดังนั้น กรอบคิดอย่างเช่น “สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงชายแดน 4 ประเทศ (คือ ไทย และลาวตอนเหนือ ตะวันออกของพม่า และตอนใต้ของจีน) จึงทำการเชื่อมโยงชายแดนเข้าด้วยกันภายใต้สัญลักษณ์สี่เหลี่ยมทางภูมิศาสตร์ ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเดียวกัน ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตพื้นที่ใหม่เพื่อทำการผลิตป้อนระบบทุนนิยมโลก

หลังปี พ.ศ. 2532 การพัฒนาการเกษตรในรอยต่อพื้นที่เชียงของ-เชียงแสน มีการขยายตัวของการปลูกข้าวโพด การขยายตัวของการปลูกข้าวโพดในฝั่งไทย ทำให้มีแรงงานรับจ้างหักข้าวโพดจากฝั่งลาวข้ามมารับจ้างหักข้าวโพดในฝั่งไทย ปี พ.ศ. 2548 พื้นที่ปลูกข้าวโพดในประเทศ มี 5.67 ล้านไร่ ลดเหลือ 5.14 ล้านไร่ ในปี 2549 และลดเหลือ 5.08 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2550 กล่าวคือพื้นที่ลดลงเกือบ 6 แสนไร่ ใน 2 ปี (โดยที่ในปี 2528 ไทยเคยมีพื้นที่ปลูกข้าวโพดสูงสุดถึง 12.38 ล้านไร่) เนื่องจากเกษตรกรไทยหันไปปลูกพืชอื่นที่มีแนวโน้มราคาดีกว่า เช่น มันสำปะหลัง หรือยางพารา ในขณะที่พื้นที่แถบเชียงแสนเชียงของยังคงมีการปลูกข้าวโพดอยู่อย่างต่อเนื่อง

แม้เกษตรกรไทยโดยรวมจะปลูกข้าวโพดลดลงในทศวรรษที่ 2540 แต่การเติบโตอย่างต่อเนื่องของธุรกิจอาหารสัตว์ภายในประเทศทำให้ยังมีความต้องการข้าวโพดเป็นวัตถุดิบ ส่งผลให้พ่อค้าคนกลางเริ่มพยายามหาตลาดแหล่งผลิตใหม่ทางฝั่งลาว มาถึงประมาณปี พ.ศ. 2547 ผลผลิตทางฝั่งลาวมีเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การประกอบกิจการของพ่อค้าชายแดนรายย่อยและรายใหญ่ทางฝั่งไทยเชื่อมโยงกับคนกลางที่เป็นตัวแทนอยู่ทางฝั่งลาว

สิ่งที่งานวิจัยชิ้นนี้ ต้องการนำเสนอกลไกในการเชื่อมโยงการผลิตทางฝั่งไทยให้ขยายตัวเข้าไปทางฝั่งลาว และพิจารณาความสำคัญของเส้นพรมแดน การสร้างกฎระเบียบทั้งสองฝั่งพรมแดนในฐานะกระบวนการสนองตอบ เอื้ออำนวย และได้ตอบของผู้กระทำการในระดับต่างๆ ภายในพื้นที่ รวมทั้งนโยบายที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์มาจากนอกกรอบพื้นที่ในระดับรัฐและระดับเหนือรัฐ แต่มีผลกระทบต่อปฏิบัติการภายในพื้นที่

Agricultural Commodities Across Border : A Case Study of Transborder of Corn at Chiengkhong-Huai Xai Border

Jamaree Chiengthong

Department of Sociology and Anthropology, Chiang Mai University.

Abstract

During the period of cold war and political confrontation between the first world and second world which is the time of ideological confrontation between capitalist and socialist ideologies, the border between Thailand and Lao PDR had been closed. But once the ideological change had taken place when the second world or socialist countries had re-opened their borders to accept investment from abroad, the border area had become a space to be managed to connect with international economic system as a single unit of production. As a result, a concept like “an economic quadrangle” became a concept utilized to justify the economic connection of 4 countries (Thailand, northern part of Lao PDR, eastern part of Myanmar, and southern part of China) under a geographical quadrangle symbol as a single economic area. We may call this a new territorialization of a new capitalist production area.

After 1989, there has been agricultural development and an expansion of commercial corn production in the Chiangkhong-Chiangsaen area on the Thai side of the border. This led to the flowing of Lao labour into Thailand to accept wage work in corn harvesting. In 2005 the total area of corn production in Thailand was 5.67 million rai. This dropped to 5.14 million rai in 2006 and 5.08 million rai in 2007. In other words, the production area dropped by nearly .6 million rai in two years. (Thailand used to have the highest area in corn production of 12.38 rai in 1985) The reduction of corn producing area in the country was due to the fact that Thai farmers had switched to the production of other cash crops that had better economic return such as tapioca or rubber. However, the corn producing area in the Chiangkhong-Chiangsaen area remained the same and continually expanded.

Even though the total outlook of corn production area in the country decreased in the 1990s but demand for animal feed industry, of which corn is the major ingredient had been on a continual growth resulting the middlemen trying to search for new corn market over the border towards the Lao side. By 2004 production of corn in Lao PDR had increased significantly, most of which was exported into Thailand under the management of Thai small and middle border-traders who had Lao trading partners.

This research had demonstrated the mechanism that enabled the expansion of corn production into Lao PDR. It examined the significance of border space and the construction of border regulations as mechanism facilitating the expansion of corn production affecting actors at different levels. It also examined some policies concerning international cooperations at national and supra-national levels that affect trading activities in the border area.

คำขอบคุณ

ขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำหรับเงินทุนในการดำเนินงานวิจัยครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปัทมาวดี ชูชุกิ ที่ให้ความสนใจติดตามความคืบหน้าของการวิจัยอย่างต่อเนื่อง

ศาสตราจารย์ ดร.ยศ สันตสมบัติ รับเป็นหัวหน้าชุดโครงการการวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนที่งานวิจัยชิ้นนี้สังกัดอยู่ ซึ่งความกระตือรือร้นของท่านในการดำเนินการติดตามงานวิจัย รวมทั้งตั้งคำถามการวิจัยต่างๆ ให้นักวิจัยไปหาคำตอบ เป็นแรงกระตุ้นผลักดันให้ผู้วิจัยมีความมุ่งมั่นในการทำงาน ซึ่งผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

รองศาสตราจารย์ ดร. เบญจพรรณ เอกะสิงห์ ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการนำเสนองานวิจัยครั้งแรกในขณะที่ยังเป็นอาจารย์พฤษัย ยิบมันตะศิริ ให้ข้อเสนอแนะงานวิจัยในการนำเสนออีกสองครั้งถัดมา รวมทั้งอุดหนุนอ่านงานวิจัยฉบับร่างอย่างละเอียด ซึ่งผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ขอบคุณสอนพรม ไชยะจักร วีระพงษ์ กันยะสอน อุ่นใจ เขียมบุญกุล ชุตินพงศ์ คงสันเทียะ และ สมักร กอเข้ม ที่ช่วยงานวิจัยภาคสนาม

ขอบคุณ Stuart Ling จาก VECO สำหรับเอกสารงานวิจัยของ VECO และขอบคุณอาจารย์วาสนา ละอองปลิวที่แบ่งปันเอกสารงานวิจัยที่น่าสนใจในหลายเรื่องที่คุณเขียนให้อ้างอิง

กรณีกา อุตสาหกรรม ช่วยดูแลการพิมพ์รายงานฉบับสมบูรณ์ด้วยความอดทนต่อการแก้ไขตัดต่อหลายรอบของผู้วิจัย ตลอดทั้งยังเป็นคู่สนทนาเชิงวิชาการ ตั้งคำถามที่ทำให้ผู้วิจัยทบทวนวิธีคิด ทบทวนภาษาที่ใช้ในการนำเสนอ ตลอดจนขั้นตอนในการนำเสนอ ทั้งยังช่วยเร่งรัดให้ผู้วิจัยทำงานให้เสร็จภายในกรอบกำหนดปิดโครงการวิจัย ซึ่งหมายถึงการทำงานชั่วโมงยาวนานในแต่ละวันสำหรับตัวเธอเองด้วย

ท้ายสุด และสำคัญที่สุด ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูล ทั้งเกษตรกรไทยและเกษตรกรลาว พ่อค้าชายแดนทั้งในระดับย่อยและระดับใหญ่ ผู้ไม่ประสงค์จะออกนาม เจ้าหน้าที่ในหลายหน่วยงาน ที่ให้ความกรุณาตอบคำถามต่างๆ ด้วยความเต็มใจ

ผู้วิจัยหวังว่างานชิ้นนี้ จะมีประโยชน์ในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อประชาชนทั้งสองประเทศในทุกระดับ

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	๗
บทคัดย่อ	๗
คำขอบทคัดย่อ	๘
สารบัญ	๘
สารบัญตาราง	๗
สารบัญภาพ	๘
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	3
1.2 คำถามในการวิจัย	7
1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา	7
1.4 พื้นที่ในการวิจัย	8
1.5 กรอบคิดในการวิจัย	8
1.5.1 การใช้ประโยชน์จากที่ดินและแรงงานของเกษตรกรรายย่อย: ระบบเกษตรพันธสัญญาแบบปากเปล่าและสัญญาแบบเป็นทางการ	8
1.5.2 ทฤษฎีเครือข่ายผู้กระทำการ (Actor network theory) และห่วงโซ่สินค้า (Commodity Chain)	10
1.5.3 บทบาทของรัฐ และองค์กรเหนือรัฐ (supra state) ในระบบเสรีนิยมใหม่	12
1.5.4 สินค้าข้ามพรมแดน	13
1.6 เค้าโครงการนำเสนอ	15
บทที่ 2 ทฤษฎีกรอบความสัมพันธ์แบบคู่กันของชุมชนขนาดเล็ก	16
2.1 ระบบผลิตอาหารข้ามชาติ	16
2.1.1 ข้าวโพดในฐานะเป็นวัตถุดิบสำคัญในธุรกิจการผลิตอาหารสัตว์	16
2.1.2 การขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดบริเวณชายแดนในฝั่งไทยและฝั่งลาว	19
2.2 การขยายตัวของการปลูกพืชพาณิชย์ภายใต้ระบบลูกไร่ที่บ้านแจมปอง	21
2.2.1 จุดผ่อนปรนและช่องทางการค้าและการติดต่อระหว่างเครือญาติ	22

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.2 ระบบลูกไร่ภายใต้ระบบพ่อเลี้ยงยาสูบ	24
2.2.3 ระบบลูกไร่ในระบบการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในไทย	24
1) เกษตรกรที่เป็นหัวหน้าลูกไร่: กรณี “นายกร”	25
2) “พ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยง” กับลูกไร่	26
3) กลไกการเชื่อมโยงเกษตรกรผู้ผลิตข้าวโพดรายย่อยกับ บริษัทผลิตอาหารสัตว์รายใหญ่	27
2.2.4 ความเกี่ยวพันระหว่างระบบเกษตรพันธสัญญากับระบบลูกไร่	29
2.2.5 ระบบการผลิตข้าวโพดในลาวที่บ้านป่าอ้อยและบ้านต้นผึ้ง	32
1) เอเยนต์บ้านป่าอ้อย	33
2) เอเยนต์ที่บ้านต้นผึ้ง	33
2.3 แรงจูงใจในการปลูกข้าวโพด	36
2.4 การขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์	38
2.5 สรุปท้ายบท	43
บทที่ 3 เศรษฐกิจและการเมืองในเขตเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่ารัฐชาติ	46
3.1 รัฐและเหนือรัฐ: การเมืองและเศรษฐกิจ	46
3.1.1 ระบบเสรีนิยมใหม่และการกำหนดเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน	47
3.1.2 โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS	50
3.2 ปัญหาและอุปสรรคการค้าข้าวโพดข้ามพรมแดน: ผลประโยชน์ที่ขัดแย้ง ของผู้นำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์กับเกษตรกรผู้ผลิตในประเทศ	56
3.2.1 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากนโยบายของรัฐเรื่องการประกันราคาข้าวโพด สำหรับเกษตรกรผู้ผลิตในประเทศ	56
3.2.2 ปัญหาจากการสิ้นสุดโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS และผลกระทบต่อ พ่อค้าชายแดนไทยที่เป็นผู้นำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	60
3.3 เปรียบเทียบนโยบายประกันราคากับนโยบายประกันรายได้ให้กับ เกษตรกรในประเทศกับผลกระทบเรื่องการนำเข้า	62
3.4 สรุปท้ายบท	63

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การแข่งขันของพ่อค้าข้ามชาติไทยและจีนในตลาดข้าวโพดในลาว	65
4.1 รัฐบาลลาวกับความต้องการระบบเกษตรพันธสัญญา	67
4.2 การค้าชายแดนไทย – ลาว	69
4.2.1 ลาวในฐานะประตูทางผ่านสินค้าเกษตรจากจีน	70
4.2.2 เครือข่ายพ่อค้าพืชไร่และพ่อค้าชายแดน	71
4.2.3 การแข่งขันของตลาดเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่เมืองฮุน: การแทรกตัวของพ่อค้าไทย	72
4.2.4 ความเกี่ยวพันของตลาดเมล็ดพันธุ์กับตลาดผลผลิตในระบบลูกไร่:	
ตรรกะทุนนิยม	74
4.3 การขยายตัวของพ่อค้าจีนในลาว	75
4.4 ศักยภาพในการต่อรองของพ่อค้าลาวและเกษตรกรลาว	79
4.4.1 ยุทธศาสตร์ของพ่อค้าลาว	79
4.4.2 ยุทธศาสตร์ของเกษตรกรลาว	81
4.5 นโยบายและการจัดการการค้าและการผลิตข้าวโพดของลาว	82
4.6 ความแตกต่างในระบบตรรกะการคิดระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน และภาคธุรกิจ	84
4.7 การวางรากฐานของทุนไทยขนาดใหญ่ในลาว	86
4.8 สรุปท้ายบท	87
 บทที่ 5 บทสรุป	 89
5.1 พรหมแดนและการสลายเส้นแบ่งพรหมแดน: รัฐและระบบทุนนิยม	90
5.2 เมื่อรัฐและเส้นแบ่งพรหมแดนมีความสำคัญ	91
5.3 เมื่อรัฐยังมีความสำคัญ แต่พรหมแดนไม่มีความสำคัญ	92
5.4 สถานภาพของสินค้า กับกฎกติกาของรัฐ	93
5.5 ความสำคัญของชายแดนในเขตเศรษฐกิจเสรี	94
5.6 เสรีนิยม: การเคลื่อนที่ของทุนและสินค้า กับการไม่สามารถเคลื่อนที่ของเกษตรกร	95
 บรรณานุกรม	 97

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1	พื้นที่ปลูกข้าวโพดที่บางจังหวัดของไทยที่มีพื้นที่ติดชายแดน
2	พื้นที่ปลูกต่อครัวเรือน และผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่
3	ต้นทุนการผลิตต่อไร่
4	เปรียบเทียบราคาขายผลผลิตต่อไร่
5	ความร่วมมือและข้อตกลงในประเด็นการนำเข้าสินค้าเกษตรในระดับเหนือรัฐ
6	ลำดับเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับนโยบายประกันราคาข้าวโพด และการนำเข้าข้าวโพดข้ามพรมแดน
7	สถิตินำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ณด่านศุลกากรเชียงของปีงบประมาณ 2553 และ 2554
8	ค่าธรรมเนียมทางฝั่งลาว

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	กรอบคิดในการวิจัย	14
2	จุดผ่อนปรนและด่านสากลทางภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของไทย	18
3	พื้นที่ปลูกข้าวโพดทางฝั่งลาว	20
4	จุดผ่อนปรนไทย – ลาว ในจังหวัดเชียงราย พะเยา และน่าน	21
5	แผนที่ชายแดนไทย – ลาว บริเวณทิศตะวันออกทางภาคเหนือของไทย	23
6	เส้นทางการเดินทางของข้าวโพดจากเกษตรกรรายย่อยสู่บริษัทผลิตอาหารสัตว์	28
7	แบบจำลองการขยายลูกไร่ของบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับถั่วแระ	31
8	กรอบการค้าสมัยใหม่ที่สวมทับความสัมพันธ์แบบเดิมของระบบการค้าชายแดน	35
9	การทำงานของแรงจูงใจ	37
10	การจัดระเบียบพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ผ่านข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบใหม่	48
11	รูปแบบการเกษตรพันธสัญญา ด้านชายแดนจังหวัดตาก - จังหวัดเมียวดี สหภาพพม่า	52
12	ขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการ Contract Farming จังหวัดตาก	53
13	โรงไซโลในลาว	66

บทที่ 1

บทนำ

Wallerstein (1976) กล่าวถึงระบบทุนนิยมว่าเป็น “ระบบโลก” ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ยุโรปตะวันตกในศตวรรษที่ 18-19 ก่อนจะเปลี่ยนมาอยู่ที่สหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 20 ในขณะที่ส่วนอื่นๆ ของโลกนั้นเป็นเพียงแค่ “ชายขอบ” (periphery) ซึ่งทำหน้าที่เป็นแหล่งวัตถุดิบและแรงงานราคาถูก

หากพิจารณากรอบคิดเรื่อง “พื้นที่” ในเรื่องขอบเขตประเทศจะเห็นว่า “รัฐชาติสมัยใหม่” มักจะถูกนิยามว่าเป็นรัฐที่มีอธิปไตยอยู่เหนือขอบเขตพื้นที่ (territory) ใดพื้นที่หนึ่ง และแน่นอนว่าย่อมมีเส้นแบ่งที่เรียกว่า “ชายแดน” หรือ “border” ซึ่งกั้นกลางระหว่างอีกพื้นที่หนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากนำกรอบคิดของ Wallerstein มาสวมทับลงบนกรอบคิดของรัฐชาติ ก็จะเห็นว่าทุนนิยมสามารถจัดการการผลิตข้ามขอบเขตของรัฐชาติได้ ภายใต้ระบบความคิดเรื่องการแบ่งงานกันทำในระดับโลก

ในยุคสงครามเย็นแห่งการเผชิญหน้ากันระหว่าง “โลกที่ 1” และ “โลกที่ 2” ซึ่งเป็นโลกที่อุดมการณ์ทางการเมืองมีความแตกต่างกันระหว่างทุนนิยมและสังคมนิยม พรมแดนระหว่างสองอุดมการณ์ได้ถูกปิดลง ทำให้ทุนนิยมไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากเขตพรมแดนที่เป็นประเทศสังคมนิยม แต่เมื่อชายแดนได้ถูกเปิดขึ้นอีกครั้งเมื่อโลกที่ 2 ยินดีเปิดประเทศของตนรับการลงทุนจากต่างชาติ พื้นที่ “ชายแดน” จึงกลายเป็นพื้นที่สำคัญที่จะต้องได้รับการจัดการ ให้ได้รับการเชื่อมโยงให้เป็นหน่วยการผลิตผืนเดียวกัน ดังนั้น กรอบคิดอย่างเช่น “สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ” จึงเป็นการเชื่อมโยงชายแดน 4 ประเทศ (คือ ไทย และลาวตอนเหนือ ตะวันออกของพม่า และตอนใต้ของจีน) เข้าด้วยกันภายใต้สัญลักษณ์สี่เหลี่ยมทางภูมิศาสตร์ ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเดียวกัน

หากนำกรอบคิดสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ สวมทับลงไปบน “เส้น” ชายแดน คือ เส้นที่แบ่งพื้นที่แต่ละรัฐภายในสี่เหลี่ยม การข้ามพรมแดน ก็คือ การก้าวข้ามเส้นชายแดนของแต่ละรัฐ โดยปฏิบัติตามกฎกติกาชายแดนที่เป็นทางการ หรือการสลายความเป็นชายแดนโดยอิงความสัมพันธ์ชุดอื่น

งานวิชาการร่วมสมัยที่เปิดความสนใจเรื่องพรมแดนไทย-ลาวที่เชิงของ-ห้วยทราย ได้แก่ งานวิจัยของ Andrew Waller (1999) เรื่อง “The Legend of the Golden Boat” ที่ปรับปรุงจากวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก ที่ทำงานวิจัยภาคสนามประมาณต้นทศวรรษที่ 1990 (หรือประมาณเกือบ 20 ปีมาแล้ว) ซึ่งเป็นช่วงริเริ่มแนวคิด “สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ” ภายใต้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ในยุคสมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีของไทย

Walker ให้ความสนใจต่อประเด็นนโยบาย “การค้าเสรี” ที่มีผลทำให้แต่ละประเทศต้อง “เปิด” พรมแดนของตนเองรองรับการเดินทางของผู้คนและสินค้าข้ามพรมแดน ซึ่งในขณะที่นักทฤษฎีหลายคนในช่วงนั้นเชื่อว่า การค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบให้รัฐมีอำนาจลดลงและพรมแดน

จะมีลักษณะที่สามารถเข้าไปมาได้ง่ายขึ้น (porous) แต่ Walker กลับเชื่อว่า “การค้าเสรี” และ “โลกาภิวัตน์” เป็นยุคสมัยของการจัดระเบียบการกำหนดกฎเกณฑ์ (regulation) ในการติดต่อข้ามพรมแดนในรูปแบบใหม่

เขาได้ยกตัวอย่างการดำเนินงานของสมาชิกในกลุ่มสหพันธ์เดินเรือข้ามแม่น้ำโขงที่เข้ามาจัดการระบบการเดินเรือเพื่อขนคนข้ามฟากในประเทศไทย ซึ่งมีการกระจายรายได้ให้สมาชิกแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกัน และตัวอย่างของการจัดการระบบการเดินเรือของลาว ที่มีระบบมากขึ้น เพราะมีสำนักงานศุลกากรที่ปฏิบัติงานอย่างจริงจังและมีภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น

Walker (1999) ยังให้ความสำคัญกับการค้าข้ามพรมแดน ในรูปแบบของระบบเศรษฐกิจขนาดเล็ก (micro economy) ซึ่ง “แม่ค้า” จากฝั่งลาว เดินทางเข้ามาซื้อของจากฝั่งไทย แล้วนำล่องเรือไปขายยังหลวงพระบาง รวมถึงยังให้ความสำคัญกับการเปิดช่องทางการค้าใหม่ โดยใช้ถนนหมายเลข R3A ที่ทำให้เกิดการค้าข้ามพรมแดนเข้าไปในชายแดนจีนของรถบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่ และการมีบทบาทความสำคัญของคนขับรถบรรทุก ที่เป็นตัวเชื่อมของการค้าขายในอนาคต

ยศ สันตสมบัติ (2551) อธิบายความซับซ้อนของพื้นที่พรมแดนบริเวณเชียงของ-ห้วยทราย ถึงความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มที่ปะปนกัน โดยกลุ่มชาติพันธุ์หลัก ประกอบด้วย ไตลื้อ ม้ง และขมุ ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ได้รับผลกระทบจากสงครามกลางเมืองในลาวในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2518 ทำให้พวกเขาต้องเดินทางลี้ภัยสงครามอย่างต่อเนื่องในภาคเหนือของลาว รวมทั้งการเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาทางฝั่งเชียงของและเชียงแสนของไทยด้วย

การปิดพรมแดนในช่วงปี พ.ศ. 2518-32 ก่อให้เกิดการแบ่งแยกในอุดมการณ์ทางการเมือง ในขณะที่ไทยเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองเข้าสู่ระบบทุนนิยมอย่างรวดเร็ว แต่ลาวยังใช้ระบบสังคมนิยม ที่ให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อเลี้ยงตนเองมากกว่าจะให้ความสำคัญกับการค้า ดังนั้น เมื่อกลับมาเปิดประเทศค้าขายกันอีกครั้งหลังปี พ.ศ. 2532 จึงทำให้เกิด “สัญลักษณ์ของความเป็นไทยที่แบ่งแยกออกจากความเป็นลาว ที่ถูกสร้างให้กลายเป็นประเทศสังคมนิยมที่ล่าหลังและด้อยพัฒนา” (ยศ 2551 :66) และในความเห็นของผู้วิจัย จึงมองว่า รัฐบาลลาวต้องการเร่งรัดพัฒนาให้ประชาชนลาวมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อลบล้างภาพลักษณ์ของความเป็นสังคมนิยมที่ล่าหลังและด้อยพัฒนา เช่น การตั้งเป้าหมายพัฒนาประเทศให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศยากจนในปี ค.ศ. 2020 เป็นต้น

การศึกษาของยศ (2551) แสดงให้เห็นถึง การพัฒนาการเกษตรในพื้นที่รอยต่อเชียงของ-เชียงแสนของไทย หลังปี พ.ศ. 2532 ที่มีการขยายตัวการปลูกข้าวโพดและการทำสวนส้ม ซึ่งส่งผลกระทบให้มีแรงงานลาวเข้ามารับจ้างหักข้าวโพดในฝั่งไทย เช่น กรณีแรงงานจากบ้านสิงห์คำของลาวเข้ามารับจ้างหักข้าวโพดที่บ้านหาดปาย ซึ่งอยู่ระหว่างอำเภอเชียงแสนและเชียงของของไทย เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การค้าขายของประชาชนสองฝั่งแม่น้ำโขงก็มีการขยายตัว ตั้งแต่ในรูปแบบตลาดนัด รูปแบบแม่ค้าที่ค้าขายของเล็กๆ น้อยๆ ที่ “เริ่มต้นจากค้าข้าว และของใช้อื่นๆ...” และรูปแบบ “ทำหน้าที่รับฝากและถอนเงิน...” (ยศ 2551 :89) รวมทั้งการค้าขายของแม่ค้าชาติพันธุ์เดียวกัน เช่น ไตลื้อ ม้ง อาข่า ที่อาศัยความสัมพันธ์อันดีเครือญาติเข้ามาสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

ในงานของโสภิตา (2551) ได้ขยายประเด็นการค้าชายแดนเพิ่มเติมว่า นอกจากจะมีรูปแบบระบบเศรษฐกิจขนาดเล็กแล้ว ยังมีรูปแบบที่มี “ความไม่เป็นทางการ” ดังจะเห็นได้จากการที่แม่ค้าพยายามขนส่งสินค้าแต่ละเล็กๆ น้อยๆ เพื่อหลบเลี่ยงภาษี หรือการที่แม่ค้าที่ใช้โทรศัพท์โทรสั่งสินค้าผ่าน “ญาติ” ทางฝั่งไทย มากกว่าจะส่งสินค้าผ่านพ่อค้ารายใหญ่ (โสภิตา 2551 :59) โสภิตาให้ความสำคัญกับ “แม่ค้า” ที่เป็นผู้ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ และการใช้ประโยชน์จากระบบเครือข่ายหรือความเป็นชาติพันธุ์เดียวกันของแม่ค้าที่ทำให้แม่ค้าเล็กๆ เหล่านี้สามารถสร้างเครือข่ายการค้าได้เป็นระยะทางไกลๆ เช่น แม่ค้าลาวเดินทางค้าขายไกลถึงหลวงพระบาง แม่ค้าม้งข้ามพรมแดนเวียดนาม ลาว ไทย เพื่อขายสินค้าหัตถกรรมงานปักผ้าแบบม้ง “เล็กๆ น้อยๆ” แต่ครอบคลุมพื้นที่หลายร้อยกิโลเมตร

อย่างไรก็ตาม โสภิตาก็นำเสนอข้อมูลว่า “ปัจจุบันการเก็บภาษีที่ห่วยทรายเป็นสื่อเป็นศูนย์กลางอำนาจของแขวงบ่อแก้วมีความเข้มงวดขึ้น ทำให้ แม่ค้าบางคน ต้องถอนตัวจากการค้า คนที่อยู่มีรายได้ลดลง และต้องใช้ด่านผ่อนปรนที่ไม่เข้มงวดเท่ากับด่านที่เป็นทางการมากขึ้น” (โสภิตา 2551: 70-71)

ในขณะที่งานศึกษาอย่างเช่นของโสภิตาหรือ Walker ให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจขนาดเล็ก หรือ micro economy และการพยายามเอาตัวอยู่รอดของแม่ค้ารายเล็กๆ ภายใต้การเข้มงวดกวดขันจากกฎระเบียบของรัฐทางด้านภาษี ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนการค้าขายของแม่ค้ารายเล็ก ซึ่งทำให้แม่ค้ารายเล็กสามารถแข่งขันกับทุนขนาดใหญ่ได้น้อยลง งานวิจัยเรื่องสินค้าเกษตรข้ามพรมแดนชิ้นนี้ พยายามแสดงให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงอีกกระบวนการหนึ่งของการค้าชายแดน อันเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ที่ทุนขนาดใหญ่สามารถคลี่กรอบและสวมทับใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการของเกษตรกรขนาดเล็กให้ทำการผลิตสนองตอบความต้องการสินค้าในเชิงอุตสาหกรรมการเกษตรขนาดใหญ่ของตนได้

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างรวดเร็ว จากช่วงปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา ภายใต้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ได้ทำให้ไทยติดต่อกับค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ภายใต้นโยบาย “จินตนาการใหม่” ของรัฐบาลสาธาณประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ก็ทำให้ลาวปรับเปิดนโยบายการค้าของตนกับประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้นเช่นกัน

การพัฒนาในภาคเหนือของลาวได้มีการตัดถนนหมายเลข R3A ที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นถนนลาดยางแบบไฮเวย์ หรือทางหลวง และสามารถใช้เส้นทางได้ทุกฤดูกาล ทั้งนี้ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank หรือ ADB) ประเมินว่า เมื่อสร้างถนนเสร็จจะทำให้เกษตรกรลาวมีฐานะดีขึ้น เนื่องจากจะสามารถนำเกษตรกรลาวเข้าสู่ระบบการผลิตเพื่อขายได้สะดวกยิ่งขึ้น (ADB 2002) นอกจากนั้น รัฐบาลไทยและลาวยังมีโครงการจะสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงในเขตเมืองห้วยทรายของลาว มายังฝั่งเชียงของของไทย ซึ่งหลังจากที่เลื่อนการก่อสร้างมาแล้วหลายครั้ง แต่ล่าสุดมีการกำหนดให้สร้างแล้วเสร็จ

ภายในปี พ.ศ. 2555 และมีการประเมินว่า เมื่อสะพานสร้างแล้วเสร็จจะทำให้การขนส่งสินค้าจากจีนและลาวมายังไทยทำได้สะดวกขึ้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2550 เมื่อถนนหมายเลข R3A ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จนั้น นักวิชาการหลายคนมองว่า การที่จีนมีระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่และแข็งแกร่งที่สุดในภูมิภาค ถนนสายนี้จึงน่าจะเอื้อประโยชน์ให้จีนมากที่สุด เพราะสามารถใช้เป็นเส้นทางลำเลียงสินค้าอุปโภคบริโภคจากโรงงานผ่านเขตแดนลาวเข้ามาขายยังฝั่งไทย

ส่วนในแง่การผลิตทางการเกษตร นักวิชาการ เช่น ลิตเติลตันและคณะ (Lyttleton et al. 2005) ตั้งข้อสังเกตถึงการที่จีนเข้ามาลงทุนทำการผลิตทางการเกษตรในลาวโดยผ่านระบบเกษตรพันธสัญญา ที่ผู้ผลิตชาวจีนอาศัยความสัมพันธ์ที่เครือญาติกับคนลาว (เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ไตลื้อ และอาข่า ที่อาศัยอยู่ทั้ง 2 ฝั่งพรมแดน) เข้ามาติดต่อเช่าที่ดินและ/หรือจ้างให้เกษตรกรลาวทำการปลูกพืชสินค้าเกษตรตอบสนองความต้องการการบริโภคในจีน พวกเขายกตัวอย่าง กรณีการปลูกแตงโมในเขตเมืองสิงห์ของลาว ที่ทำการปลูกบนที่ดิน ที่ซึ่งเกษตรกรและ/หรือพ่อค้าจีนเช่าจากเกษตรกรลาวและจ้างเกษตรกรลาวเป็นผู้ปลูกโดยไม่จำเป็นต้องซื้อที่ดิน โดยมีการแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์ให้เกษตรกร รวมทั้งปุ๋ย ยาฆ่าแมลงที่จำเป็นให้ล่วงหน้า และมีการทำสัญญารับซื้อผลผลิตในภายหลัง ซึ่งจะมีการหักค่าปัจจัยการผลิตออกจากราคาขายในภายหลัง หรือที่เรียกกันว่าเป็น “ระบบเกษตรแบบพันธสัญญา”

จุดเด่นของระบบเกษตรพันธสัญญา ก็คือ นายทุนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรได้โดยไม่ต้องมีการเผชิญหน้าขัดแย้งกันในเรื่องการแย่งชิงที่ดิน เพื่อผลิตสินค้าที่ตนเองต้องการ รวมทั้งสามารถใช้แรงงานเกษตรกรโดยไม่ต้องจ้าง ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งด้านแรงงานสัมพันธ์ในขณะเดียวกันเกษตรกรเองก็ไม่ต้องเสี่ยงว่า พวกเขาสูญเสียที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง และยังมี ความเชื่อมั่นว่าจะสามารถขายสินค้าที่ตนเองปลูกได้ในราคาดีตามสมควร

ระบบเกษตรพันธสัญญาที่นายทุนจีนทำกับเกษตรกรลาวไม่ได้มีเฉพาะการปลูกแตงโมเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงพืชชนิดอื่น เช่น ขิงข่า พริก และมันสำปะหลัง ซึ่งมีบริษัทจากจีนเข้ามาจดทะเบียนลงทุนในลาว เช่น ในแขวงหลวงน้ำทาและบ่อแก้ว (Shi 2008 และ Dai 2007) โดยรัฐบาลระดับแขวงจะเป็นผู้จัดสรรเขตที่ดินที่สามารถปลูกพืชดังกล่าวไว้เป็นตัวเลขกว้างๆ คือ เป็นการกำหนดเพดานขนาดพื้นที่เพาะปลูกแต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติบริษัทจะต้องเป็นผู้ไปเจรจากับเกษตรกรโดยตรง ว่ายินดีจะเข้าร่วมโครงการปลูกพืชดังกล่าวหรือไม่

ปรากฏการณ์การขยายตัวของระบบเกษตรพันธสัญญาเข้าไปในลาวนี้ หากมองในมุมมองของจีนก็คือ สามารถใช้พื้นที่ในลาวที่มีอยู่มากมาย (ความหนาแน่นของประชากรลาวในตอนเหนือมีประมาณแค่ 17 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร) ทำการผลิตสินค้าเกษตรที่ตนต้องการ ในขณะที่ในมุมมองของลาว คือสามารถหาตลาดสินค้าเกษตรให้กับเกษตรกร ซึ่งทำให้เกษตรกรมีรายได้และเป็นการขจัดความยากจนตามแผนพัฒนาประเทศของรัฐบาลลาว รวมทั้งเป็นการสร้างระบบเกษตรถาวรแทนที่การทำ “ไร่เลื่อนลอย” และเป็นการปลูกพืชทดแทนการปลูกฝิ่นได้อีกด้วย

สำหรับกรณีการค้ากับไทยในช่วงแรกหลังจากที่ลาวเปิดประเทศนั้น (ปี พ.ศ. 2532) ส่วนใหญ่จะเป็นการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากไทย (Walker 1999; โสภิตา 2551) โดยพ่อค้าไทยบางคนจะข้ามไปซื้อสินค้าเกษตรและของป่าจากลาว เช่น ไม้กฤษณา ปอสา เป็นต้น และขายสินค้าอุปโภคบริโภคก่อสร้างให้แก่คนลาว

นอกจากนั้น พร้อมๆ กับการเปิดพรมแดน ธุรกิจท่องเที่ยวก็เริ่มเติบโตขึ้น นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศนิยมเดินทางมายังเชียงของเพื่อข้ามไปห้วยทราย เพื่อลงเรือต่อไปยังหลวงพระบาง ซึ่งได้กลายมาเป็นเมืองมรดกโลก ที่เป็นเป้าหมายการท่องเที่ยวสำคัญ การเติบโตของธุรกิจท่องเที่ยว ทำให้นักธุรกิจไทยหลายคนหาช่องทางเข้าไปลงทุน ทำบ้านพักแรมหรือร้านอาหารในห้วยทราย รวมทั้งร่วมลงทุนตั้งบริษัทนำเที่ยว โดยกฎหมายลาวระบุว่า การลงทุนทำธุรกิจในลาวจะต้องมีคนลาวร่วมเป็นหุ้นส่วนด้วย (สัมภาษณ์นักธุรกิจไทยที่เชียงของ, พฤษภาคม 2551)

ในช่วงก่อนเปิดพรมแดน มีรายงานว่าลาวเคยซื้อข้าวจากไทยบ้าง แต่ในปัจจุบันจากข้อมูลของด่านศุลกากรเชียงของ กลับปรากฏว่าลาวเป็นผู้ส่งออกข้าวมายังไทยมากกว่า แต่ในปริมาณไม่มากนัก จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ด่านศุลกากรที่เชียงของในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2551 ระบุว่า เป็นเพราะราคาข้าวทางฝั่งไทยที่มีราคาสูงกว่าทางฝั่งลาว ทำให้เกษตรกรลาวบางรายที่ผลิตได้เกินบริโภคได้ส่งข้าวของตนมาขายให้พ่อค้าทางฝั่งไทย

แต่สิ่งที่น่าสนใจที่สุดสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ และเป็นประเด็นหัวข้อการวิจัยก็คือ การส่งออกข้าวโพดจากลาวมายังฝั่งไทย จากการสำรวจข้อมูลโดยสำนักงานการเกษตรที่แขวงบ่อแก้วและอุดมไซในสปป. ลาว (จามะรี 2551) พบว่า มีการขยายตัวของการปลูกข้าวโพดในลาวตอนเหนือเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 1) โดยเฉพาะในบริเวณแขวงบ่อแก้วและแขวงอุดมไซ โดยแขวงบ่อแก้วมีพื้นที่ปลูกข้าวโพดเพิ่มขึ้นจาก 13,000 เฮกเตอร์ (85,800 ไร่) เป็น 20,346 เฮกเตอร์ (134,283 ไร่) และแขวงอุดมไซ มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดเพิ่มขึ้นเป็น 9,000 เฮกเตอร์ (59,400 ไร่) รวมพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด 193,683 ไร่ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่เพาะปลูกที่มีขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง ซึ่งหากที่ดิน 1 ไร่สามารถให้ผลผลิตข้าวโพดได้ 1 ตัน ก็จะทำให้ตัวเลขมีผลผลิตข้าวโพดสูงถึง 193,683 ตัน

ตารางที่ 1 สถิติการนำเข้าข้าวโพด* ที่ด่านศุลกากรเชียงของฝั่งไทย

ปี	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
คค. 47 – กย. 48	1,524	2.324
คค. 48 – กย. 49	2,716	5.263
คค. 49 – กย. 50	15,592	44.686
คค. 50 – กพ. 51	16,004	50.050

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ

หมายเหตุ: * ข้าวโพดบางส่วนไม่ได้ผลิตที่บ่อแก้ว แต่ผลิตที่อุ้มโฮย

ในอีกด้านหนึ่งข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายสัปดาห์ (ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2550) ก็มีรายงานว่า บริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด (มหาชน) หรือ CP ของไทยได้เข้าไปส่งเสริมการปลูกข้าวโพดในลาวในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยรับประกันซื้อคืนกิโลกรัมละ 5.50 บาท เพื่อป้อนโรงงานอาหารสัตว์ของ CP ในลาว และอีกส่วนจะส่งกลับมาป้อนโรงงานอาหารสัตว์ในไทยได้ด้วย

ข้อมูลจากเว็บไซต์ของ Thaipnet เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2551 อ้างการให้สัมภาษณ์ของ ดร. อาชว์ เตาลานนท์ รองประธานกรรมการเครือ CP ว่า บริษัทได้เข้าไปลงทุนส่งเสริมการปลูกข้าวโพดกับประเทศเพื่อนบ้านกว่า 3 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ในลาว 300,000 ไร่ กัมพูชา 500,000 ไร่ พม่า 700,000 ไร่ และเวียดนาม 1,700,000 ไร่ โดยทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้กรอบที่เรียกว่า “โครงการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง” ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2546 “โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่ง และความหลากหลายของประเทศ 5 ชาติสมาชิก (กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม และไทย) ร่วมกันทำการส่งเสริมการพัฒนาแบบสมดุล โดยความร่วมมือในสาขาเกษตรกรรมอุตสาหกรรมได้เลือกโครงการส่งเสริมปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แบบ contract farming หรือการทำสัญญาซื้อ-ขายกันล่วงหน้าระหว่างผู้รับซื้อและเกษตรกร”

การขยายตัวของความต้องการพื้นที่ปลูกข้าวโพดในประเทศเพื่อนบ้าน เกิดขึ้นพร้อมกับแนวโน้มการลดลงของพื้นที่ปลูกข้าวโพดในประเทศไทย เนื่องจากเกษตรกรไทยหันไปปลูกพืชอื่นที่มีแนวโน้มราคาดีกว่า เช่น มันสำปะหลัง หรือยางพารา โดยปี พ.ศ. 2548 พื้นที่ปลูกข้าวโพดในประเทศ มี 5.67 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2549 ลดลงเหลือ 5.14 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2550 ลดลงเหลือ 5.08 ล้านไร่ กล่าวคือ พื้นที่ลดลงเกือบ 6 แสนไร่ ในระยะเวลา 2 ปี (โดยที่ในปี พ.ศ. 2528 ไทยเคยมีพื้นที่ปลูกข้าวโพดสูงสุดถึง 12.38 ล้านไร่)

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจเบื้องต้นในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2551 พบว่า แม้พื้นที่ปลูกข้าวโพดในลาวที่แขวงบ่อแก้วจะเพิ่มขึ้น แต่ไม่มีข้อมูลการจดทะเบียนบริษัทจากไทยในลาวที่ไปลงทุน

ทำเกษตรพันธสัญญากับเกษตรกรลาว ในขณะที่บริษัทจากจีนมีข้อมูลรายชื่อบริษัทที่จดทะเบียนการลงทุนปรากฏที่สำนักงานการเกษตรของแขวงในลาวอย่างชัดเจน

จากการสอบถามเกษตรกรลาวที่บ้านคำน แขวงห้วยทราย ในเบื้องต้นพบว่า มีพ่อค้าคนกลางในฝังบาวรับซื้อผลิตผลจากเกษตรกรลาวไปขายยังฝั่งไทย โดยมีการนำเมล็ดพันธุ์มาให้ก่อน และหักค่าเมล็ดพันธุ์ออกจากราคารับซื้อหลังจากเก็บเกี่ยวผลิตแล้ว ซึ่งพ่อค้าที่รับซื้อจะเป็นผู้ขนส่งค่าลงเรือข้ามไปขายยังฝั่งไทย ตรงบริเวณด่านผ่อนปรนที่บ้านแจมปองในเขตอำเภอเวียงแก่น ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อผู้วิจัยสอบถามเจ้าหน้าที่ท่านหนึ่งที่อำเภอเวียงแก่นทางฝั่งไทย ก็พบว่า มีพ่อค้าคนไทยรายใหญ่ 2 รายเป็นผู้รับซื้อข้าวโพดจากฝังบาว และเป็นผู้ปล่อยเมล็ดพันธุ์ออกไปก่อนด้วย แสดงให้เห็นว่าการค้าขายข้าวโพดที่พรมแดนลาว – ไทย แถบบริเวณเมืองห้วยทราย บ้านคำนของลาว และเชียงของ เวียงแก่นของไทย เป็นลักษณะของการค้าขายแดนมากกว่าที่จะเป็นการค้าระดับใหญ่ แต่หากเป็นเช่นนั้นจริง การค้าขายแดนเช่นที่ว่ำนี มี ความเกี่ยวข้องกับธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรที่ใหญ่กว่าการค้าขายแดนนี้หรือไม่ และอย่างไร

1.2 คำถามในการวิจัย

1. การจัดการการผลิตข้าวโพด “ข้ามพรมแดน” กรณี ไทย-ลาว มีการสร้างเครือข่ายการจัดการอย่างไร
2. นโยบายการค้าและนโยบายด้านชายแดนของทั้งสองประเทศ ส่งเสริมและขัดขวางเครือข่ายการผลิตข้าวโพดนี้อย่างไร
3. ความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของเจ้าหน้าที่รัฐ พ่อค้า และเกษตรกรของทั้งสองประเทศเป็นเช่นไร

1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษาความสัมพันธ์ของระบบเกษตรพันธสัญญาข้ามพรมแดน
2. เพื่อเข้าใจนโยบายด้านชายแดนของทั้งสองประเทศ
3. ศึกษาปัญหาอุปสรรคการติดต่อสัมพันธ์ของคนสองฝั่งพรมแดน

1.4 พื้นที่ในการวิจัย

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยให้ความสนใจต่อพื้นที่ปลูกข้าวโพดทั้งในฝั่งไทยและฝั่งลาว

1.4.1 พื้นที่ในเขตอำเภอเวียงแก่นของจังหวัดเชียงราย และพื้นที่ฝั่งตรงข้ามที่อยู่ในเขตบ้านด่านแขวงบ่อแก้วของ สปป. ลาว ซึ่งเป็นเขตปลูกข้าวโพดที่สำคัญของลาว ที่เกษตรกรสามารถขนส่งข้าวโพดมาขายยังฝั่งไทยผ่านด่านผ่อนปรนที่แจมป๋องในเขตอำเภอเวียงแก่นได้ ประกอบกับข้อมูลเบื้องต้น พบว่ามีผู้ประกอบการสองรายจากทางฝั่งไทย ซึ่งเป็นนายทุนที่มีการกระจายเมล็ดพันธุ์และรับซื้อผลผลิตอีกด้วย จึงเป็นพื้นที่ที่น่าสนใจสำหรับการศึกษาการประกอบการของทุนขนาดเล็กข้ามพรมแดน ทั้งนี้ เมล็ดพันธุ์ส่วนใหญ่ที่กระจายให้เกษตรกรลาวผลิตนั้นเป็นเมล็ดพันธุ์ 888 ของบริษัท CP แต่ CP ก็ไม่จำเป็นต้องประกอบการเองในพื้นที่ แต่จะใช้เครือข่ายท้องถิ่นข้ามพรมแดนในการกระจายการผลิต

1.4.2 พื้นที่ในเขตเมืองฮุน แขวงอุดมไซของลาว เป็นพื้นที่ที่มีการปลูกข้าวโพดอยู่มากเช่นเดียวกัน ซึ่งในเชิงภูมิเศรษฐกิจข้าวโพดจากเมืองฮุนสามารถถูกลำเลียงไปยังเมืองอุดมไซ เพื่อส่งต่อไปยังชายแดนเวียดนามหรือจีนโดยทางถนนที่ใช้เวลาไม่เกิน 6 ชั่วโมง และในขณะเดียวกันเมืองฮุนยังสามารถขนส่งข้าวโพดโดยทางเรือที่ใช้เวลาไม่เกิน 1 วัน เพราะอยู่ห่างจากเมืองปากเบงที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำโขง

1.5 กรอบคิดในการวิจัย

1.5.1 การใช้ประโยชน์จากที่ดินและแรงงานของเกษตรกรรายย่อย: ระบบเกษตรพันธสัญญาไม่เป็นทางการแบบปากเปล่าและสัญญาแบบเป็นทางการ

กรอบคิดเรื่องเกษตรพันธสัญญาตามมุมมองของมาร์กซิสต์รุ่นใหม่ เช่น บานาจิ (Banaji 1977) มองว่าเป็นพัฒนาการที่ทุนนิยมคลี่กรอบเข้ามาใช้ประโยชน์จากที่ดินและแรงงานของเกษตรกรขนาดเล็กโดยไม่ต้องแยกเกษตรกรออกจากปัจจัยการผลิตดังกล่าว เกษตรกร ยังคงเป็นเจ้าของที่ดิน และยังคงทำการผลิตในที่ดินของตน แต่ในขณะเดียวกัน ทุนก็ได้ประโยชน์จากระบบการผลิตดังกล่าว โดยใช้ระบบเกษตรพันธสัญญา นำปัจจัยการผลิตไปมอบให้เกษตรกร และรับซื้อผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้

ในการศึกษาเรื่อง “การจัดการที่ดินภายใต้ระบบการเกษตรแบบมีพันธสัญญา: ศึกษากรณีเกษตรกรผู้ปลูกพืชพาณิชย์ในเขตกิ่งอำเภอแม่วาง” ของประเทือง (2537) ได้แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนในการทำงานของระบบเกษตรพันธสัญญา โดยเขาได้แบ่งระบบเกษตรพันธสัญญาออกเป็น 2 แบบ คือ “แบบดั้งเดิม” (ซึ่งผู้วิจัยเรียกว่า “แบบปากเปล่า”) และ “แบบเป็นทางการ”

1) ระบบเกษตรกรพันธสัญญา “แบบดั้งเดิม” แบ่งย่อยออกเป็น 3 รูปแบบ คือ (1) สัญญาแบบจ้างให้ปลูก (2) สัญญาแบบชักทุนแบ่ง หรือ แบ่งครึ่งผลผลิต และ (3) สัญญาแบบผูกกับพ่อค้า

(1) สัญญาแบบจ้างให้ปลูก เป็นสัญญาที่พ่อค้าให้ทุน และให้คำปรึกษาในทุนขั้นตอนในทุกขั้นตอน กระบวนการปลูก ตั้งแต่การเพาะกล้าถึงการเก็บเกี่ยว แต่สัญญารูปแบบนี้จะไม่ได้รับความนิยม เมื่อเกษตรกรสามารถหาซื้อเมล็ดพันธุ์ได้เองจากตลาด และมีความรู้ที่พอจะปลูกได้ด้วยตนเอง

ประเทืองยกตัวอย่างสัญญาแบบจ้างให้ปลูกระหว่าง “ลุงอินทร์” เกษตรกร กับ “พ่อหลวงนา” นายทุน โดยกล่าวว่า พ่อหลวงนา เป็นผู้ออกค่าเมล็ดพันธุ์ ค่ายา ค่าปุ๋ย โดยไม่คิดราคา ส่วนค่าจ้างคนงานยกแปลง ปลูก หรือ ดอน ลุงอินทร์ต้องเป็นผู้จ่าย (โดยสามารถยืมเงินคอกเบี้ยต่ำจากพ่อหลวงนาได้) จากนั้นพ่อหลวงนาก็จะจ่ายค่าจ้างการผลิตให้เป็นกิโลกรัม

ลักษณะการต่อรองนั้น ประเทืองระบุว่าสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายขั้นตอน เช่น

- ก. ค่าจ้างที่พ่อหลวงนาจะจ่ายนั้น แต่ละปีจะไม่เท่ากัน โดยแต่ละปีจะต้องมาต่อรองกันว่า จะจ่ายเป็นกิโลกรัมละเท่าไร ซึ่งสามารถต่อรองกันได้
- ข. การต่อรองเรียกค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานมาช่วยปลูก เช่น ให้พ่อหลวงนาเป็นผู้ออกให้ในบางขั้นตอน เช่น ค่าจ้างยกแปลง
- ค. เมื่อลุงอินทร์ ย้ายไปปลูกกับ “นายสมพิชัย” การต่อรองค่าจ้างแรงงาน เป็นฝ่าย นายสมพิชัย ที่ขอเอาลูกจ้างของตนมาช่วยในการขึ้นแปลงและปลูก (เพราะนายสมพิชัยคิดว่า ลุงอินทร์เรียกร้องค่าจ้างแพงเกินไป)

ในกรณีที่เลิกจากผู้จ้างคนหนึ่งไปอยู่กับผู้จ้างอีกคนหนึ่งนั้น ประเทือง (2537 :83) อธิบายว่า

- ก. เพราะผู้จ้างจ้างปลูกในราคาถูกแล้วเอาไปขายต่อราคาแพงกว่า “2-3 เท่าตัว”
- ข. ผู้จ้างเข้มงวดในกระบวนการการผลิตเกินไป เช่น ฝืนคอกำกับเวลาการใส่ปุ๋ย

(2) สัญญาแบบชักทุนแบ่ง เป็นสัญญาที่พ่อค้าจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้เงินสดทั้งหมด ส่วนชาวนาทำหน้าที่เป็นผู้ผลิต เมื่อได้ผลผลิตเท่าไรก็คิดตามมูลค่าเงินสดตามราคาท้องตลาดในขณะนั้น หักต้นทุนการผลิตที่พ่อค้าเป็นผู้ออกไปก่อน แล้วนำส่วนที่เหลือมาแบ่งกันคนละครึ่ง

ประเทือง (2537: 91) คำนวณ “ค่าแรง” ของเกษตรกรผู้ปลูกรายหนึ่ง พบว่า ค่าแรงที่เป็นแรงงานครอบครัวที่ลงไป “ฟรี” หากคิดตามมูลค่าค่าจ้างแรงงานที่จ่ายกันในขณะนั้น เกือบจะทำให้ผู้ปลูกไม่ได้กำไรเลย หลังจากแบ่งเงินค่าขายผลผลิตกันแล้ว

(3) สัญญาแบบผูกกับพ่อค้า เป็นรูปแบบที่เกษตรกรจะไปกู้ยืมเงินซื้อเงินสดหรือปัจจัยการผลิตจากพ่อค้าเพื่อปลูกหอมในที่ดินตนเองหรือที่เช่า เมื่อเก็บผลผลิตแล้วก็นำไปขายกับพ่อค้าที่ตนไปกู้เงินมาแล้วคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยไปด้วย โดยประเทืองระบุว่า พ่อค้ามักเป็นนายหน้ารวบรวมผลผลิตให้กับบริษัทใดบริษัทหนึ่งอยู่แล้ว หรือมีเช่นนั้นก็เป็นผู้รวบรวมผลผลิตขายให้กับตลาดขายส่งต่างจังหวัด

2) ระบบเกษตรพันธสัญญา “แบบเป็นทางการ” จะมีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร มีบทลงโทษผู้ผิดสัญญา ลักษณะสัญญาตกลงซื้อขายล่วงหน้า คือ ผู้ซื้อจะไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายที่เป็นการผลิตโดยตรง แต่มีการจ่ายเงินล่วงหน้าคล้ายๆ เงินมัดจำประมาณ ร้อยละ 50 ของผลผลิตที่ประเมินว่าจะได้ การรับซื้อมักกำหนดราคาไว้ล่วงหน้า ตามขนาดและคุณภาพของผลผลิต (ประเทือง 2537: 106)

ประเทืองยกตัวอย่างบริษัท สมมุติชื่อว่า “บริษัทพี” ซึ่งมีวิธีการรวบรวมผลผลิตอยู่ 4 วิธี คือ

- (1) ตั้งจุดรับซื้อในกิ่งอำเภอเพื่อรอเกษตรกรมาขายโดยตรง
- (2) ส่งพนักงานบริษัทไปทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับเกษตรกรในพื้นที่
- (3) ให้นายหน้ารวบรวมผลผลิต
- (4) ซื้อผ่านสหกรณ์ผู้ปลูกหอมใหญ่

การทบทวนงานศึกษาของประเทืองดังกล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นกระบวนการที่ระบบทุนนิยม ค่อยๆ ก้าวเข้ามาจัดการควบคุมการใช้ที่ดินและแรงงานของเกษตรกรมากขึ้น โดยผ่านการให้ข้อเสนอที่เกษตรกรไม่มีอำนาจควบคุม คือ 1) เงินทุน และ 2) ตลาดในการจำหน่ายสินค้า การให้ข้อเสนอทั้งสองข้อดังกล่าว ทำให้เกษตรกรค่อยๆ ปรับการใช้แรงงานและที่ดินของตนเองเข้าสู่การทำการผลิตสินค้าเกษตรตัวใหม่ ในที่นี้ คือ หอมหัวใหญ่ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรตัวใหม่ที่เกษตรกรไม่เคยทำการผลิตมาก่อน แต่การที่พ่อค้า ที่เริ่มต้นจากพ่อค้าท้องถิ่น ให้ทั้งเงินทุนที่ใช้ทำการผลิต และให้ทั้งคำรับรองว่าจะซื้อสินค้าที่เกษตรกรผลิตในราคาที่เห็นว่าเกษตรกรน่าจะทำได้กำไร ถือเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้เกษตรกรเปลี่ยนเข้าสู่การทำการผลิตสินค้าเกษตรตัวใหม่

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า เราจะเห็นระบบการจัดการการผลิตที่มีการเคียงคู่กันอยู่ ระหว่างทั้งระบบที่ประเทืองเรียกว่า “แบบดั้งเดิม” (หรือที่ผู้วิจัยเรียกว่า “ระบบสัญญาไม่เป็นทางการแบบปากเปล่า”) และ “แบบเป็นทางการ” โดยรูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิตในรูปแบบหลังนี้ ยังไม่สามารถเข้าแทนที่รูปแบบที่เรียกว่า “แบบดั้งเดิม” หรือ “แบบปากเปล่า” ได้เสียทั้งหมด

1.5.2 ทฤษฎีเครือข่ายผู้กระทำการ (Actor network theory) และห่วงโซ่สินค้า (Commodity Chain)

Vandergest (2008) ตั้งข้อสังเกตว่า การศึกษาการเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรมในทศวรรษที่ 1960 ถึงต้นทศวรรษที่ 1980 มักจะอยู่ในอิทธิพลกรอบการศึกษาแบบมาร์กซิสม์ เช่น กรอบคิดเรื่องความสัมพันธ์ทางการผลิตและชนชั้น (ซึ่งหากเราพิจารณาถึงงานศึกษาของประเทืองที่กล่าวถึงในข้างต้น ก็เห็นว่าอยู่ในกรอบคิดดังกล่าว ในเรื่องความสัมพันธ์ทางการผลิตเช่นเดียวกัน) แต่จากครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา Vandergest มีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในสังคมเกษตรพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับระบบการผลิตและการบริโภคในระดับโลก ซึ่งแม้กรอบคิดแบบมาร์กซิสม์ เช่นการอธิบายระบบการผลิตเรื่องการแบ่งงานกันทำในระดับโลก (เช่น กรอบคิดของ Wallerstein) จะอธิบายได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถอธิบายให้เห็นลักษณะของการกระทำการของความสัมพันธ์ใน

เชิงพื้นที่ไล่เรียงขึ้นมาในระดับโลก หรือกรอบคิดอิทธิพลของความต้องการ และอุดมการณ์ที่กำกับกฎกติกา ในระดับโลกว่าถูกส่งต่อมายังระดับพื้นที่ได้อย่างไร ซึ่งเขามีความเห็นว่าการอธิบายเรื่องเครือข่ายผู้กระทำการ จะสามารถอธิบายประเด็นความสำคัญประการหนึ่งนี้ ในตัวอย่างการศึกษาเรื่องฟาร์มเลี้ยงกุ้งในอำเภอสะทิงพระ จังหวัดสงขลา เขาได้ใช้กรอบคิดนี้แสดงให้เห็นเครือข่ายปฏิบัติการของผู้กระทำการ ทั้งที่เป็นมนุษย์ และไม่ใช่มนุษย์ (Non human actants) ซึ่งนอกจากจะประกอบไปด้วยเทคโนโลยี เช่น ข้อมูล ข่าวสารจาก สังคมออนไลน์ ยังประกอบไปด้วยสิ่งที่เขาเรียกว่า “Socionature” หรือความคิดทางสังคมเกี่ยวกับธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการทางสังคม

เขาแสดงให้เห็นว่า การขยายตัวของฟาร์มกุ้งเกิดจากความสัมพันธ์ทั้งที่เห็นหน้ากัน เช่น การที่ เกษตรกรเรียนรู้จากเพื่อนบ้าน และความสัมพันธ์จากนโยบายของรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนการเลี้ยงกุ้ง โดย ผ่านการเพิ่มวงเงินสินเชื่อมาที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ซึ่งทำให้เกษตรกรสามารถหา แหล่งเงินทุนไปใช้ในการเลี้ยงกุ้งได้สะดวก ประกอบไปด้วย Non human actants เช่น โทรศัพท์มือถือ หรือ ระบบห้องเย็นที่ทำให้การแปรรูปกุ้งให้เห็นสินค้าสามารถทำได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ส่งผลให้มีการขยายตัว การเลี้ยงกุ้งอย่างกว้างขวาง ในทางกลับกัน การชะลอตัวการเลี้ยงกุ้งก็ถูกบงการจาก Actants ในระดับโลก อย่างเช่น เครือข่ายสิ่งแวดล้อมโลกในสังคมออนไลน์ ซึ่งประณามการเลี้ยงกุ้งว่าทำให้เกิดมลภาวะทางน้ำ หรือเครือข่ายชุมชนเกษตรกรผู้ทำนาข้าวในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งรวมตัวกันประท้วงขานานากุ้งว่าเป็นผู้ทำให้ สภาพแวดล้อมในนาข้าวเสียหาย

ส่วนบทความอีกเรื่อง คือ “Old markets, new commodities: Aquarian capitalism in Indonesia” ของ Dorian Fougères (2008: 161-175) ได้ใช้กรอบคิดเรื่องห่วงโซ่สินค้า เพื่ออธิบายการเปลี่ยนผ่านของระบบ การเกษตรเข้าสู่ระบบทุนนิยมข้ามชาติ ที่แปรสภาพสัตว์น้ำในธรรมชาติให้กลายเป็นสินค้าเกษตร นอกเหนือจากประเด็นทางการเมืองเชิงนิเวศน์ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ประเด็นการที่แรงงานที่ เคยอยู่นอกระบบทุน ถูกผนวกให้เข้ามารับใช้ระบบการผลิตสินค้าสัตว์ทะเลข้ามชาติ งานชิ้นนี้ศึกษาถึง การค้าสัตว์ทะเลที่จับได้ในบริเวณชายฝั่งอินโดนีเซีย เพื่อสนองตอบความต้องการอาหารทะเลที่ประกอบ จากวัตถุดิบสดๆ ที่ยังมีชีวิตอยู่ก่อนที่จะถูกนำไปปรุงเป็นอาหาร ซึ่งแม้ว่าประเด็นการเมืองเชิงนิเวศน์และ เศรษฐศาสตร์การเมืองจะช่วยให้เราเห็นถึงกระบวนการที่สัตว์น้ำตามธรรมชาติถูกแปรเปลี่ยนให้ กลายเป็นสินค้าอาหารทะเลสดใหม่ได้อย่างไร แต่เขาให้ความสำคัญกับการใช้กรอบการวิเคราะห์ที่เรียกว่า “ห่วงโซ่สินค้า” (commodity chain) เพื่ออธิบายกระบวนการที่ตัวละครหลักๆ ที่มีบทบาทในกระบวนการ การแปรสภาพสัตว์ตามธรรมชาติให้กลายเป็นสินค้า ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกันในความสัมพันธ์ในการผลิตสินค้า ทั้งนี้ เขาได้นิยามคำว่า “ห่วงโซ่สินค้า” ว่าหมายถึง กระบวนการที่เริ่มต้นจากการผลิตไปถึงการจำหน่าย ขั้นตอนในการเปลี่ยนมือสินค้า และเครือข่ายที่เชื่อมโยงกระบวนการผลิตและการแลกเปลี่ยนเข้าด้วยกัน

Fougères ชี้ให้เห็นถึงประวัติพัฒนาการจากการที่เรือประมงสัญชาติฮ่องกง เคยครอบครองตลาด สินค้าประมงในทะเลอินโดนีเซีย เนื่องจากมีเทคโนโลยีที่สูงกว่าประมงท้องถิ่น จึงทำให้สามารถจับปลาได้ จำนวนมากเพื่อป้อนตลาดปลาในฮ่องกงและธุรกิจภัตตาคาร ทั้งนี้ การเติบโตของธุรกิจภัตตาคารที่ต้องการ

บริโภคอาหารทะเลสดๆ ซึ่งแทนที่จะทำให้เรือประมงฮ่องกงเข้ามาแทนที่ชาวประมงพื้นบ้านโดยสิ้นเชิง กลับเปิดโอกาสให้นักธุรกิจอินโดนีเซียจำนวนหนึ่งสามารถแทรกตัวเข้ามาในธุรกิจส่งออกอาหารทะเลสดในตลาดฮ่องกงได้ โดยที่นักธุรกิจการส่งออกกุ้งและปลาสดจากเกาะสุลาเวสีในอินโดนีเซียได้ว่าจ้างชาวเลพื้นบ้านที่มีความเชี่ยวชาญด้านการดำน้ำ ให้จับกุ้งและปลาเป็นๆ ให้พ่อค้าอินโดนีเซีย เพื่อส่งต่อให้พ่อค้าชาวฮ่องกง

ค่าเงินรูเปียที่ตกลงช่วงปัญหาเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออก เพราะหมายถึงการอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินจากดอลลาร์สหรัฐอเมริกามาเป็นเงินรูเปียที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีผู้สนใจเข้ามาทำธุรกิจนี้เพื่อส่งออกเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ต้นทุนที่สูง เนื่องจากการใช้เทคโนโลยีทำให้กุ้งปลาสดบ เพื่อจะได้จับได้โดยไม่บอบช้ำ รวมทั้งเทคโนโลยีในการแช่เย็นให้กุ้งปลาอยู่รอดและสดอยู่เสมอ ทำให้ผู้มีทุนขนาดใหญ่ที่สามารถออกเงินล่วงหน้าให้ชาวประมงท้องถิ่นได้ก่อน สามารถสร้างความเชื่อมั่นทางการตลาดได้ว่า ชาวประมงท้องถิ่นจะขายผลผลิตของตนให้กับพวกเขาอย่างแน่นอน ซึ่งส่งผลให้ผู้มีทุนขนาดใหญ่สามารถขยายเครือข่ายอุปทานสินค้าได้มากกว่า

1.5.3 บทบาทของรัฐ และองค์กรเหนือรัฐ (supra state) ในระบบเสรีนิยมใหม่

ระบบเสรีนิยมและระบบเสรีนิยมใหม่ เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการขับเคลื่อนกันในระดับข้ามชาติ เนื่องจากเสรีนิยมและเสรีนิยมใหม่ไม่เชื่อว่าพรมแดนจะเป็นอุปสรรคต่อการค้า

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภาพลักษณ์ของความเสรีนี้ นักวิชาการหลายคน เช่น Nevins and Peluso (2008:10) เชื่อว่ามีการแฝงซ่อนกระบวนการในการบังคับช่วงชิงทรัพยากรของส่วนรวมโดยรัฐ เช่น การให้สัมปทานที่ดินเพื่อสร้างผลประโยชน์ทางธุรกิจให้กับกลุ่มทุน รวมทั้งนโยบายการผลักดันแรงงานที่เคยอยู่นอกกำกับของระบบทุนให้เข้ามาอยู่วงจรการผลิตเชิงพาณิชย์เพื่อรับใช้การสะสมทุนเบื้องต้นของธุรกิจ ชาติ และข้ามชาติ

ในบทความเรื่อง “Boundary Crossing: neoliberalism as a mobile technology” ของ Ong (2006) มองว่า เสรีนิยมใหม่เป็นกระบวนการที่เธอเรียกว่า “global assemblage” ซึ่งหมายถึง กลุ่มก้อนความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์และรูปแบบการจัดการระดับโลกเข้ากับปฏิบัติการทางการเมืองของภาครัฐ ที่สร้างรูปแบบปฏิบัติการที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตของระบบเสรีนิยมใหม่

สำหรับการวิพากษ์และวิเคราะห์การทำงานของรัฐบาลในระบบทุนนิยม Urry (1981:93) อธิบายว่า ความสำคัญของรัฐในการรับใช้ทุน เกิดขึ้นเพราะรัฐไม่ใช่หน่วยทางสังคมที่ถูกกำกับโดยตรรกะของการแสวงผลกำไร แต่มีหน้าที่ในการสร้างกฎกติกาและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสะสมทุนของนายทุนได้ ซึ่งหากพิจารณาประกอบกับกรอบคิดเรื่อง “รัฐพัฒนา หรือ Developmental state” ของ Evans (1995) ที่พิจารณาบทบาทของรัฐในเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นการดำเนินการในระบบราชการ (bureaucrats) ที่ใช้ข้าราชการที่มีความชำนาญด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ (technocrats) ซึ่งสามารถวางแผนและสนับสนุนนโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตของระบบทุนนิยมและนายทุนในเกาหลีใต้ จะเห็นว่ามีผลสอดคล้องกัน

Avater (1973) อธิบายว่า เหตุผลที่ทำให้ทุนมีความจำเป็นในการสร้างไว้ซึ่งรัฐ เกิดจากความจำเป็น 4 ประการที่ทุนไม่สามารถดำเนินการเองได้ ได้แก่ 1) การสร้างเงื่อนไขและกฎกติกาที่ทำให้รูปธรรมทางการผลิตสามารถเกิดขึ้นได้ 2) การกำหนดและสร้างกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อปฏิบัติการของทุน 3) การมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างทุนและแรงงาน และ 4) การสร้างความเชื่อมั่นให้ทุนสามารถขยายตัวได้ทั้งในระดับชาติและในตลาดโลก (อ้างใน Urry 1981: 94)

ทั้งหมดนี้ จึงทำให้สามารถเห็นได้ว่า รัฐมีบทบาทสำคัญทั้งในการสนับสนุนทุนนิยมทั้งในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในเชิงการเมือง รัฐอธิปไตยรัฐใดรัฐหนึ่ง จะมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายได้เฉพาะในขอบเขตพรมแดนที่ตนมีอำนาจอธิปไตยเท่านั้น ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐภายใต้กฎกติกาในระดับเหนือรัฐ (supra-state) ซึ่งในการวิเคราะห์กระบวนการที่เรียกว่า “โลกาภิวัตน์” Roland Robertson ได้ตั้งข้อสังเกตถึงบทบาทขององค์กรทางการเมืองในระดับเหนือรัฐในรูปแบบสันนิบาตและสัญญาระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ (อ้างใน Shirato and Webb 2003) ดังนั้น ในความเห็นของผู้วิจัย รัฐสมัยใหม่จึงยังคงมีความสำคัญเกี่ยวกับการขยายตัวของการค้าข้ามชาติ

ในหนังสือมานุษยวิทยาว่าด้วย “รัฐ” ยศ (2552) ทบทวนแนวความคิดของ Polanyi (1944) ที่อธิบายความสำคัญของการค้าและตลาดว่าเป็นตัวเร่งให้เกิดจักรวรรดิหรือรัฐที่ขยายตัว และอ้างถึงงานของ Leach (1954) ที่กล่าวถึงประวัติศาสตร์การขยายตัวของเส้นทางการค้าว่าก่อให้เกิดรัฐขนาดเล็กในอุษาคเนย์

จากการทบทวนงานดังกล่าว เราสามารถเห็นได้ว่า การค้ามีความเกี่ยวข้องกับรัฐอย่างแยกไม่ออก

แม้ในยุคปัจจุบัน ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่ายังมีความเกี่ยวพันกันระหว่างการค้ากับรัฐ แต่ความเกี่ยวพันกันนี้มีความซับซ้อนมากขึ้น ภายใต้รูปแบบการจัดองค์กรและการจัดระเบียบกฎหมายของรัฐบาลสมัยใหม่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบทางการค้าและข้อตกลงทางการค้าในองค์กรเหนือรัฐในระดับโลก

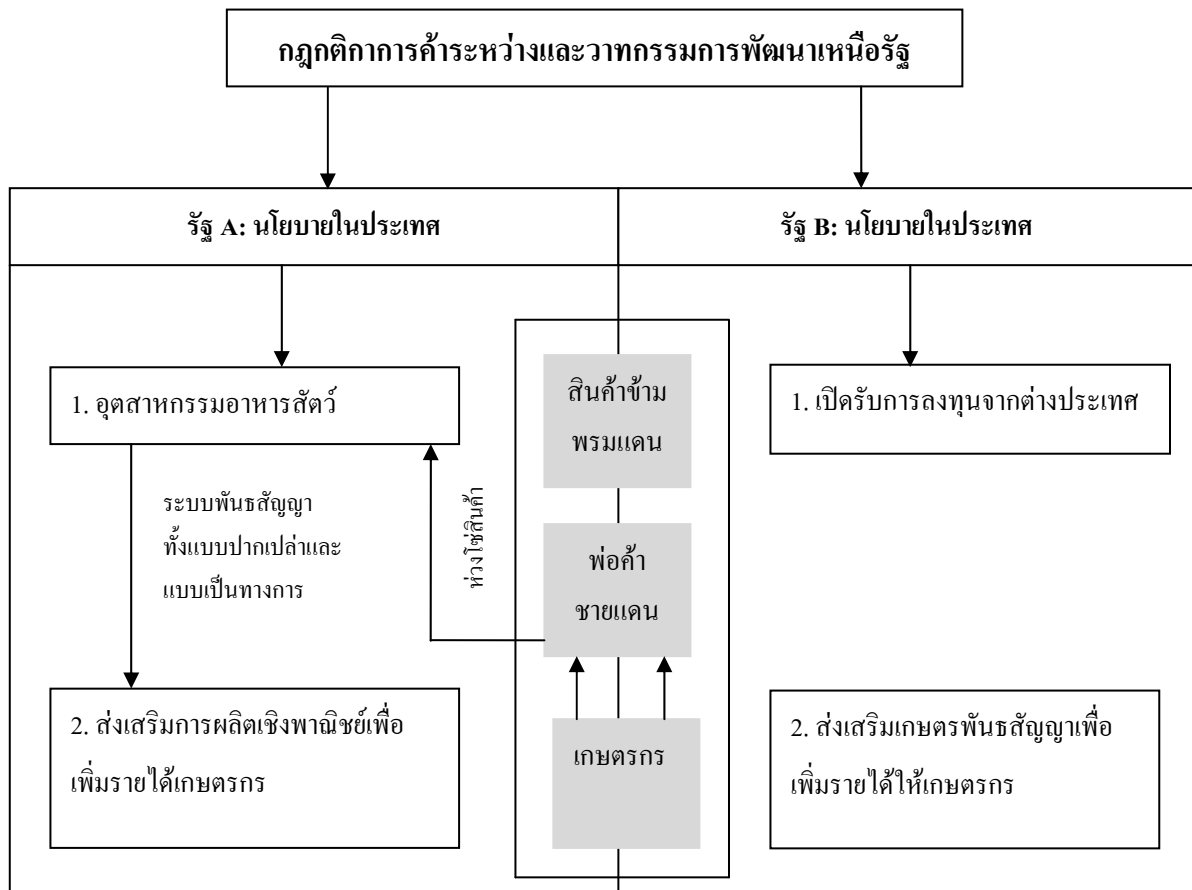
1.5.4 สินค้าข้ามพรมแดน

เนื่องจากพรมแดน (border) เป็นดั่งเส้นแบ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐสองรัฐ สิ่งที่ถูกกฎหมายของรัฐหนึ่ง จึงอาจไม่ถูกกฎหมายสำหรับรัฐอีกรัฐหนึ่ง ในประเด็นเรื่องการค้าข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศที่มีเขตแดนติดกัน พรมแดนนับเป็นเส้นแบ่งสำคัญของการเอื้ออำนวยหรือการกีดกัน สินค้าจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง โดยมาตรการที่ใช้ ก็คือการเก็บภาษีหรือการลดหย่อนภาษี หรือแม้แต่มีการห้ามการนำสินค้าเข้ามายังประเทศ

แม้งานศึกษาของ Pitch (2007) จะเป็นการศึกษาเรื่องสถานภาพของคนที่ถูกกำหนดโดยกรอบคิดทางกฎหมายเมื่อข้ามจากพรมแดนด้านหนึ่งไปยังอีกด้านหนึ่ง แต่มีประเด็นเล็กๆ ที่น่าสนใจในงานศึกษาของเขา โดยเขาวิเคราะห์ให้เห็นความเป็นสิ่งสร้างของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพรมแดน โดยยกตัวอย่างให้เห็นว่า สินค้าที่ถือว่าเป็นสินค้า “ปกติ” ทางฝั่งไทย เช่น ของอุปโภคบริโภคที่หาซื้อได้ทั่วไปในตลาด เช่น บะหมี่สำเร็จรูป แต่กลับถือว่าเป็นสินค้าที่หาได้ยากในฝั่งพม่า เนื่องจากพม่าไม่มีโรงงานผลิต

สินค้าดังกล่าว ดังนั้นจึงมีแรงจูงใจให้คนที่อยู่ในชายแดนจะลักลอบนำเข้าสินค้าเข้าไปโดยไม่เสียภาษี และทำให้สินค้าที่ไทยมองว่าเป็นสินค้า “ปกติ” จึงกลายเป็นสินค้า “หนีภาษี” ในฝั่งพม่า

ประเด็นเล็กๆ ในงานศึกษาของ Walker (1999) ได้ตั้งข้อสังเกตเรื่องน้ำมันข้ามพรมแดน อันเป็นความเกี่ยวพันของสินค้ากับนโยบายของรัฐเช่นกัน เพราะการที่ลาวเป็นประเทศที่ไม่มีพรมแดนติดกับทะเลทำให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลลาว คือ การอำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง ที่อนุญาตให้รัฐบาลลาวขนส่งสินค้าผ่านพรมแดนไทยโดยไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งกรณีของน้ำมัน ลาวสามารถนำเข้าจากต่างประเทศโดยไม่ต้องเสียภาษีผ่านพรมแดนให้กับไทย ทั้งนี้ Walker ตั้งข้อสังเกตว่า มีความเป็นไปได้ว่าน้ำมันที่เดินทางผ่านไทยไปในฐานะที่เป็นน้ำมันลาว อาจสามารถถูกนำกลับเข้ามาในไทยและปลอมตัวเป็นน้ำมันไทย ซึ่งจะทำให้พ่อค้ามีกำไรได้สูงขึ้น เพราะขายน้ำมันที่ไม่ต้องมีต้นทุนด้านภาษี แต่อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตนี้ก็เป็นเพียงข้อสังเกตเชิงทฤษฎีเท่านั้น



แผนภูมิ 1 กรอบคิดในการวิจัย

1.6 คำโครงการนำเสนอ

รายงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 บท คือ

บทที่หนึ่ง กล่าวถึงความสำคัญของปัญหาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อศึกษาในงานวิจัย

บทที่สอง ชี้ให้เห็นกระบวนการที่ทุนสามารถคลี่คลายความสัมพันธ์ของเกษตรกรรายย่อยข้ามชาติที่มีความสัมพันธ์กันที่เครือญาติที่ดีต่อกัน โดยอาศัยพ่อค้าชายแดนให้ช่วยจัดการสร้างเครือข่ายระบบลูกไร่ข้ามชาติ นำปัจจัยการผลิตจากฝั่งหนึ่งไปยังอีกฝั่งหนึ่ง และนำผลผลิตกลับมาจำหน่ายป้อนโรงงานอาหารสัตว์ภายในประเทศ

บทที่สาม กล่าวถึงบทบาทของรัฐ และองค์กรข้ามชาติ และกฎกติกาการค้าระดับสากลที่มีความสำคัญในการกำหนดให้เกิดกรอบการขยายตัวทางการค้าและการผลิตเชิงพาณิชย์ แม้บทที่สามจะให้ความสำคัญต่อทุนในการกำหนดกรอบกติกาของรัฐ แต่ก็ได้นำเสนอว่ารัฐไม่ได้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับใช้ทุนอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องมีหน้าที่ดูแลเกษตรกรในประเทศอีกด้วย ความขัดแย้งระหว่างทุนระดับต่างๆ กับเกษตรกรในประเทศ มีอิทธิพลและความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายด้านการค้าชายแดน

บทที่สี่ และประเด็นเรื่องการแข่งขันของพ่อค้าข้ามชาติไทยและจีนในตลาดข้าวโพดในลาว และผลกระทบและการต่อรองของพ่อค้าลาวและเกษตรกรลาว

บทที่ห้าเป็นบทสรุป ที่อภิปรายถึงความสัมพันธ์ของรัฐ ทุน พ่อค้าชายแดน และเกษตรกร

บทที่ 2

ทฤษฎีกรอบความสัมพันธ์แบบคู่กันเคยของชุมชนขนาดเล็ก

2.1 ระบบผลิตอาหารข้ามชาติ

ในหนังสือรวมบทความชื่อ “Globalizing Food” ซึ่งมี Goodman และ Watts (1997) เป็นบรรณาธิการ ได้กล่าวถึงปรากฏการณ์ในโลกสมัยใหม่ ที่บริษัทธุรกิจเกษตรมีแนวโน้มทำการผลิตข้ามชาติมากขึ้น และบริษัทยังสามารถผสมผสานกลยุทธ์การผลิต การจัดการแรงงาน และการใช้ที่ดิน ที่หลากหลาย ตั้งแต่การผลิตในที่ดินขนาดใหญ่ (plantation) ไปจนถึงระบบเกษตรพันธสัญญา (sub-contracting) ที่มีการจ้างเกษตรกรขนาดเล็กให้ทำการผลิตสินค้าเกษตรตามความต้องการของบริษัท ซึ่งทำให้บริษัทสามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับเกษตรกรพื้นเมือง ในเรื่องการแย่งชิงที่ดินที่ใช้ทำการผลิต และในขณะเดียวกันก็สามารถได้ผลิตผลที่ตนเองต้องการ โดยผ่านการกระจายเมล็ดพันธุ์ และการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร

ในความเห็นของผู้วิจัย ในเชิงการเมือง ก็พบว่า ระบบเกษตรพันธสัญญาเช่นนี้ ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างทุนกับเกษตรกร โดยทุนไม่ต้องแย่งซื้อที่ดินจากเกษตรกร

2.1.1 ข้าวโพดในฐานะเป็นวัตถุดิบสำคัญในธุรกิจการผลิตอาหารสัตว์

สำหรับประเทศไทย บริษัท CP ถือว่าเป็นบริษัทผลิตอาหารที่มีความสำคัญที่สุด บริษัทได้ขยายการผลิตของตนเองทั้งในประเทศและข้ามชาติ โดยผ่านการผสมผสานกลยุทธ์การผลิตที่หลากหลายและมีสายการผลิตที่กว้างขวาง ทั้งการพัฒนาด้านเมล็ดพันธุ์ การทำการวิจัยด้านเมล็ดพันธุ์และกระจายเมล็ดพันธุ์ให้กับเกษตรกรทั้งในและต่างประเทศ อุตสาหกรรมที่สำคัญประเภทหนึ่งของบริษัท คือ อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ที่มีข้าวโพดเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ นอกจากนั้น ก็ยังมีธุรกิจอาหาร เช่น การทำฟาร์มไก่และหมู รวมทั้งธุรกิจอาหารสำเร็จรูปที่เกี่ยวข้องกับอาหารอย่างครบวงจร

อย่างไรก็ตาม แม้ CP จะเป็นบริษัทที่สำคัญมากที่สุดในธุรกิจอาหารสัตว์ แต่ก็มีบริษัทอื่นที่ทำธุรกิจนี้เช่นกัน เช่น Pioneer และ Syngenta ซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติที่มีจุดกำเนิดในประเทศตะวันตกและบริษัทเหล่านี้ก็มีความสำคัญด้านการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโพด และมีบทบาทสำคัญในเรื่องการวิจัยเมล็ดพันธุ์ข้าวโพด ส่วนบริษัทอาหารสัตว์ที่สำคัญในประเทศไทยรายอื่นๆ เช่น เบทาโกร สหฟาร์ม เป็นต้น

การขยายตัวของการปลูกข้าวโพดอย่างมหาศาล เชื่อมโยงกับการขยายตัวของความต้องการข้าวโพดเพื่อใช้ผลิตอาหารสัตว์ทางฝั่งไทย ทำให้ในทศวรรษที่ 2520 มีพื้นที่เพาะปลูกในประเทศขยับสูงขึ้นเรื่อยๆ จนถึง 12 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2528 อย่างไรก็ตาม การที่เกษตรกรไทยมีทางเลือกการปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น เช่น มันสำปะหลัง ซึ่งก็เป็นส่วนผสมสำคัญหนึ่งของการผลิตอาหารสัตว์ ทำให้เกษตรกรไทยหันไปปลูกมัน

ลำปะหลัง และพืชชนิดอื่นๆ ที่มีแรงจูงใจด้านราคามากกว่า ส่งผลทำให้พื้นที่ปลูกข้าวโพดในไทยค่อยๆ ลดลงเหลือประมาณห้าล้านกว่าไร่ในตอนต้นทศวรรษที่ 2550

แม้พื้นที่ปลูกข้าวโพดในไทยจะมีแนวโน้มลดลง แต่ความต้องการข้าวโพดในฐานะเป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์มิได้มีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย ประกอบกับช่วงปี พ.ศ. 2530 เป็นปีที่ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เริ่มเปิดพรมแดนค้าขายกับไทย ทำให้เกษตรกรลาวตามบริเวณพรมแดนที่ติดกับไทย โดยเฉพาะในบริเวณแขวงบ่อแก้วของลาว ซึ่งอยู่ตรงกันข้ามกับอำเภอเชียงแสน เชียงของ และเวียงแก่นของไทย ได้เริ่มทดลองปลูกข้าวโพดพันธุ์ลูกผสมเช่นเดียวกับที่นิยมปลูกกันทางฝั่งไทย เพื่อส่งมาขายยังฝั่งไทย นอกเหนือจากการค้าขายของป่า

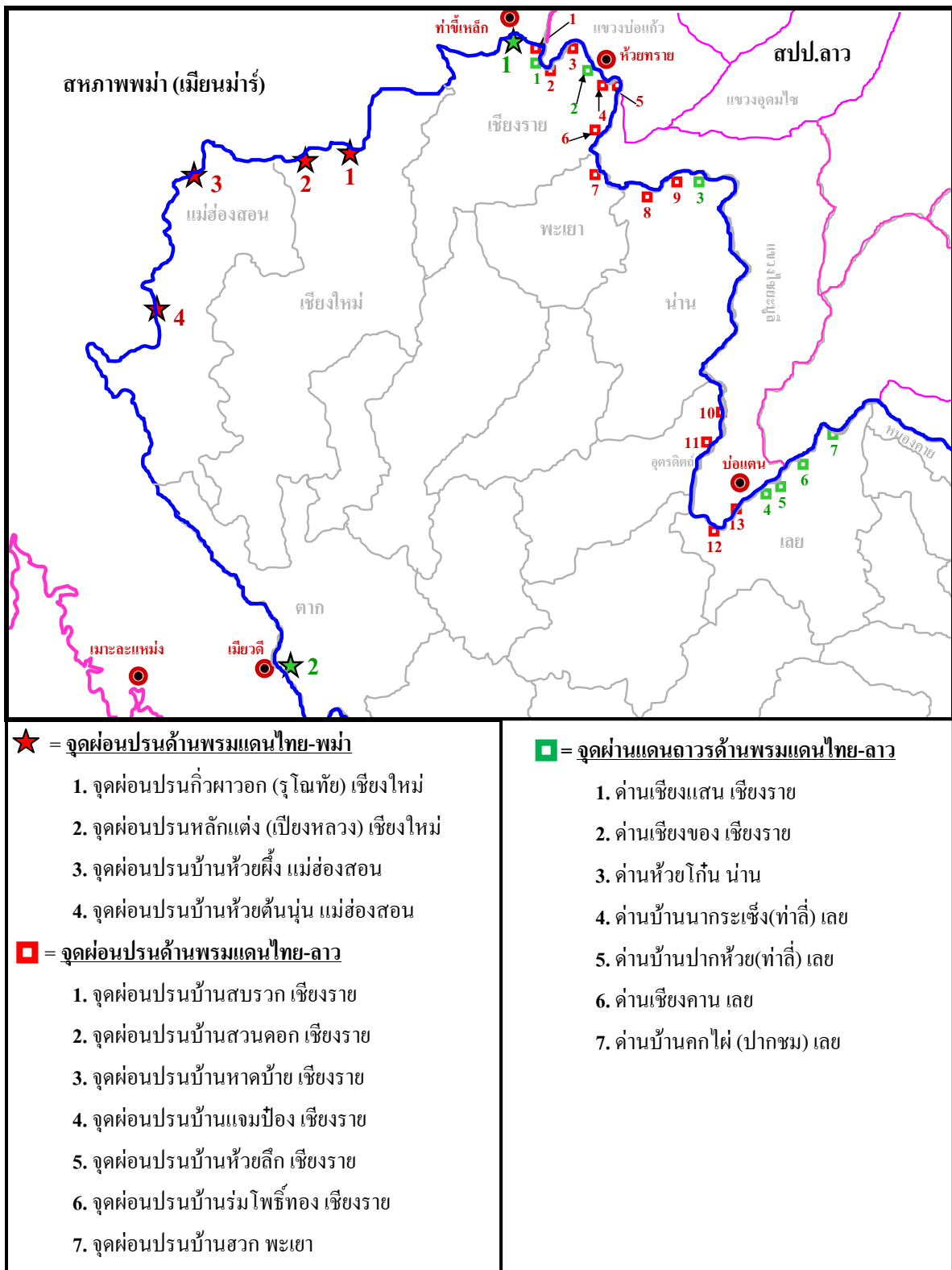
การขยายตัวของการปลูกข้าวโพด แม้ส่วนหนึ่งเป็นความต้องการของเกษตรกรลาวเอง แต่อีกส่วนหนึ่งก็มาจากความต้องการของนายทุนไทย เพราะนายทุนไทยตระหนักดีว่า ตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศยังมีความต้องการข้าวโพดสูง แต่พื้นที่ในประเทศได้ถูกเปลี่ยนไปทำการผลิตพืชอย่างอื่นมากขึ้น จึงต้องค้นหานาพื้นที่ใหม่ๆ ในการทำการผลิตข้าวโพด

จนกระทั่งประมาณต้นทศวรรษที่ 2550 ผลผลิตข้าวโพดทางฝั่งลาวมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งมีใช้เฉพาะที่บ้านด่านเท่านั้น แต่ยังรวมถึงทางด้านเหนือบ้านด่านขึ้นไปที่บ้านต้นฝั้งลงมาถึงบ้านน้ำปึกผาอุดม และยังได้ขยายตัวเข้าไปตามลำแม่น้ำโขงถึงปากเบงและเมืองฮุนในแขวงอุดมไซของลาวอีกด้วย ซึ่งพื้นที่ทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การประกอบการของพ่อค้ารายย่อยและรายใหญ่ทางฝั่งไทย ที่เชื่อมโยงกับคนกลางที่เป็นตัวแทนอยู่ทางฝั่งลาวโดยการให้ทุนและเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยา แก่เกษตรกรลาวให้ปลูกพืชที่เป็นที่ต้องการของตลาด

สิ่งที่ผู้วิจัยต้องการนำเสนอในบทที่สองนี้ ก็คือ กระบวนการที่ทุนทางฝั่งไทย สามารถประสบความสำเร็จในการค้าขายข้ามพรมแดนโดยอาศัยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการของการเป็นเครือญาติหรือการรู้จักกันเป็นแบบส่วนตัว ผนวกกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของชุมชนเกษตรแบบดั้งเดิมให้ปรับเข้ามาสู่ความสัมพันธ์เชิงธุรกิจได้อย่างไร

นอกจากนั้น จะเห็นว่า รัฐเองก็เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวการค้าขายแดนด้วยการเปิดให้มีจุดผ่อนปรนการค้าชายแดนเป็นจำนวนมากถึง 13 แห่ง ที่พรมแดนลาว – ไทย ทางภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ที่จังหวัดเชียงราย พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ และเลย และยังมีจุดผ่านแดนถาวรอีก 7 แห่ง ที่เชียงราย น่าน และเลย ซึ่งจุดผ่อนปรนและด่านสากลเหล่านี้ เป็นช่องทางสำคัญในการเป็นทางผ่านสินค้าเกษตรข้ามพรมแดน

ภาพที่ 2 จุดผ่อนปรนและด่านสากลทางภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของไทย



ที่มา: Google Earth; ปรับปรุงโดย ชุตติพงษ์ กงสันเทียะ

2.1.2 การขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดบริเวณชายแดนในฝั่งไทยและฝั่งลาว

ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ระบุว่า ในปีการผลิต พ.ศ. 2552 ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกข้าวโพดทั้งสิ้น 7,098,872 ไร่ (เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 ที่มีเพียง 5.08 ล้านไร่) ในจำนวนนี้เป็นที่การผลิตในภาคเหนือมากกว่า 4.4 ล้านไร่ จังหวัดตากซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนติดกับประเทศพม่า มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดสูงถึง .58 ล้านไร่ ในขณะที่จังหวัดเชียงรายและพะเยา ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนที่มีพื้นที่บางส่วนติดกับ สปป. ลาว มีพื้นที่ปลูกข้าวโพด .43 ล้านไร่ และ .22 ล้านไร่ และมีผลผลิตโดยรวม (เฉพาะในฤดูฝน) 2.93 แสนตัน และ 1.47 แสนตัน ตามลำดับ

สำหรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดโดยรวมสูงเช่นเดียวกัน แม้จะน้อยกว่าในภาคเหนือ กล่าวคือ มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดมากกว่า 1.6 ล้านไร่ โดยเพชรบูรณ์มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ มากถึง 1.01 ล้านไร่ รองลงมา คือ เลย มีพื้นที่ปลูก .61 ล้านไร่ ซึ่งทั้งสองจังหวัดเป็นจังหวัดชายแดนที่มีพื้นที่บางส่วนติดกับ สปป. ลาว เช่นเดียวกัน

ตารางที่ 1 พื้นที่ปลูกข้าวโพดที่บางจังหวัดของไทยที่มีพื้นที่ติดชายแดน

จังหวัด	พื้นที่ปลูกข้าวโพด (ล้านไร่)	ปริมาณผลผลิต (แสนตัน)
ตาก	.58	4.06
เชียงราย	.43	2.93
พะเยา	.22	1.47
เพชรบูรณ์	1.01	6.89
เลย	.61	3.65
น่าน	.52	3.33

ที่มา: สำนักงานสถิติการเกษตร, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2552)

จากการสำรวจภาคสนามเดือนมีนาคม – เมษายน และเดือนกันยายน พ.ศ. 2553 พบว่า พื้นที่บริเวณติดกับลำน้ำโขง จากเขตอำเภอเชียงแสน ไหลลงมาผ่านอำเภอเชียงของไปจนกระทั่งถึงอำเภอเวียงแก่น ลงไปถึงบ้านห้วยลึก ซึ่งเป็นตำแหน่งสิ้นสุดที่แม่น้ำโขงเป็นพรมแดนกั้นระหว่างลาวและไทย จะพบพื้นที่ปลูกข้าวโพดเป็นส่วนใหญ่ และในเขตแดนไทยบริเวณทางขึ้นเขาไปทางผาตั้ง ซึ่งอยู่ห่างจากลำแม่น้ำโขงออกมา ก็จะพบพื้นที่ปลูกข้าวโพดอีกเป็นจำนวนมาก หากประเมินดูด้วยสายตา น่าจะมีพื้นที่ปลูกข้าวโพดจำนวนหลายหมื่นไร่

สำหรับในฝั่งลาว เฉพาะพื้นที่ปลูกข้าวโพด (นับซ้ำพื้นที่เดียวกันที่ทำการเพาะปลูกทั้งฤดูฝนและฤดูแล้ง) ในปี ค.ศ. 2007/2088 (พ.ศ. 2550/2551) ที่แขวงบ่อแก้วมีจำนวนรวม 20,346 เฮกเตอร์ (134,283 ไร่) ได้ผลิตข้าวโพดรวม 108,319 ตัน (เพิ่มขึ้นจากสถิติในปี ค.ศ. 2004/2005 หรือ พ.ศ. 2547/2548 หลังโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS ที่มีพื้นที่ปลูกรวมฤดูฝนและฤดูแล้ง 6,629 เฮกเตอร์ หรือ 43,751 ไร่ได้ผลิต 35,553 ตัน) บางพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยในบ้านด่าน ที่อยู่ทางใต้ของเมืองห้วยทราย และที่บ้านต้นผึ้ง ที่อยู่ทางเหนือของเมืองห้วยทรายมีใบตราดินแล้ว ในขณะที่พื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ และหากรวมพื้นที่ปลูกข้าวโพดที่เมืองสุตามตัวเลขที่เป็นทางการ อีกอย่างน้อย 9,000 เฮกเตอร์ หรือ 59,400 ไร่ (ผลิตประมาณ 59,400 ตัน หรือ เฉลี่ย 1 ตันต่อไร่) ก็จะทำให้เราเห็นภาพโดยประมาณว่า แขวงบ่อแก้วและ เมืองสุของลาว มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดรวมสูงถึง 193,683 ไร่ ซึ่งสามารถให้ผลผลิตโดยรวมอย่างน้อย 193,683 ตัน

การขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกของลาวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีเอเยนต์ทางฝั่งลาวเป็นผู้ดำเนินการหาปลูกไร่เพิ่มเติม ซึ่งการจะหาปลูกไร่ได้เพิ่มเติมได้ ก็ต้องได้รับปัจจัยการผลิตจากนายหน้าทางฝั่งไทยเพิ่มเติมด้วย เกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ การขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูก นอกเหนือจากในแขวงบ่อแก้วแล้ว ในแขวงอุดมไซย ที่อยู่ติดกับแขวงบ่อแก้วก็มีการขยายตัวของการผลิตข้าวโพดที่รับปัจจัยการผลิตจากนายทุนทางฝั่งไทยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ปลูกข้าวโพดที่เมืองสุ

ภาพที่ 3 พื้นที่ปลูกข้าวโพดทางฝั่งลาว

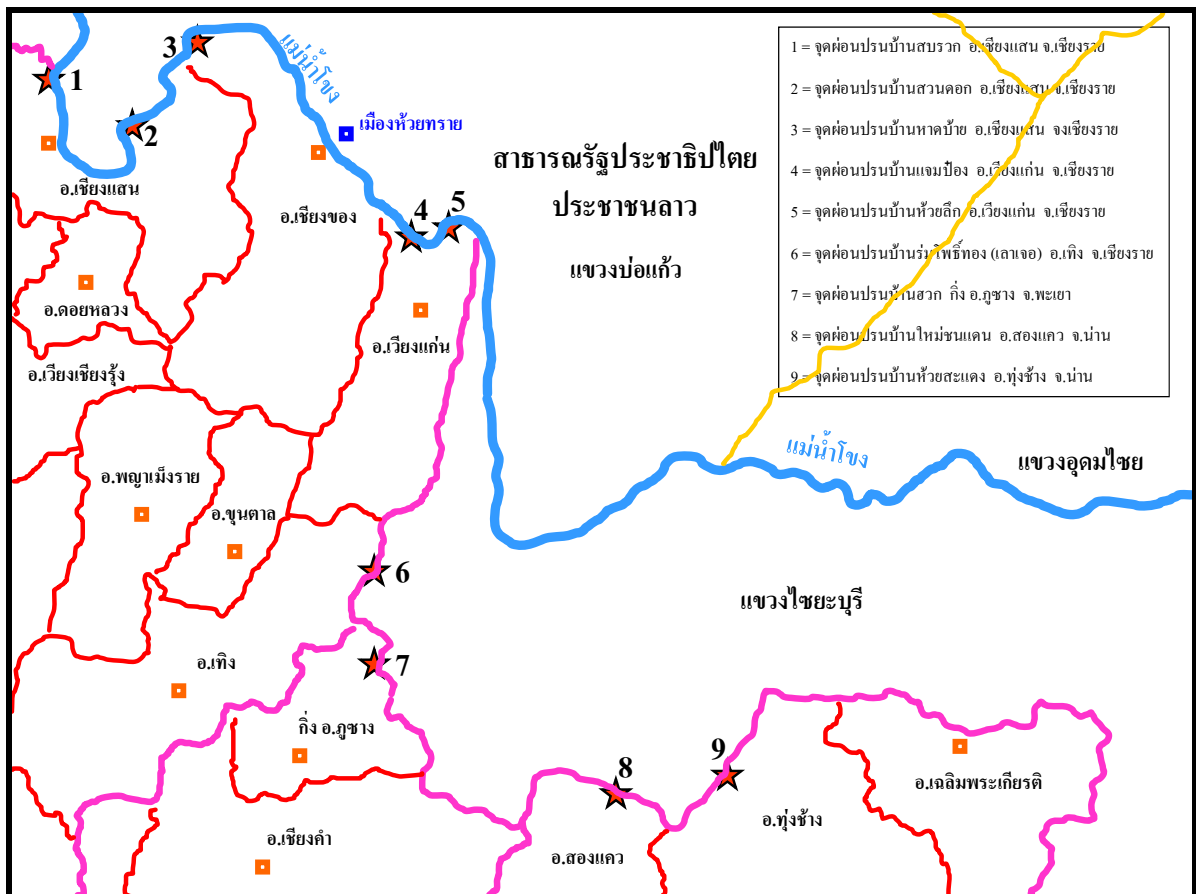


ที่มา: จามรี เชียงทอง (การสำรวจข้อมูลภาคสนาม, 2553)

2.2 การขยายตัวของการปลูกพืชพาณิชย์ภายใต้ระบบลูกไร่ที่บ้านแจมป๋อง

บริเวณพื้นที่ศึกษาทั้งบ้านแจมป๋องในเขตอำเภอเวียงแก่นของไทยและบ้านด่านในเขตเมืองห้วยทรายของลาว เป็นบ้านที่มีชาวบ้านตั้งรกรากมาเป็นเวลานานกว่า 100 ปี ตามคำเล่าขานของชาวบ้านระบุว่า มีการตั้งบ้านเรือนที่บ้านแจมป๋องตั้งแต่ พ.ศ. 2432 ซึ่งใกล้เคียงกับช่วงเวลาที่มีการตั้งบ้านเรือนที่บ้านด่านทางฝั่งลาวประมาณปี พ.ศ. 2445 (ค.ศ. 1902) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองหมู่บ้านมิได้เป็นหมู่บ้านปิดที่มีได้มีการเคลื่อนไหว หากแต่ชาวบ้านทั้งสองฝั่งโขงมีการเดินทางไปมาหาสู่กันเป็นประจำ วัดแจมป๋องที่สร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2460 ก็เป็นวัดที่พี่น้องทางฝั่งลาวจากบ้านยายและบ้านด่านได้ร่วมก่อสร้างโดยใช้วัสดุที่เรียบง่าย เช่น ไม้ ไม้ไผ่ (พระมนตรี ปริสุทโธ, 2542)

ภาพที่ 4 จุดผ่อนปรนไทย – ลาว ในจังหวัดเชียงราย พะเยา และน่าน



ที่มา: Google Earth; ปรับปรุงโดย ชุตติพงษ์ คงสันเทียะ

การเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมนิยมของลาวในปี พ.ศ. 2518 ส่งผลให้ประชาชนจำนวนหนึ่งอพยพหนีภัยสงครามและระบบการเมืองที่ไม่คุ้นเคยเข้ามายังฝั่งไทย บางคนตั้งรกรากที่บ้านแจมป็อง บ้านห้วยเอียน และบ้านท่าข้าม ในขณะที่บางครอบครัวอพยพโยกย้ายต่อไปยังเขตเชียงคำ จังหวัดพะเยา

นอกเหนือจากการอพยพข้ามน้ำโขงจากลาวมาไทยที่บริเวณบ้านด่าน – แจมป็อง จุดอพยพที่สำคัญอีกจุดหนึ่ง ก็คือ บริเวณบ้านต้นฝิ่งของลาวและหาดป่ายของไทย ซึ่งการอพยพข้ามพรมแดนในบริเวณนี้ มักจะเป็นการอพยพของคนเชื้อสายไตลื้อ ซึ่งอพยพหนีภัยสงครามจากบริเวณเขตเมืองสิงห์ ในแขวงหลวงน้ำทาของลาวมาตั้งถิ่นฐานที่บ้านต้นฝิ่ง หลังจากนั้นก็มีคนบางส่วนจะอพยพข้ามต่อมายังฝั่งไทยที่บริเวณบ้านหาดป่าย

2.2.1 จุดผ่อนปรนและช่องทางการค้าและการติดต่อระหว่างเครือญาติ

นอกเหนือจากด่านสากลที่เป็นทางการแล้ว การค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ก็คือ การค้าผ่านจุดผ่อนปรนด้านการค้าชายแดน ซึ่งถือเป็นนโยบายผ่อนปรนสำคัญที่รัฐบาลของประเทศที่มีชายแดนติดต่อกันเป็นเส้นทางยาว อนุโลมให้ชาวบ้านในพื้นที่ที่มีการติดต่อกันอยู่แล้ว สามารถเดินทางข้ามพรมแดนพบปะเยี่ยมญาติพี่น้องหรือซื้อหาสินค้าของกินของใช้ที่จำเป็น โดยมีการเก็บค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย มีนายด่านที่เป็นคนของทางราชการเฝ้าดูแลเป็นบางครั้ง เช่น ที่บ้านดอนมหาวัน มีชาวบ้านอาสาสมัครดูแลด่าน (อส.) และมีการเก็บค่าผ่านจุดผ่อนปรนในหมู่บ้านคนละ 10 บาท เพื่อนำมาเก็บไว้เป็นเงินกองกลางของหมู่บ้าน แต่ในบางช่วงเวลาที่มีความเร่งรีบนั้น ทำให้ชาวบ้านสามารถข้ามจุดผ่อนปรนโดยไม่เสียค่าผ่านแดนได้บ่อยครั้ง (จามะรี และ สมักร์, 2551:24-2)

เมื่อไทยและลาวเริ่มเปิดพรมแดนค้าขายกันอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) ชายแดนระหว่างบ้านด่านและบ้านแจมป็องถือเป็นจุดผ่อนปรนที่สำคัญที่เปิดให้มีการค้าขาย โดยญาติพี่น้องทางฝั่งลาวนำสินค้า เช่น ปอสา ดาว มาขายยังฝั่งไทย ในขณะเดียวกันก็ได้เรียนรู้ว่าญาติพี่น้องทางฝั่งไทยกำลังปลูกข้าวโพดเพื่อขายและมีรายได้ดีตามสมควร ญาติพี่น้องทางฝั่งลาวจึงนำเมล็ดพันธุ์จากทางฝั่งไทยข้ามไปทดลองปลูก เมื่อได้ผลผลิตก็นำไปเรือกลับมาขายยังฝั่งไทยที่บ้านแจมป็อง แม้เงินรายได้จะไม่มากนัก แต่ก็ถือเป็นแหล่งเงินสดที่สำคัญ ทำให้มีคนลาวเริ่มทยอยปลูกตาม และส่งลงเรือเล็กมาขายทางฝั่งไทย บางรายที่มีรายได้จากการปลูกและขายข้าวโพดไปใช้ซื้อรถไถเดินตามเพื่อใช้เตรียมดินปลูกข้าวที่ฝั่งลาว

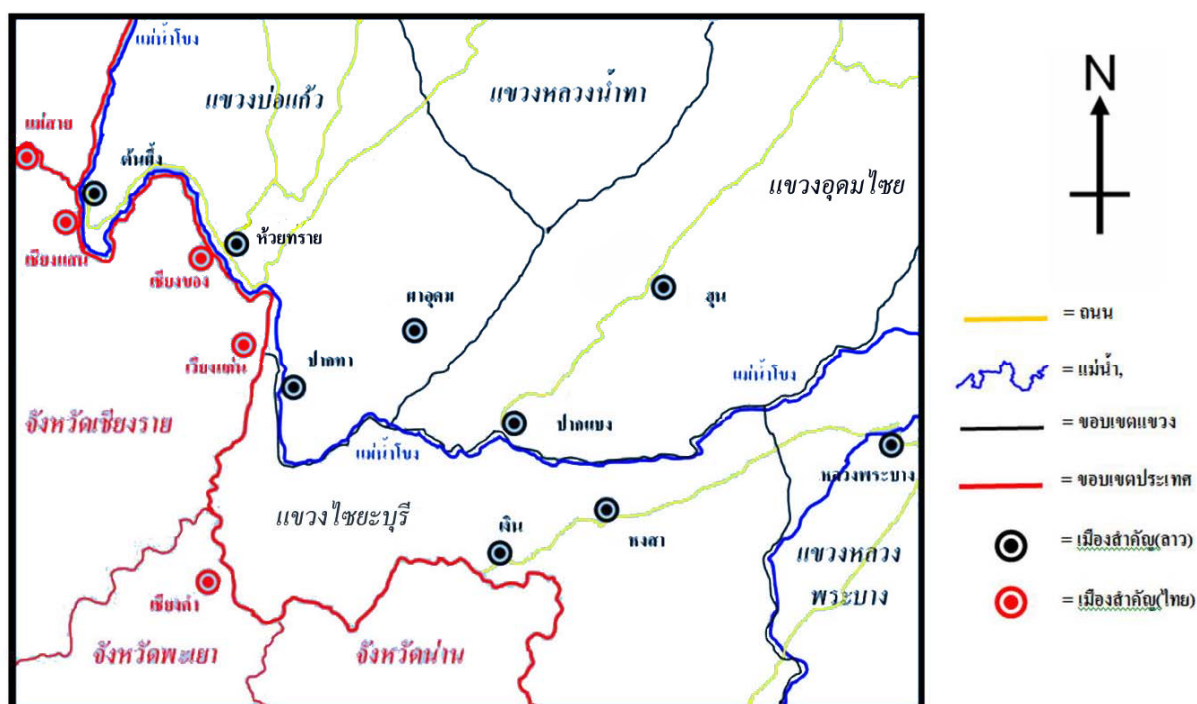
นอกเหนือจาก จุดผ่อนปรนที่เปิดอย่างเป็นทางการบริเวณบ้านแจมป็องและบ้านด่านแล้ว ราวในปี พ.ศ. 2535 มีจุดผ่อนปรนที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งที่เปิดอย่างเป็นทางการ ก็คือ จุดผ่อนปรนบ้านห้วยลึก ซึ่งเป็นจุดผ่อนปรนอีกแห่งหนึ่งที่เกษตรกรลาวนำข้าวโพดข้ามมาขายยังฝั่งไทย

ส่วนในเขตอำเภอเชียงแสนของไทยนั้น จุดผ่อนปรนที่สำคัญ คือ จุดผ่อนปรนบ้านหาดป่าย ซึ่ง นอกจากจะเป็นจุดที่มีเกษตรกรลาวนำข้าวโพดข้ามมาขายยังฝั่งไทยแล้ว ยังเป็นจุดที่คนลาวนิยมข้ามพรมแดนมาเพื่อเข้ามาซื้อของทางฝั่งไทย เนื่องจากอยู่ไม่ไกลจากตัวอำเภอเชียงแสน ที่มีตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง

ความต้องการแรงงานหักข้าวโพดทางฝั่งไทย ทำให้มีแรงงานจากฝั่งลาวข้ามมาทำงานรับจ้างหักข้าวโพดตามจุดผ่อนปรนต่างๆ นอกจากนั้น ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 บริเวณแถบเชียงแสนยังมีการปลูกยาสูบกันอยู่มาก ทำให้มีแรงงานผู้หญิงสาวชาวลาว ข้ามมาทำงานรับจ้างคัดใบยาในโรงงานบ่มใบยาสูบทางฝั่งไทยอีกด้วย

เมื่อการปลูกข้าวโพดบริเวณทั้งสองฝั่งพรมแดนขยายตัวขึ้นอย่างมาก จุดผ่อนปรนบริเวณชายแดนจึงยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น ในฐานะเป็นช่องทางลำเลียงข้าวโพดจากฝั่งลาวเข้ามาขายยังฝั่งไทย นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางให้แรงงานลาวข้ามมาขายแรงงานทางฝั่งไทยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่วงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวโพดที่เจ้าของไร่ข้าวโพดทางฝั่งไทยจะมีความต้องการแรงงานจำนวนมากในการเก็บเกี่ยวข้าวโพดให้เสร็จรวดเร็วที่สุด โดยใช้เวลา 1-2 วัน เพราะจะทำให้ขายสินค้าและลำเลียงขึ้นรถไปขายยังจุดหมายปลายทางได้ในคราวเดียว ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดต้นทุนการขนส่งด้วย

ภาพที่ 5 แผนที่ชายแดนไทย – ลาว บริเวณทิศตะวันออกทางภาคเหนือของไทย



ที่มา: Google Earth ; ปรับปรุงโดย ชุตติพงษ์ คงสันเทียะ

สิ่งที่เหมือนกันสำหรับการเพาะปลูกในบริเวณพื้นที่ชายแดนสองฝั่งโขงแห่งนี้ ก็คือ เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีฐานะยากจน แม้แต่ละครัวเรือนจะมีพื้นที่เพาะปลูกของตนเองและใช้แรงงานครัวเรือนเป็นหลักในการผลิต แต่ปัญหาสำคัญที่สุด คือ การขาดแคลนเงินทุน ทำให้เกษตรกรต้องรับเงินทุนจากพ่อค้าที่อยู่พื้นที่ที่เป็นผู้จำหน่ายและออกค่าปัจจัยการผลิตต่างๆ ให้ก่อน และเกษตรกรจะสัญญาด้วยวาจาว่าจะขายผลผลิตกลับคืนให้กับพ่อค้า ดังนั้น พ่อค้าจึงมีอิทธิพลทางหนึ่ง คือเป็นพ่อค้าคนกลางที่รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรด้วย การที่จะมีผลกำไรมากจึงขึ้นอยู่กับจำนวนเกษตรกรที่อยู่ในสังกัด หรือที่เรียกว่า “ลูกไร่” ที่มีจำนวนมากหรือน้อย

2.2.2 ระบบลูกไร่ภายใต้ระบบพ่อเลี้ยงยาสูบ

ก่อนการขยายตัวเข้ามาของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในทศวรรษที่ 2520 นั้น พื้นที่ทางฝั่งไทยตั้งแต่บริเวณเชียงแสน เชียงของ ลงมาถึงแถบเวียงแก่น เป็นพื้นที่ที่มีการปลูกยาสูบกระจายตัวอยู่ทั่วไป โดยเกษตรกรได้ริเริ่มปลูกยาสูบมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2490 เพื่อเป็นพืชเงินสด ส่วนใหญ่การปลูกยาสูบจะปลูกกันในที่ดอน เกษตรกรบางรายจะทำการปลูกยาสูบในพื้นที่ปลูกข้าวหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้ว และ ส่วนใหญ่จะเพาะปลูกในที่ดินขนาดเล็ก ใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลักที่ทำหน้าที่ค่อยๆ ทอยเก็บใบยาสูบ จากนั้นก็จะส่งให้กับพ่อเลี้ยงที่เป็นเจ้าของโรงเตาอบในพื้นที่และเป็นผู้จำหน่ายกัลยาสูบ

ระบบพ่อเลี้ยงเตาอบยาสูบ นับว่าเป็นระบบการผลิตเชิงพาณิชย์ระบบแรกในพื้นที่ ที่ปรับแรงงานเกษตรกรให้ก้าวเข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ที่ไม่ต้องลงทุนปัจจัยการผลิตที่เป็นเงินสด นอกจากนั้น ยังมีตลาดรับซื้อที่ชัดเจนแน่นอน กล่าวคือ ใบยาสูบที่เก็บเกี่ยวได้ทั้งหมดสามารถส่งเตาอบในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ อาจมองว่าระบบดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบของเกษตรพันธสัญญาแบบที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ และในขณะเดียวกัน ภายใต้ระบบเตาอบในพื้นที่ ก็แสดงให้เห็นว่า ระบบยาสูบเป็นระบบที่มีลักษณะผูกขาด กล่าวคือ เกษตรกรในพื้นที่ต้องส่งมอบผลผลิตให้กับเตาอบในพื้นที่ในรูปแบบโควตา ซึ่งถึงแม้ว่าบริษัทบมไบยาสูบในประเทศที่เป็นตัวกลางระหว่างโรงงานยาสูบกับเกษตรกรจะมีหลายบริษัท แต่บริษัทต่างๆ ก็จะได้รับการจัดสรรโควตาพื้นที่การผลิตที่ชัดเจน

2.2.3 ระบบลูกไร่ในระบบการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในไทย

ระบบการปลูกยาสูบในอุตสาหกรรมยาสูบในประเทศไทย ที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ผูกขาดการผลิตบุหรี่ในประเทศนั้น มีความแตกต่างกับอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศไทย ที่มีผู้ประกอบการอาหารสัตว์รายใหญ่ๆ หลายรายที่มีการแข่งขันกัน ซึ่งแม้ว่าบริษัทอาหารสัตว์ในเครือ CP จะเป็นบริษัทที่แข็งแกร่งและมีสัดส่วนการตลาดมากที่สุด แต่ก็มีอุตสาหกรรมที่เป็นคู่แข่งของ CP ที่สำคัญอยู่ด้วย เช่น เบทาโกร สหฟาร์ม ส่วนบริษัทที่ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ก็มีหลายบริษัทที่นอกเหนือจาก CP เช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น Pioneer, Cargill, และ Syngenta ซึ่งบริษัทเหล่านี้เป็นบริษัทข้ามชาติที่มีบริษัทแม่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

การขยายตัวของ การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทย เริ่มต้นอย่างเป็นล่ำเป็นสันมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น มีการขยายตัวของ การปลูกข้าวโพดเป็นพืชไร่ทั้งในพื้นที่ดอนและพื้นที่สูงในเขตจังหวัดพิษณุโลกและเพชรบูรณ์เป็นแนวใหญ่ที่นักวิชาการเรียกว่าเป็น “cornbelt”

การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดในระยะแรกเป็นความร่วมมือกันระหว่างกรมวิชาการการเกษตรกับบริษัทต่างชาติ โดยมีพันธุ์ที่ได้รับความนิยมกันแพร่หลายในประเทศ คือ พันธุ์สุวรรณ 1 และ สุวรรณ 2 แต่หลังจากนั้น บริษัทต่างๆ ก็ได้มีการพัฒนาปรับปรุงเมล็ดพันธุ์ของตนเอง จนมีหลากหลายสายพันธุ์มากขึ้น

จากข้อมูลการผลิตในปัจจุบัน พบว่า ในพื้นที่ 1 ไร่ เกษตรกรจะต้องใช้เมล็ดพันธุ์ประมาณ 3 กิโลกรัม ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2551 หากมีพื้นที่ปลูก 5 ล้านไร่ น่าจะหมายถึงปริมาณเมล็ดพันธุ์ 15 ล้านกิโลกรัม (15,000 ตัน) และในปี พ.ศ. 2528 ที่มีพื้นที่ปลูกสูงสุดถึง 12 ล้านไร่ ย่อมหมายถึง การต้องใช้เมล็ดพันธุ์สูงถึง 36 ล้านกิโลกรัม (36,000 ตัน) และหากพิจารณาข้อมูลปัจจุบันที่มีพื้นที่ปลูกทั่วประเทศ 7 ล้านไร่ จึงต้องมีการใช้เมล็ดพันธุ์ 28 ล้านกิโลกรัม โดยมีราคาขายเฉลี่ยกิโลกรัมละ 100 บาท ดังนั้น มูลค่าตลาดเมล็ดพันธุ์ที่ใช้ในประเทศจะสูงถึง 2,800 ล้านบาท

การปลูกข้าวโพดไม่ได้มีระบบโควตาในพื้นที่เหมือนกับระบบยาสูบ แต่กระนั้นก็มีระบบการส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพด ได้แก่ (1) การสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมเกษตรจากภาครัฐ ที่ในระยะแรกๆ เจ้าหน้าที่มีบทบาทสำคัญในการแนะนำพืชเศรษฐกิจชนิดใหม่ให้เกษตรกรรู้จัก และในพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานีปรับปรุงเมล็ดพันธุ์ ก็มีโครงการนำร่องให้เกษตรกรทดลองปลูกเมล็ดพันธุ์ที่คิดค้นขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้เมล็ดพันธุ์เป็นที่รู้จักของเกษตรกรผ่านการบอกเล่าแบบปากต่อปาก (2) บทบาทของพ่อค้าคนกลางในการปล่อยสินเชื่อปัจจัยการผลิตและรับซื้อผลผลิต เมื่อพ่อค้าคนกลางพบว่าข้าวโพดมีตลาดที่สามารถทำกำไรได้ จึงเริ่มเกิดพ่อค้าคนกลางที่ทำหน้าที่ปล่อยเมล็ดพันธุ์และปัจจัยการผลิตอื่นๆ ให้กับเกษตรกร ทำให้เกษตรกรเริ่มหันมาปลูกข้าวโพดกันมากขึ้น และ (3) การตัดสร้างถนนสายใหม่ๆ เชื่อมโยงพื้นที่ชนบทที่อยู่ห่างไกลให้สามารถขนสินค้าเกษตรมาขายยังตลาดในเมืองได้สะดวกขึ้นทำให้พื้นที่ปลูกข้าวโพดจึงมักขยายตัวตามพื้นที่ถนนที่ตัดเข้าสู่ชนบทที่อยู่ห่างไกล

1) เกษตรกรที่เป็นหัวหน้าลูกไร่: กรณี “นายกร”

ในพื้นที่ศึกษากรณีบ้านแจ่มป่องทางฝั่งไทย พบว่า ระบบเครือญาติมีความสำคัญในการสร้างเครือข่ายการเพาะปลูกพืชเกษตรใหม่ๆ เช่น กรณีศึกษาของ “นายกร” (ชื่อสมมุติ)

นายกรผันตัวเองจากเกษตรกรมาเป็นหัวหน้าลูกไร่ปลูกข้าวโพดในหมู่บ้าน โดยเขาเป็นผู้ริเริ่มการปลูกข้าวโพดพันธุ์ผสมเป็นรายแรกของบ้านแจ่มป่อง และเริ่มปลูกข้าวโพดเพื่อขายครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 โดยได้รับการแนะนำจากน้องชายที่ไปแต่งงานมีภรรยาอยู่ที่บ้านทุ่งช้าง ตำบลศรีดอนชัย อำเภอเชียงของ ให้ทดลองปลูกเพื่อขาย โดยเขาได้นำข้าวโพดไปขายให้กับผู้รับซื้อที่ติดต่อกับน้องชาย

ในเวลานั้น เกษตรกรส่วนใหญ่ นอกเหนือจากการทำนาแล้ว ก็ปลูกยาสูบเพื่อเป็นพืชเงินสดเป็นหลัก โดยนำส่งยาสูบยังเตาบ่มใกล้บ้าน และยังไม่มีการขายโคปลูกข้าวโพดพันธุ์ผสม แต่หลังจากปี

พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา และถนนสายเชียงของ-เทิง ได้สร้างแล้วเสร็จ ทำให้การคมนาคมขนส่งข้าวโพดทำได้สะดวกขึ้น จึงทำให้เกษตรกรหลายรายในหมู่บ้านเริ่มหันมาปลูกข้าวโพดมากขึ้น

หลังจากนั้น เมื่อนายกรมีประสบการณ์มากขึ้น เขาจึงเริ่มมีลูกไร่เป็นของตนเอง เขาเริ่มเอาเมล็ดพันธุ์ป๊วย และยามาจากบริษัทแห่งหนึ่งในเชียงของมาจำหน่ายให้กับเกษตรกรทั้งในระบบเงินสดและเงินเชื่อ โดยระบบหลังจะมีราคาสูงกว่าระบบแรก หลังจากเกษตรกรลูกไร่เก็บเกี่ยวข้าวโพด เขาจะเก็บเงินและรับซื้อผลผลิตข้าวโพดจากเกษตรกร แล้วนำไปส่งต่อไปยังพ่อเลี้ยงรับซื้อข้าวโพดที่อยู่นอกหมู่บ้าน

2) “พ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยง” กับลูกไร่

ตัวกลางผู้รับซื้อข้าวโพดในระดับชุมชนที่ผู้วิจัยเรียกว่า “พ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยง” คือ ผู้มีฐานะดีที่สามารถปล่อยปัจจัยการผลิตในวงเงินระดับหลายแสนถึงหลายล้าน และมีเครือข่ายเกษตรกรที่เป็นลูกไร่ ทั้งในหมู่บ้านของตน หมู่บ้านใกล้เคียง และมีเครือข่ายไปในหลายๆ หมู่บ้านที่อยู่ห่างออกไป รวมทั้งมีเครือข่ายการปล่อยปัจจัยการผลิตข้ามแม่น้ำโขงไปยังเกษตรกรทางฝั่งลาวอีกด้วย คำว่า “พ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยง” นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ที่ถูกเรียกขานด้วยคำดังกล่าวแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้ที่เป็น “พ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยง” กับ “ลูกน้อง” กล่าวคือ พ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยง ในความหมายในแบบดั้งเดิมนั้น มีฐานะหน้าที่ในการให้การดูแลลูกน้องที่อยู่ในสังกัดของตนด้วย

“พ่อเลี้ยงขจร” (ชื่อสมมุติ) เป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักกันดีทั้งคนในชุมชน และยังมีคนรู้จักและญาติพี่น้องทางฝั่งลาวอีกด้วย การที่พ่อเลี้ยงขจรเป็นผู้กว้างขวางในชุมชน จึงทำให้เขาได้รับการติดต่อจากเอเยนต์ให้เป็นตัวแทนจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ให้กับบริษัทของตน โดยที่เอเยนต์จะปล่อยเมล็ดพันธุ์ให้ในระยะเวลา 4 เดือน จึงจะมาเก็บค่าเมล็ดพันธุ์ ซึ่งหมายความว่า พ่อเลี้ยงขจรสามารถปล่อยเมล็ดพันธุ์ต่อไปยังเกษตรกรที่เป็นลูกไร่ได้ในระบบเงินเชื่อ ทั้งที่อยู่ทางฝั่งไทยและทางฝั่งลาว ทั้งนี้ ในระยะเริ่มแรกพ่อเลี้ยงขจรปล่อยปัจจัยการผลิตให้ลูกไร่ทางฝั่งลาวเพียงไม่กี่ราย แต่ต่อมากลูกไร่ทางฝั่งลาวก็จะหาลูกไร่รายอื่นให้เข้ามาอยู่ในสังกัดของตน ซึ่งในขณะเดียวกัน ก็หมายความว่า ลูกไร่เหล่านี้ก็อยู่ในเครือข่ายลูกไร่ของพ่อเลี้ยงขจรด้วยเช่นกัน

แม้พ่อเลี้ยงขจรจะเริ่มต้นจากการเป็นตัวแทนให้กับบริษัทเดียว แต่การที่เขาเป็นผู้กว้างขวางจึงได้รับการติดต่อจากบริษัทขายเมล็ดพันธุ์ รวมทั้งบริษัทจำหน่ายปัจจัยการผลิต (เช่น ป๊วย ยาฆ่าหญ้า) หลายบริษัท ทำให้เขากลายเป็นนายหน้าหรือคนกลาง “อิสระ” ที่เป็นตัวกลางให้กับบริษัทหลายบริษัท ที่สามารถเลือกปล่อยเมล็ดพันธุ์และปัจจัยการผลิตที่หลากหลายให้กับลูกไร่ ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ที่เหมาะสมกับเมล็ดพันธุ์และปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกันไป และขึ้นอยู่กับความสามารถที่มีความแตกต่างกันของลูกไร่ที่จะรับราคาได้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรลูกไร่บางรายอาจจะต้องการเมล็ดพันธุ์ที่มีราคาถูกเพื่อลดต้นทุนทางการผลิต ในขณะที่บางรายก็อาจจะต้องการเมล็ดพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง แม้ว่าจะมีราคาสูงกว่าก็ตาม เป็นต้น

การที่พ่อเลี้ยงขจรกำหนดระยะเวลาการปล่อยสินเชื่อให้กับเกษตรกรลูกไร่ 4 เดือนเช่นเดียวกับที่เขา รับผิดชอบการผลิตมาจากเอเยนต์ ทำให้เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรจำนวนมากเข้ามาอยู่ในเครือข่ายการผลิต ของเขา โดยเกษตรกรจะชำระเงินสินเชื่อหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวโพดเสร็จแล้ว

ในด้านการขายผลผลิตข้าวโพดนั้น เมื่อเกษตรกรเก็บเกี่ยวข้าวโพดแล้ว ก็จะนำมาขายให้กับพ่อเลี้ยง ขจร จากนั้นเขาก็จะขายให้กับผู้รับซื้อที่เป็นพ่อเลี้ยงที่มีระดับใหญ่กว่าที่อยู่ในตัวจังหวัด (เป็นคนละรายกับ เอเยนต์ของบริษัท) เมื่อพ่อเลี้ยงขจรมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักมากขึ้น มีเครือข่ายลูกไร่ขนาดใหญ่ขึ้น และมีผลผลิต มากขึ้น เขาก็เริ่มขยายเครือข่ายการขายของตนข้ามจังหวัดออกไป ซึ่งในปัจจุบัน พ่อเลี้ยงขจร สามารถซื้อ รถบรรทุกเป็นของตนเอง และสามารถส่งสินค้าไปขายถึงท่ารับซื้อที่จังหวัดอยุธยาได้ พ่อเลี้ยงขจรกล่าวว่า ในฤดูการผลิตฤดูฝนที่ผ่านมา (สิงหาคม-กันยายน 2553) เฉพาะในฝั่งลาว เขาสามารถรับซื้อผลผลิตจาก เกษตรกรลาวที่อยู่ในเครือข่ายของเขาได้สูงถึง 2,000 ตัน เมื่อเปรียบเทียบกับนายกร ที่ไม่ได้ถูกเรียกขานว่า เป็น “พ่อเลี้ยง” และไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเท่าพ่อเลี้ยงขจร จึงมีเครือข่ายลูกไร่ในการที่จะต้อง “ดูแล” น้อยกว่าพ่อเลี้ยงขจร

นอกจากพ่อเลี้ยงขจรแล้ว หัวหน้าลูกไร่ที่สำคัญในพื้นที่ศึกษาอีกรายหนึ่ง คือ “แม่เลี้ยงคำ” (ชื่อ สมมุติ) ซึ่งเธอมีจำนวนลูกไร่มากกว่านายกร แต่น้อยกว่าพ่อเลี้ยงขจร แม่เลี้ยงคำรับสืบทอดกิจการมาจาก บิดา ซึ่งเป็นผู้กว้างขวางคนหนึ่งในหมู่บ้านและมีเรือยนต์อยู่ทั้งสองฝั่งแม่น้ำโขง บิดาของเธอเป็นผู้หนึ่งที่ ริเริ่มเป็นตัวกลางปล่อยปัจจัยการผลิตให้กับลูกไร่ทั้งทางฝั่งไทยและทางฝั่งลาว ต่อมา เมื่อบิดาเสียชีวิตลง แม่ เลี้ยงคำจึงดำเนินกิจการรับซื้อข้าวโพดและปล่อยปัจจัยการผลิตให้กับเกษตรกรลูกไร่ทั้งสองฝั่งแทน

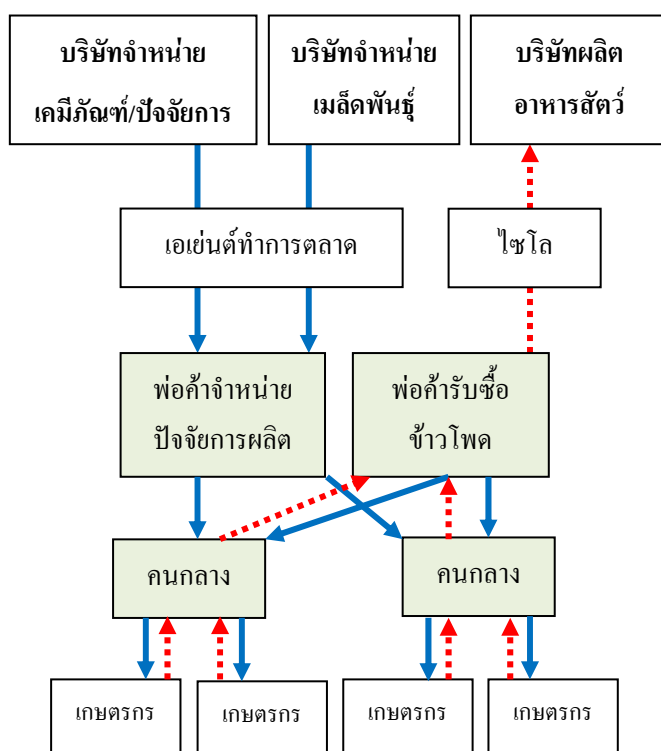
3) กลไกการเชื่อมโยงเกษตรกรผู้ผลิตข้าวโพดรายย่อยกับบริษัทผลิตอาหารสัตว์รายใหญ่

เมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่ปลูกกันในประเทศไทย มาจาก 4 บริษัทใหญ่ๆ ได้แก่ CP, Pioneer, Cargill, และ Syngenta ส่วนบริษัทผลิตอาหารสัตว์รายใหญ่ๆ ก็ได้แก่ CP, เบทาโกร, กรุ๊ปไทยอาหารสัตว์ และแหลมทอง แต่ทั้งนี้บริษัทผลิตอาหารสัตว์ไม่จำเป็นต้องรับซื้อข้าวโพดที่ปลูกจากเมล็ดพันธุ์ของตนเองเท่านั้น แต่ สามารถรับซื้อข้าวโพดที่ปลูกจากเมล็ดพันธุ์ของบริษัทอื่นได้ด้วย

ผลผลิตข้าวโพดจำนวนมากจะเดินทางเข้าสู่โรงงานผลิตอาหารสัตว์เพียงไม่กี่แห่ง โดยตัวกลางที่ เชื่อมต่อระหว่างเกษตรกรกับโรงงาน ก็คือ พ่อค้ารายย่อยในพื้นที่ ที่เป็นผู้ปล่อยสินเชื่อที่เป็นปัจจัยการผลิต ให้กับเกษตรกรภายใต้ระบบลูกไร่ และรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรมาขายต่อให้กับพ่อค้ารายใหญ่ ซึ่ง ระหว่างพ่อค้ารายใหญ่ในพื้นที่กับโรงงานผลิตอาหารสัตว์ ก็อาจจะมีคนกลางอีกรายหนึ่ง คือ พ่อค้ารายใหญ่ ขึ้นไปอีก โดยพ่อค้าเหล่านี้จะมีทุน โรงโม่โอบแห้งและโกดังที่สามารถสต็อกสินค้า รอจังหวะเวลาให้ ข้าวโพดมีราคาดี จึงจะนำไปขายให้กับโรงงานผลิตอาหารสัตว์ของบริษัทใหญ่ที่กระจายตัวกันอยู่ตาม ภูมิภาคต่างๆ

ในแต่ละวัน โรงงานอาหารสัตว์ในแต่ละพื้นที่จะแจ้งราคารับซื้อหน้าโรงงานผ่านทางโทรศัพท์มือถือของผู้ค้าระดับใหญ่ในพื้นที่ ซึ่งราคาในแต่ละวันและแต่ละโรงงานไม่จำเป็นต้องเท่ากัน แต่จะขึ้นอยู่กับกำลังการผลิตของโรงงานและปริมาณวัตถุดิบในสต็อกของโรงงาน ณ ขณะนั้น ทำให้พ่อค้าในพื้นที่จะต้องตัดสินใจว่า เมื่อหักต้นทุนค่าขนส่งแล้ว การเดินทางไปให้กับโรงงานอาหารสัตว์ใดจึงจะได้ผลตอบแทนที่สูงกว่ากัน

ภาพที่ 6 เส้นทางการเดินทางของข้าวโพดจากเกษตรกรรายย่อยสู่บริษัทผลิตอาหารสัตว์



หมายเหตุ: ← = กระแสการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ←... = กระแสการขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

ช่วงเวลาที่ข้าวโพดทยอยออกมามาก คือ ช่วงปลายฤดูฝน ในเดือนกันยายน ซึ่งช่วงนั้นข้าวโพดก็จะมีราคาถูกที่สุด และราคาจะขยับสูงขึ้นในช่วงปลายปี ดังนั้น พ่อค้ารายใหญ่ที่มีโรงไซโลอบข้าวโพดและโกดังก็จะสามารถสต็อกสินค้าไว้รอราคา และปริมาณการสต็อกสินค้าก็ขึ้นกับปริมาณทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ เพราะการเก็บสินค้าไว้จำนวนมาก ย่อมหมายถึง เงินลงทุนก้อนใหญ่ที่ใช้ในการสต็อกสินค้า นอกจากนั้น การเก็บสินค้าไว้เป็นเวลานาน ก็มีความเสี่ยงเรื่องความเสียหายของสินค้า ส่งผลทำให้พ่อค้ารายใหญ่จึงจำเป็นต้องทยอยขายสินค้าออกไปบ้างเพื่อนำเงินสดเข้ามาเป็นทุนหมุนเวียน

ช่วงเวลาที่ลึกลับสำหรับตลาดการค้าข้าวโพดอีกช่วง ก็คือ ช่วงที่มีการเก็บเกี่ยวข้าวโพดในฤดูแล้ง (เดือนมีนาคมถึงเมษายน) ที่แม้ว่าปริมาณข้าวโพดจะมีน้อยกว่าในฤดูฝน แต่จากการสัมภาษณ์พ่อค้ารายใหญ่ พบว่า มีแนวโน้มที่เกษตรกรจะทำการปลูกข้าวโพดในฤดูแล้งมากขึ้น เพราะแนวโน้มราคาที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา

ในส่วนของพ่อค้าท้องถิ่น แม้จะมีเครือข่ายการค้าขายกับบริษัทผลิอาหารสัตว์รายใหญ่ๆ และมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน แต่บางครั้งพ่อค้าท้องถิ่นก็มักจะ “ปั่น” ให้ฟังถึงปัญหาทางการค้ากับบริษัท เช่น พ่อค้าท้องถิ่นรายหนึ่งระบุว่า แม้ราคาข้าวโพดจะเคลื่อนไหวตามกลูบสงศ์อุปทานที่จริง แต่ในบางครั้งราคาก็ไม่ได้เคลื่อนไหวไปตามอุปสงค์อุปทาน เช่น หากบริษัท “เอ” (ชื่อสมมุติ) มีความต้องการสินค้าเป็นการเร่งด่วนก็อาจประกาศราคาให้สูงกว่าราคาตลาด ทำให้ผู้ค้านำสินค้าไปขายให้กับบริษัท “เอ” มากกว่าบริษัทอื่น และการประกาศการรับซื้อสินค้าที่เป็นวัตถุดิบที่สูงขึ้น ยังสามารถเป็นข้ออ้างให้บริษัท “เอ” ขึ้นราคาจำหน่ายอาหารสัตว์ เพราะอ้างว่ามีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น แต่เมื่อบริษัท “เอ” ขึ้นราคาอาหารสัตว์ไปแล้วระยะหนึ่ง ก็สามารถลดราคาข้าวโพดให้ต่ำลงตามปริมาณอุปทานที่เพิ่มขึ้นได้ นอกจากนั้นข้ออ้างเรื่องมาตรฐานสินค้า เช่น เกรด เอ หรือ บี ซึ่งอิงอยู่กับปริมาณความชื้น ก็เป็นข้ออ้างสำคัญที่จะสามารถลดราคาซื้อได้ด้วยเช่นกัน (สัมภาษณ์พ่อค้าค้าส่งข้าวโพด 2554)

2.2.4 ความเกี่ยวพันระหว่างระบบเกษตรพันธสัญญากับระบบลูกไร่

เมื่อกล่าวถึงระบบเกษตรพันธสัญญาในไทย ก็มักจะนึกถึงระบบการทำฟาร์มไก่ ซึ่งมีการระบุสัญญาการซื้อ - ขายกันเป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งมีการระบุราคาการซื้อ - ขายกันไว้ล่วงหน้า กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มีการประกันราคาการรับซื้อ ซึ่งแตกต่างจากระบบลูกไร่ ที่แม้จะมีการที่ผู้ซื้อนำปัจจัยการผลิตมาขายเชื่อให้กับเกษตรกรก่อน แต่การจะรับซื้อมักเป็นการตกลงกันด้วยวาจา ส่วนการรับซื้อ บางครั้งก็ไม่มี การตกลงกันไว้ล่วงหน้า แต่ปล่อยให้เคลื่อนไหวตามราคาตลาด

แม้ระบบการทำฟาร์มไก่จะเป็นระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นระบบแรกในประเทศไทย ที่มีการประกันราคาการรับซื้อเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จากการสัมภาษณ์เกษตรกรในเขตพื้นที่เชียงใหม่ เชียงของ และเวียงแก่น ที่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวในงานวิจัยชิ้นนี้ พบว่า บริษัทที่มีบทบาทสำคัญในการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรในเขตพื้นที่เหล่านี้ ก็คือ บริษัท “C” (ชื่อสมมุติ) ที่เชื่อมโยงระบบการผลิตแบบลูกไร่กับระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างน่าสนใจ และมีผลกระทบทางอ้อมสำคัญต่อการขยายตัวของระบบการผลิตข้าวโพดในระบบลูกไร่เข้าไปสู่พื้นที่ตอนเหนือ ทางฝั่งลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแขวงบ่อแก้ว

บริษัท “C” เป็นบริษัทร่วมทุนไทย ใต้หวัน และญี่ปุ่น ที่ก่อตั้งขึ้นในทศวรรษที่ 2530 มีความต้องการทำการผลิตถั่วแระแช่แข็งเพื่อส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น บริษัทได้เข้ามาจัดตั้งระบบลูกไร่ โดยติดต่อผู้นำในชุมชนให้ช่วยหาเกษตรกรเข้าร่วมผลิตถั่วแระให้กับบริษัท มีเอเย่นต์รวมทั้งสิ้น 35 คน เกษตรกรเข้าร่วมโครงการทั่วภาคเหนือของไทยรวมทั้งสิ้น 20,000 ราย ทั้งนี้ พื้นที่ที่สามารถปลูกถั่วแระได้ต้องเป็นพื้นที่ที่เหมาะสม มีอากาศเย็น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีแรงงานจำนวนมากในฤดูเก็บเกี่ยว ที่ต้องเก็บ

เกี่ยวทุกวันเป็นเวลา 45 วัน เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับการประกันราคาผลผลิต และได้รับปัจจัยการผลิตในรูปแบบเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลงต่างๆ ก่อนล่วงหน้า หลังจากที่ได้เก็บเกี่ยวผลผลิตได้แล้ว เกษตรกรจึงจะชำระโดยค่าปัจจัยการผลิตต่างๆ นอกจากนั้น บริษัทยังส่งเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคมาให้คำแนะนำเรื่องการดูแลการผลิตอย่างต่อเนื่อง เช่น จะต้องใส่ฮอร์โมนในขั้นตอนนี้บ้าง เป็นต้น

ในขณะที่บริษัทหาเกษตรกรไทย เข้าร่วมโครงการได้จำนวนหนึ่ง แต่ก็เริ่มมองหาพื้นที่ทางฝั่งลาวด้วย เมื่อ 20 ปีที่ผ่านมา หรือ ประมาณทศวรรษที่ 2530 บริษัทได้เริ่มเข้าไปทางฝั่งลาวโดยผ่านนายหน้าคนไทยหลายรายที่มีความสัมพันธ์ทางการค้าขายกับทางฝั่งลาวมาก่อน บริษัทได้ติดต่อผ่านหัวหน้าเกษตรกรลาว (นายบ้าน) ที่บ้านป่าอ้อย ซึ่งอยู่ระหว่างเมืองห้วยทรายกับบ้านดำน ในขณะที่เดียวกันก็มีเอเยนต์ไทยรายหนึ่งติดต่อผู้นำเกษตรกรลาว ที่บ้านต้นผึ้ง โดยนำเมล็ดพันธุ์และปัจจัยการผลิตต่างๆ รวมทั้งสัญญาด้วยว่าจะรับซื้อผลผลิต อย่างไรก็ตาม ความยุ่งยากซับซ้อนของการผลิตถั่วแระให้ได้ตามความต้องการของตลาด เพราะใช้แรงงานอย่างเข้มข้นทั้งการดูแลและการเก็บเกี่ยวผลผลิต จึงทำให้เกษตรกรทยอยเลิกปลูกภายใน 1-2 ปี หลังจากที่ได้เข้าร่วมโครงการ

การริเริ่มปลูกถั่วแระภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาในลาวนั้น ได้มีการดำเนินการในพื้นที่การเกษตรที่ค่อนข้างดีและมีผู้นำชุมชนที่ค่อนข้างเข้มแข็ง รวมทั้งเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรลาวกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถ เนื่องจากการปลูกถั่วแระนั้นเป็นกิจกรรมที่ต้องการการใช้แรงงานคุณภาพในการดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างมาก

เมื่อการปลูกถั่วแระทางฝั่งลาวไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก บริษัทจึงหันกลับไปให้ความสำคัญกับการขยายพื้นที่เพาะปลูกทางฝั่งไทย โดยยังคงเหลือพื้นที่ปลูกถั่วแระทางฝั่งลาวเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เอเยนต์ของบริษัทซึ่งไม่ได้เป็นพนักงานของบริษัท แต่เป็นพ่อค้าอิสระที่มีกิจการการค้าอื่นๆ ได้หันมาทุ่มเทให้กับการผลิตข้าวโพด ด้วยการส่งเสริมเกษตรกรลาวให้ขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดให้มากขึ้น ผ่านการสนับสนุนปัจจัยการผลิตและสัญญาจะรับซื้อผลผลิต ที่ไม่มีการกำหนดราคาซื้อ แต่จะรับซื้อตามราคาตลาด ณ วันที่มีการซื้อขาย

อย่างไรก็ตาม บริษัทกลับประสบความสำเร็จในการรักษาเครือข่ายผู้ปลูกทางฝั่งไทย ให้สามารถผลิตสินค้าป้อนโรงงานได้เพียงพอต่อความต้องการของตลาดจากต่างประเทศ และบริษัทก็ยังขยายเครือข่ายลูกไร่ของตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยในปลายทศวรรษที่ 2540 บริษัทมีการดำเนินการผ่านนายหน้าของบริษัทให้ทาบทามเกษตรกรให้หาลูกไร่ช่วยปลูกถั่วแระในอำเภอเวียงแก่น ซึ่งหากนายหน้าของบริษัทติดต่อเกษตรกรให้ช่วยหาลูกไร่ได้มากเท่าใด นายหน้าก็จะได้สัดส่วนการแบ่งผลกำไรจากราคาขายของลูกไร่สูงถึงร้อยละ 10-15

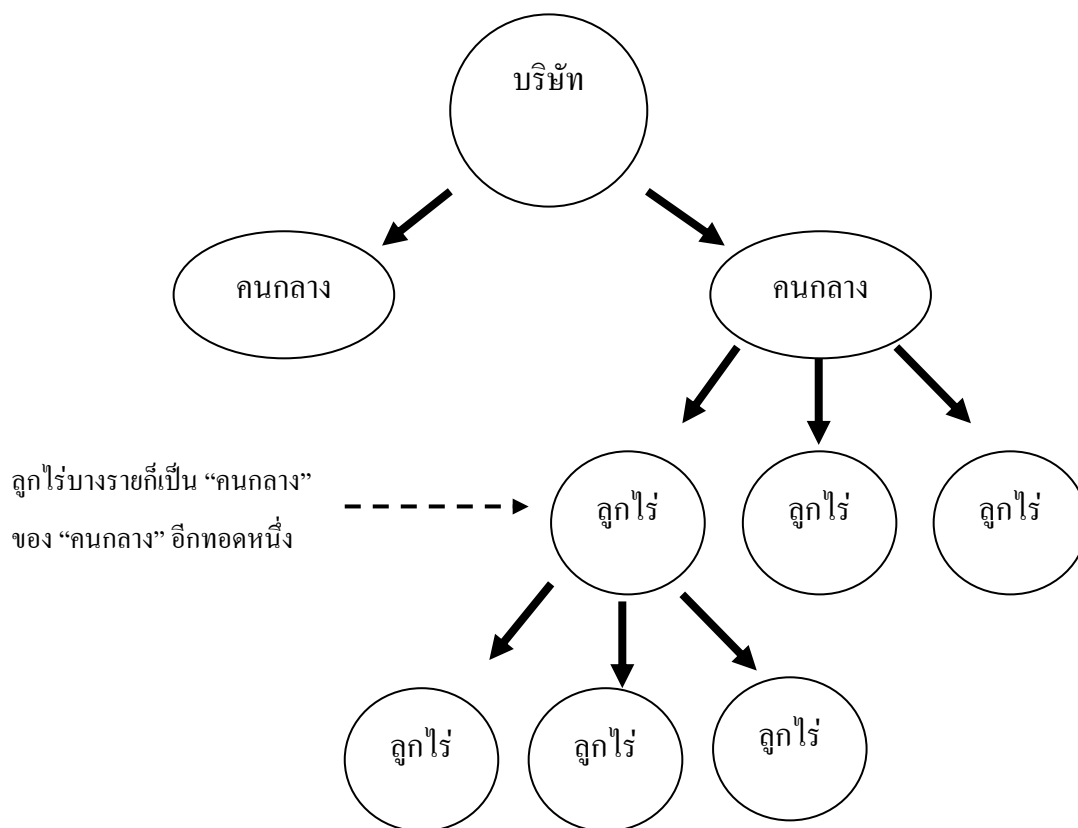
จากการสัมภาษณ์นายกร ที่กล่าวถึงไปแล้วก่อนหน้านี้ พบว่า เขาถูกทาบทามจากบริษัทให้ใช้เครือข่ายลูกไร่ของเขาให้ช่วยปลูกถั่วแระ โดยเขาระบุว่า เคยมีลูกไร่ปลูกถั่วแระอย่างน้อย 20 คนและมากที่สุดถึง 70 คนในหนึ่งฤดูการเพาะปลูก ภายในหมู่บ้านของเขามีคู่แข่งที่เป็นคนกลางอีกรายหนึ่ง ในการแข่งขันกันหาลูกไร่เพื่อปลูกถั่วแระให้กับบริษัท “C” ซึ่งลูกไร่ในสังกัดของเขา ส่วนใหญ่ก็เป็นลูกไร่ที่เคยผลิตใน

ระบบข้าวโพดด้วยกันมาก่อน และมีเฉพาะเกษตรกรที่มีที่ดินและมีแรงงานเหลืออยู่บ้าง จึงจะสามารถทำการผลิตพืชชนิดอื่นได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ข้อได้เปรียบของการปลูกถั่วแระ คือ ไม่ต้องใช้พื้นที่ทำการผลิตที่กว้างมากนัก แต่ก็มีข้อเสียเปรียบ คือ ต้องใช้แรงงานเข้มข้นและประณีตมากกว่าการปลูกข้าวโพด

การเป็นหัวหน้าลูกไร่ของระบบถั่วแระมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบลูกไร่ทั่วไป คือ หัวหน้าลูกไร่จะมีหน้าที่ดูแลปัจจัยการผลิตที่รับมาจากบริษัทเพื่อนำไปกระจายให้กับลูกไร่ของตน จากนั้นก็ดูแลให้ลูกไร่ส่งมอบสินค้าที่ผลิตได้ให้กับตน ก่อนที่จะเป็นผู้ส่งต่อให้กับนายหน้าของบริษัทต่อไป

จะเห็นได้ว่า ในกรณีของบริษัท “C” เป็นรูปแบบที่บริษัทธุรกิจการเกษตรที่มีการจัดระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาได้วางการจัดระบบการผลิตของตน ทับซ้อนอยู่บนเครือข่ายความสัมพันธ์อันที่เครือญาติที่พัฒนามาสู่การจัดระบบการผลิตแบบลูกไร่ของนายกร

ภาพที่ 7 แบบจำลองการขยายลูกไร่ของบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับถั่วแระ



ที่มา : การสำรวจข้อมูลภาคสนาม; ปรับปรุงโดยชุดพิงส์ คงสันเทียะ (2553)

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับงานศึกษาเรื่องหอมหัวใหญ่ของประเทือง (2538) ที่กล่าวถึงไปแล้วในบทก่อนหน้านี้ จะเห็นว่า การขยายตัวของการปลูกถั่วแระภายใต้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา ระหว่างเกษตรกรรายย่อยกับบริษัทธุรกิจการเกษตรในภาคเหนือของไทย เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน คือ ในช่วงทศวรรษที่ 2530 โดยที่พ่อค้าคนกลาง และผู้นำชุมชน มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อบริษัทธุรกิจการเกษตรเข้ากับผู้ผลิตที่เป็นเกษตรกรรายย่อย

หลังจากที่เริ่มมีการตัดถนนสายเชียงของ-เทิง อันเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งสินค้าเกษตรที่สำคัญสายหนึ่งได้ทำให้การปลูกพืชไร่ชนิดใหม่ขยายตัวเข้าไปในพื้นที่ชายแดนมากขึ้น สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่ง จากกรณีของ “นายกร” ที่เป็นหัวหน้าลูกไร่ในหมู่บ้าน ก็คือ เขาผันตัวเองจากการเป็นเกษตรกรรายย่อยที่ปลูกข้าวไว้กินและปลูกยาสูบไว้ขาย เหมือนกับเกษตรกรรายอื่นๆ เปลี่ยนมาปลูกข้าวโพดที่เป็นพืชเงินสดชนิดใหม่ ใช้ประโยชน์จากเส้นทางคมนาคมที่สะดวกขึ้นสร้างรายได้ที่เป็นเงินสดให้ตนเองเพิ่มขึ้น และเมื่อถนนเชียงของ-เทิง แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2521 เกษตรกรรายอื่นในหมู่บ้านเดียวกันก็เริ่มปลูกข้าวโพดมากขึ้น เพราะมองเห็นช่องทางที่จะสามารถผลิตและขายสินค้าเกษตรชนิดใหม่นี้ได้

การที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่ขาดแคลนเงินสดที่จะนำไปใช้ลงทุนปลูกพืชชนิดใหม่ นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันเกษตรกรให้เข้าสู่การปลูกพืชชนิดใหม่ภายใต้ระบบการเกษตรที่มีคนกลางเป็นผู้ปล่อยสินเชื่อด้านปัจจัยการผลิตและสัญญาจะรับซื้อผลผลิต

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า การที่บริษัท “C” ซึ่งเป็นบริษัทธุรกิจการเกษตรที่ทำการผลิตถั่วแระ ทำการติดต่อพ่อค้าในพื้นที่ให้ติดต่อผู้นำเกษตรกร เช่น กรณีของนายกร ที่มีเครือข่ายลูกไร่ที่ปลูกข้าวโพดของตนอยู่ก่อนแล้ว จึงสะท้อนให้เห็นถึง ระบบที่ทุนสมัยใหม่เข้าล้อมรอบและใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ในระบบลูกไร่ที่เกษตรกรมีความคุ้นเคยมาตั้งแต่สมัยที่มีการปลูกยาสูบกันเป็นจำนวนมาก แต่สิ่งที่เพิ่มเติมขึ้นมาในปัจจุบัน ก็คือ ระบบการสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรระดับหัวหน้าลูกไร่ในการหาลูกไร่ให้เข้ามาอยู่ในเครือข่ายการผลิตของตนมากขึ้น

2.2.5 ระบบการผลิตข้าวโพดในลาวที่บ้านป่าอ้อยและบ้านต้นผึ้ง

นอกเหนือจากการลอกเลียนแบบญาติพี่น้องทางฝั่งไทยที่ทำการปลูกข้าวโพดเพื่อขายดังที่กล่าวถึงแล้วในตอนต้น สาเหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งของการขยายตัวของทุนไทยเข้าไปในลาว ก็คือ การจัดวางระบบลูกไร่ข้ามพรมแดนไปยังฝั่งลาว โดยพ่อค้าแม่ค้าระดับพ่อเลียง/แม่เลียงทางฝั่งไทย ได้ปล่อยสินเชื่อเมล็ดพันธุ์ข้ามพรมแดนไปให้กับเกษตรกรลาว

1) เอเยนต์บ้านป่าอ้อย

เอเยนต์ทางฝ่ายลาวรายหนึ่งที่อยู่ที่บ้านป่าอ้อย แต่มีลูกไ้รอยู่ที่บ้านด่าน เป็นเกษตรกรที่เป็นผู้นำชุมชน เคยมีตำแหน่งเป็นนายบ้านมาก่อน เมื่อมีการเปิดพรมแดนทำการค้าก็ได้มีส่วนในการค้าขายสินค้าที่เป็นของป่าจากทางฝั่งลาว ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 ได้รับการติดต่อจากเอเยนต์ทางฝั่งไทยที่เป็นนายหน้าของบริษัทที่รับซื้อถั่วแระ ได้ดำเนินการหาเกษตรกรมาร่วมโครงการส่งเสริมการปลูกถั่วแระ แต่เนื่องจากได้ผลผลิตไม่ดี ประกอบกับต้องใช้แรงงานจำนวนมาก เกษตรกรจึงยกเลิกการปลูกถั่วแระกับโครงการเป็นส่วนใหญ่ เหลืออยู่บ้างเป็นส่วนน้อย เมื่อเป็นดังนั้น เอเยนต์ทางฝั่งไทยซึ่งก็มีกิจการรับซื้อข้าวโพดทางฝั่งไทยอยู่แล้ว จึงขอให้ดำเนินการหาเกษตรกรมาปลูกข้าวโพดทางฝั่งลาวต่อไป โดยสนับสนุนด้านเงินทุนและปัจจัยการผลิต เอเยนต์ทางฝั่งลาวจึงดำเนินการหาลูกสวนทั้งในพื้นที่ราบ และขยายเพิ่มเติมเข้าไปในพื้นที่ดอยที่สามารถปลูกข้าวโพดได้ ลึกเข้าไปไกลถึง ผาอุดม ห่างจากตัวเมืองห้วยทรายไปแปดสิบกิโลเมตร ซึ่งนำไปสู่การเปิดพื้นที่ทำการผลิตใหม่ๆ เนื่องจากเอเยนต์รายนี้มีฐานะเป็นหัวหน้ากลุ่มการผลิตด้วย จึงสามารถรับซื้อจากเกษตรกรลาว และดำเนินการส่งออกได้ด้วย โดยส่วนต่างราคาฝั่งลาว จะต่างกับราคารับซื้อทางฝั่งไทยห้าสิบสตางค์ที่เป็น “สูตรมาตรฐาน” ที่เอเยนต์ใช้คำนวณราคารับซื้อทางฝั่งลาว ในการผลิตฤดูฝนที่ผ่านมา ที่เก็บเกี่ยวในปลายเดือนสิงหาคมและเดือนกันยายน จากการสัมภาษณ์เอเยนต์รายนี้ระบุว่าส่งออกข้าวโพดไปทางฝั่งไทยรวม 300 ตัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในฤดูกาลผลิตฤดูฝนในปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ราคาข้าวโพดทางฝั่งไทยมีราคาต่ำกว่าในปีที่ผ่านมา ทำให้เกษตรกรไทยได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการประกันราคาข้าวโพดที่กิโลกรัมละ 7.50 บาท และเมื่อมีข่าวปรากฏในประเทศไทยว่า มีข้าวโพดในเขตอำเภอแม่สอดที่นำมาขายในราคาประกันเป็นข้าวโพดที่ข้ามพรมแดนมาจากประเทศพม่า ทำให้รัฐบาลไทยกวดขันการนำเข้าข้าวโพดจากทางฝั่งลาวด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่บริเวณด่านแจมป็องที่เป็นจุดผ่อนปรนทางชายแดน ทำให้เอเยนต์ทางฝั่งลาวรายนี้ไม่สามารถส่งข้าวโพดไปขายทางฝั่งไทยได้ โชคดีที่ปีนั้นเป็นปีที่จีนมีความต้องการข้าวโพด จึงมีพ่อค้าจีนเข้ามาติดต่อรับซื้อข้าวโพดเพื่อส่งไปขายที่จีน โดยลำเลียงสินค้าไปตามเส้นทาง R3A แต่เนื่องจากเขาเคยมีความผูกพันกับพ่อค้าทางฝั่งไทยมาก่อน ในปีต่อมา เมื่อราคาข้าวโพดทางฝั่งไทยดีขึ้น และไม่มีอุปสรรคเรื่องการขนส่งผ่านพรมแดน เขาจึงยังคงส่งข้าวโพดไปขายทางฝั่งไทยตามเดิม

2) เอเยนต์บ้านต้นผึ้ง

เอเยนต์ทางฝั่งลาวที่เมืองต้นผึ้งรายที่สองนี้เป็นสุภาพสตรี มีความสัมพันธ์กับเอเยนต์ทางฝั่งไทยที่ป่าสักน้อยที่เชียงแสน มาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2530 เนื่องจากเอเยนต์ทางฝั่งไทยซึ่งก็เป็นสุภาพสตรีเช่นกัน โดยเป็น “แม่เลี้ยง” เจ้าของเตาต้มใบยาสูบที่เอเยนต์ทางฝั่งลาวเคยทำงานด้วยมาก่อน ดังนั้นเมื่อเอเยนต์ทางฝั่งไทย ซึ่งได้รับการติดต่อจากบริษัท “C” ให้ช่วยหาเกษตรกรเข้าร่วมโครงการปลูกถั่วแระอีกครั้งหนึ่ง ได้ติดต่อมาในปลายทศวรรษที่ 2530 ให้ช่วยหาเกษตรกรทางฝั่งลาวมาร่วมโครงการปลูกถั่วแระ จึงได้เข้าร่วมดำเนินการส่งเสริมการปลูกถั่วแระให้กับเกษตรกรในกลุ่มบ้านของตน แต่เมื่อไม่ประสบผลสำเร็จ จึงเปลี่ยนมาส่งเสริมการปลูกข้าวโพด เนื่องจากเอเยนต์ทางฝั่งไทยก็มีกิจการรับซื้อข้าวโพดอยู่ด้วยเช่นกัน

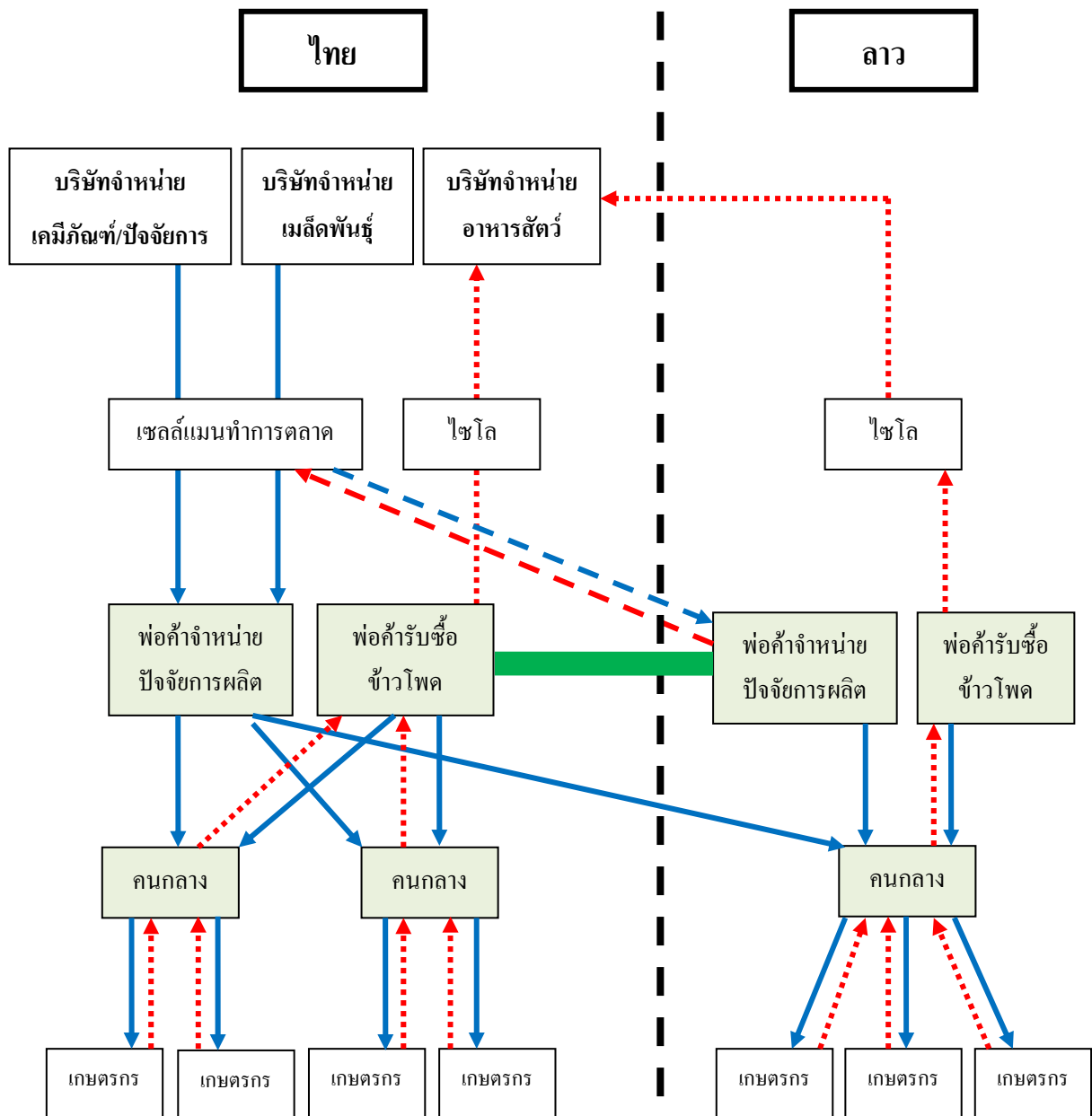
เมื่อรัฐบาลลาวมีนโยบายส่งเสริมการรวมตัวเป็นกลุ่มผู้ผลิตข้าวโพด เอเยนต์รายที่สองนี้ก็มีฐานะเป็นหัวหน้ากลุ่มการผลิตด้วยเช่นกัน จึงได้ดำเนินการหาเกษตรกรมาร่วมโครงการไปในเขตพื้นที่ห่างไกลมากขึ้น นำไปสู่การเปิดพื้นที่ทำการผลิตใหม่ๆ และสามารถดำเนินการส่งออกได้ เธอเล่าให้ฟังว่าในอดีตเธอก็มีฐานะเป็นชาวกสิกร เช่นเดียวกับผู้อื่นทั่วไป โดยค่อยๆ ขยับขยายพื้นที่ปลูกข้าวโพด จนมีสูงที่สุดกว่า 100 ไร่ แต่เนื่องจากปัจจุบันมีภารกิจมากขึ้น จึงได้ให้ผู้อื่นแบ่งเช่าพื้นที่เพาะปลูกไป ซึ่งผู้เช่าก็ต้องนำผลผลิตมาขายให้กับเธออยู่ดี เพราะมีฐานะเป็นทั้งผู้เช่าและลูกไร่

เมื่อยังทำการเพาะปลูกเองก่อนที่จะให้ผู้อื่นเช่าที่ดินไปนั้น รายได้สุทธิที่เป็นผลกำไรจากการเพาะปลูกครั้งสุดท้าย อยู่ที่ 100,000 บาทต่อฤดูการเพาะปลูกในฤดูฝน ซึ่งเป็นรายได้สุทธิหลังจากหักต้นทุนการผลิตจากราคาขายแล้ว หากเป็นการขายในฤดูแล้ง ซึ่งข้าวโพดจะขายได้ราคาดีกว่า เนื่องจากปริมาณผลผลิตโดยรวมจะมีน้อยกว่าการขายข้าวโพดในฤดูฝน รายได้จากการขายผลผลิตในพื้นที่ 100 ไร่หลังหักต้นทุนการผลิตจะสูงถึง 180,000 – 200,000 บาท กล่าวคือหากมีพื้นที่ร้อยละ 1 ที่สามารถใช้ทำการเพาะปลูกได้ทั้งสองฤดู รายได้จากการปลูกข้าวโพด หลังจากหักต้นทุนการผลิตต่างๆ จะสูงถึง 280,000 – 300,000 บาท เฉลี่ยพื้นที่ 1 ไร่สามารถสร้างรายได้ได้ถึง 2,800 – 3,000 บาท

เช่นเดียวกับแม่เลี้ยงทางฝั่งไทยที่เอเยนต์รายนี้ติดต่อด้วย ซึ่งไม่ได้ทำธุรกิจสินค้าเกษตรเพียงอย่างเดียว เอเยนต์ทางฝั่งลาวรายนี้ นอกเหนือจากการทำข้าวโพด ก็ยังมีลูกไร่ที่ทำการปลูกยาสูบซึ่งเธอเป็นหัวหน้าลูกไร่ให้แก่คนกลางที่เป็นตัวแทนจัดหาผลผลิตให้กับโรงงานยาสูบที่เวียงจันทน์อีกด้วย

นอกเหนือจากการใช้ความสัมพันธ์แบบเครือญาติและแบบคนคุ้นเคยของคนในชุมชนขนาดเล็กแบบเดียวกัน เอเยนต์รายนี้ ยังใช้ระบบการจูงใจในการหาหัวหน้าลูกไร่ให้ไปหาเกษตรกรในหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลออกไป ให้เข้ามาอยู่ในสังกัดลูกไร่ของเธอ ด้วยการให้ค่าตอบแทนเป็นแรงจูงใจร้อยละ 5 ของราคาผลผลิตข้าวโพดที่ลูกไร่ในเครือข่ายของหัวหน้าสามารถขายได้อีกด้วย

ภาพที่ 8 กรอบการค้าสมัยใหม่ที่สวมทับความสัมพันธ์แบบเดิมของระบบการค้าชายแดน

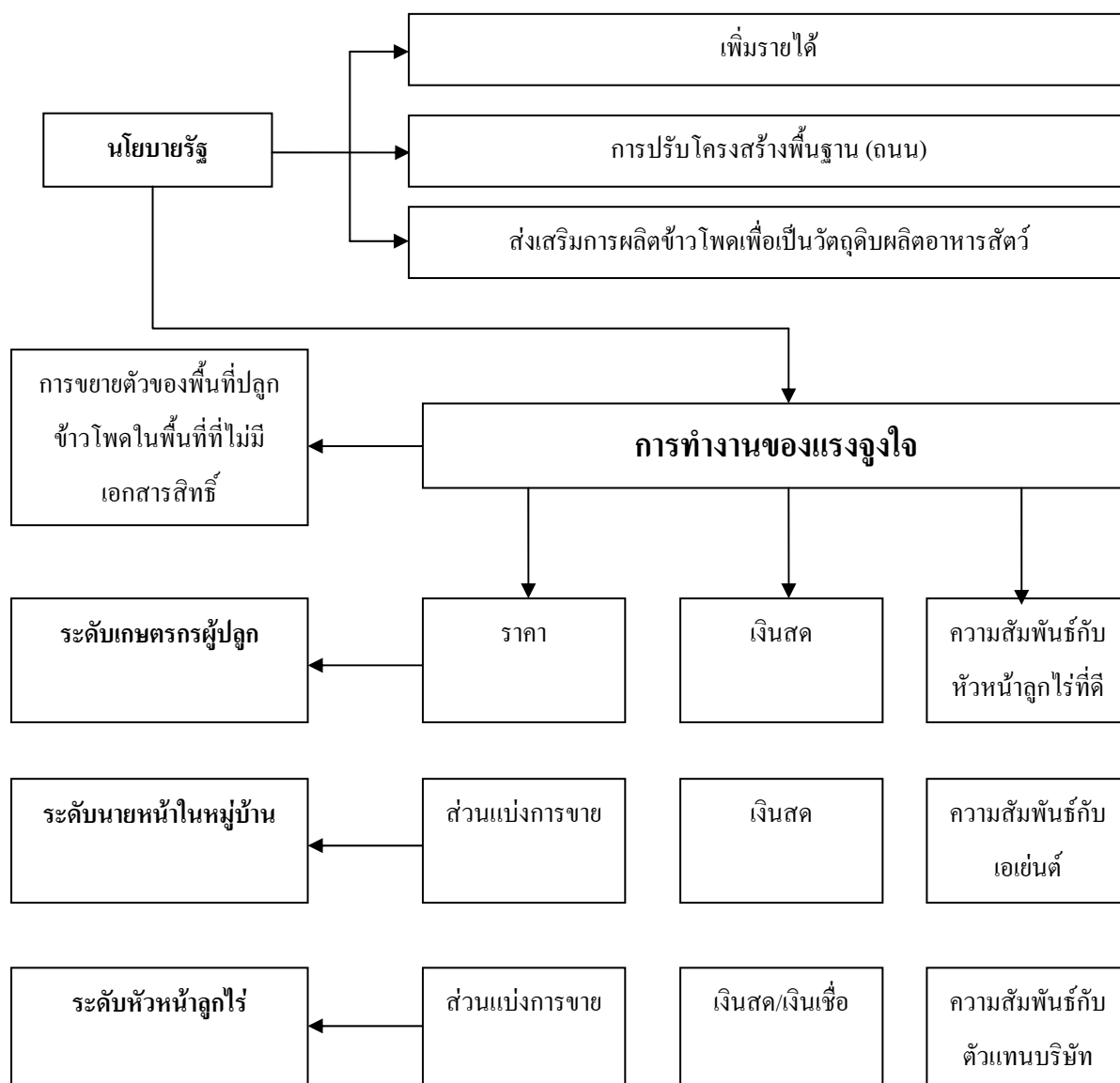


2.3 แรงจูงใจในการปลูกข้าวโพด

ต่อคำถามที่ว่า เหตุใดระบบสัญญาไม่เป็นทางการแบบปากเปล่าที่ไม่ได้มีการประกันราคารับซื้อ แต่ปล่อยให้ราคาเคลื่อนไหวไปตามราคาตลาดเช่นที่เกิดขึ้นในระบบข้าวโพดจึงสามารถขยายตัวได้ดีและรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับระบบถั่วแระที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร คำตอบน่าจะอยู่ที่ระบบการใช้แรงงานในระบบการปลูกข้าวโพดที่ไม่มีความซับซ้อนมากนักเมื่อเทียบกับระบบถั่วแระ กล่าวคือ จะมีความต้องการแรงงานเฉพาะช่วงเวลาปลูกกับช่วงเวลาเก็บเกี่ยวเท่านั้น ซึ่งเป็นความต้องการแรงงานในช่วงสั้นๆ และลักษณะงานก็ไม่ได้มีความซับซ้อนมากนัก ยกตัวอย่างเช่น ที่บ้านแจมปองทางฝั่งไทย การปลูกข้าวโพดในพื้นที่ 1 ไร่ ต้องการแรงงานเพียง 2 คน ก็สามารถทำงานได้เสร็จภายใน 1 วัน เป็นต้น และถึงแม้ในพื้นที่ 10 – 20 ไร่ขึ้นไป ซึ่งอาจมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก และแม้งานเก็บข้าวโพดจะเป็นงานหนัก เนื่องจากอาจถูกใบข้าวโพดที่ทิ่มทำให้ระคาย แต่ก็ไม่ใช่งานพิถีพิถันเช่นเดียวกับถั่วแระ ที่ต้องมีขั้นตอนในการดูแลที่ละเอียดซับซ้อนในการให้ปุ๋ยและฮอร์โมน และมีช่วงเวลายาวนานในการเก็บเกี่ยวถึง 45 วัน

นอกจากนั้น สิ่งที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งในระบบการปลูกข้าวโพดขาย ก็คือ การมีตลาดที่รับซื้อผลผลิตไม่จำกัด กล่าวคือ เมื่อเกษตรกรปลูกข้าวโพดไม่ว่าจะในปริมาณเท่าใดก็ตาม ก็สามารถมั่นใจว่าจะขายผลผลิตของตนได้ ในประเทศไทย ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ผลผลิตค่อนข้างมีราคาดี ข้าวโพดฤดูแล้งของฤดูการเพาะปลูกปี พ.ศ. 2550-2551 ที่เชียงของ มีราคาอยู่ที่กิโลกรัมละ 7.50 บาท ซึ่งเป็นราคาที่เกษตรกรมีความพึงพอใจ (จามะรี และสมักร์ 2551) แม้ราคาข้าวโพดที่ขายกันทางฝั่งลาว จะมีราคาเพียง 5 – 6 บาทที่บ้านด่านในปีเดียวกัน แต่ก็ยังเป็นราคาที่เกษตรกรลาวยอมรับได้เช่นกัน เกษตรกรลาวในพื้นที่ลุ่ม ที่สามารถข้ามแม่น้ำโขงติดต่อกับทางฝั่งไทยได้สะดวก มักจะทราบความเคลื่อนไหวราคาของข้าวโพดทางฝั่งไทย โดยสามารถสอบถามจากญาติพี่น้องของตนเองได้ว่าขายได้ราคาเท่าใด เกษตรกรทราบดีว่า ต้นทุนการขนส่งข้าวโพดจากลาวไปยังไทย จะทำให้เกษตรกรลาวจะได้รับราคาที่ต่ำกว่าที่เกษตรกรไทยได้รับ ดังนั้น เกษตรกรจะสามารถคำนวณอย่างคร่าวๆ ได้ว่า ราคาที่ “เป็นธรรม” ที่ตนควรจะได้รับ ควรจะเป็นเท่าไร อย่างไรก็ตาม แม้เกษตรกรที่อยู่ใกล้พรมแดนไทยจะได้รับราคาที่เกษตรกรค่อนข้างพึงพอใจ แต่เกษตรกรลาว (หรือแม้แต่เกษตรกรไทยเองก็ตาม) ที่อยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลออกไป จะได้ราคาน้อยลงไปกว่านั้นอีก

แผนภูมิที่ 9 การทำงานของแรงจูงใจ



จากแผนภูมิข้างต้น จะเห็นว่า นอกเหนือจากแรงจูงใจด้านส่วนแบ่งการขายและการจ่ายเงินสด ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ทางการค้า การมีความสัมพันธ์ที่ดีทางสังคม และมีคนรู้จัก ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้เกษตรกรรักษาความสัมพันธ์ของการผลิตในระบบลูกไร่ ในขณะเดียวกัน นโยบายของรัฐก็เป็นปัจจัยทางอ้อมที่ส่งเสริม/สนับสนุนให้เกษตรกรทำการผลิตเชิงพาณิชย์และขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์

2.4 การขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์

นอกเหนือจากการเข้าถึงปัจจัยการผลิตจะทำให้พ่อค้าคนกลางที่ใช้ระบบลูกไร่กระจายปัจจัยการผลิตให้กับเกษตรกรในสังกัด มีส่วนแบ่งการตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มากขึ้นแล้ว ระบบลูกไร่ยังสามารถสร้างผลกระทบทางอ้อมให้เกิดแรงจูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่การผลิตได้ด้วย ซึ่งสอดคล้องนโยบายของรัฐ

งานเขียนของ Buch-Hansen (2002) ช่วยทำให้เราเห็นกระบวนการของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่ซับซ้อน เขาชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวพันของการจัดระเบียบระบบเศรษฐกิจและการจัดระเบียบพื้นที่ที่เป็นพลวัตและไม่หยุดนิ่ง พื้นที่ที่สามารถถูกจัดระเบียบใหม่เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ จากการต่อรองที่เกิดขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก และจากตัวละครหลากหลายตัวละคร ตั้งแต่ เกษตรกร รัฐ และบริษัทธุรกิจการเกษตรข้ามชาติ

ในงานศึกษาเรื่องการขยายตัวของปลูกข้าวโพดในประเทศไทย ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา เขาได้กล่าวถึงอิทธิพลของความต้องการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในระดับโลก ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องหันมาให้ความสำคัญกับเกษตรกรไทยให้ปลูกข้าวโพดเพื่อเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินสด

เนื่องจากข้าวโพดเป็นพืชที่สามารถปลูกในที่ดอนได้ จึงมีการขยายตัวของข้าวโพดเข้าไปในที่ดอนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งในพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนด้วย เขามองพื้นที่ป่าสงวนว่าได้กลายเป็น “contested space” กล่าวคือ เป็นพื้นที่แห่งการถูกช่วงชิง ระหว่างอุดมการณ์เรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในด้านหนึ่ง กับนโยบายเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรที่ยากจนในอีกด้านหนึ่ง

ในกรณีการขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดบริเวณชายแดนไทย-ลาว เรายังเห็นกระบวนการทำงานที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยการทำงานของมิติความสัมพันธ์ด้านการค้าชายแดนที่เป็นตัวเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของผู้คนบริเวณชายแดนของทั้งสองประเทศข้ามฝั่งโขง ที่มีการจัดการการค้าผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมของการรู้จักกันเป็นส่วนตัว การค้านี้ไม่ได้พัฒนาคู่ค้ารายเดิมไปอย่างเป็นอิสระ แต่กลับถูกค้ำจุนให้อยู่ภายใต้ระบบการค้าสมัยใหม่ที่ยังไม่ได้ทำลายระบบความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมลง แต่ยังทั้งธำรงและทั้งใช้ประโยชน์ความสัมพันธ์เดิมเพื่อประโยชน์การขยายตัวของการค้าของตน

ในการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาที่หลวงน้ำทา ของลาว งานของ Fujita et al. (2006: 23-24) Diana (2008: 91-94) Lin (2010: 27) Shi (2008), Fullbrook (2011: 10) ระบุว่าระบบเกษตรพันธสัญญา หมายถึง ความต้องการผลผลิตทางการเกษตรที่มากขึ้น จึงมักนำมาสู่การขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ป่า หรือพื้นที่ที่เคยเป็นพื้นที่ส่วนรวม (common land) ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อระบบนิเวศน์

ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบเชิงลบข้างต้น ก็คือ งานศึกษาของ Fullbrook (2011: 34) ที่บ้านน้ำปึกที่เป็นพื้นที่ดอน ซึ่งอยู่ระหว่างบ้านด่านกับผาอุดม ที่ระบุว่า ผลผลิตที่บ้านน้ำปึกได้มีแนวโน้มลดลงจาก 800 กิโลกรัมต่อไร่ เหลือเพียงแค่ 250 กิโลกรัมต่อไร่ ทำให้เกษตรกรบางรายเลิกปลูกข้าวโพด แต่หันกลับไปเพิ่มการปลูกข้าวไร่เพื่อขาย โดยขายให้กับพ่อค้าชาวลาวที่มีเชื้อสายลื้อ ในราคากิโลกรัมละ 10.50

บาท เกษตรกรบางรายที่บ้านน้ำปึกก็เริ่มหัน ไปให้คนจีนเช่าที่ดินปลูกกล้วย โดยใช้แรงงานจ้างชาวลาว เช่นเดียวกับเกษตรกรบางรายที่บ้านด่านและบ้านคันฝิ่ง

สำหรับเรื่องการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดนั้น จากการสัมภาษณ์เอเยนต์ทางฝ่งลาว ผู้วิจัยพบว่า เอเยนต์ทางฝ่งลาว ที่มีหน้าที่ในการหาลูกไร่ให้เข้ามาอยู่ในเครือข่ายการผลิตข้าวโพดนั้น มีบทบาทสำคัญในการขยายพื้นที่เพาะปลูกจากพื้นที่ที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ใกล้แม่น้ำหรือพื้นที่ใกล้ถนนใหญ่ ให้ขยายตัวลึกเข้าไปในพื้นที่ที่ไม่ใช่เส้นทางคมนาคมหลักมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น พื้นที่บ้านผาอุดม แม้จะเป็นพื้นที่ที่มีถนนตัดผ่าน แต่ก็ยังเป็นเส้นทางเล็กที่เป็นทางลูกรัง และคมนาคมขนส่งได้ลำบากในฤดูฝน แต่จากการแนะนำของเอเยนต์ ชาวบ้านก็เริ่มหันมาปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กันมากขึ้น ที่บ้านคันฝิ่งก็เช่นเดียวกัน แม้จะมีข้อมูลเรื่องที่ดินของเกษตรกรเพียง 10 ราย แต่เอเยนต์ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ได้มีการขยายเครือข่ายลูกไร่เข้าไปในพื้นที่ลึกขึ้น ซึ่งการขนส่งในฤดูฝนทำไม่สะดวก (ทำให้เก็บผลผลิตได้ล่าช้า บางพื้นที่เกษตรกรขนส่งออกมาไม่ได้ ก็ใช้วิธีแขวนข้าวโพดตากแดดให้แห้งไว้ก่อน คอยจนถึงฤดูแล้ง เมื่อเส้นทางดีขึ้นจึงสามารถขนส่งมาขายให้เอเยนต์ได้)

ข้อมูลการผลิตในพื้นที่ศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการศึกษาเกษตรกรจำนวนทั้งสิ้น 69 ครัวเรือน ในพื้นที่ 5 หมู่บ้าน ในจำนวนนี้เป็นหมู่บ้านที่อยู่ในฝ่งลาว 4 หมู่บ้าน และอยู่ในฝ่งไทย 1 หมู่บ้าน พื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรเฉลี่ยอยู่ที่ 10.4 ไร่ต่อครัวเรือน ส่วนใหญ่เกษตรกรจะมีพื้นที่ 2 - 3 แปลงที่ไม่ติดกัน ขนาดประมาณ 1 - 4 ไร่

ในพื้นที่ทางฝ่งไทยที่บ้านแจมป่อง ในจำนวนเกษตรกร 20 รายที่ศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งมีพื้นที่ปลูกข้าวโพดรวม 251 ไร่ พบว่า เป็นพื้นที่ที่มีโฉนดที่ดินเพียง 28 ไร่ 3 งาน ที่เหลือเป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสปก 4-01 หรือที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์

1) ผลผลิตต่อไร่

สำหรับเกษตรกรลาวที่บ้านคันฝิ่ง 10 ครัวเรือน ซึ่งมีพื้นที่ปลูกข้าวโพดรวม 97 ไร่ พบว่า ในจำนวนนี้ 19.8 ไร่ ได้รับเอกสารสิทธิ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 ในขณะที่พื้นที่ที่เหลือส่วนหนึ่งได้รับเอกสารสิทธิ์ในปี ค.ศ. 1996 และอีกส่วนหนึ่งได้รับในปี ค.ศ. 2004-2006

บ้านคันฝิ่งและบ้านด่านทางฝ่งลาว เป็นหมู่บ้านที่มีการตั้งถิ่นฐานทำการเกษตรมาเป็นเวลานานแล้ว โดยทำการปลูกข้าวและยาสูบก่อนจะมีการเปิดพรมแดนค้าขายกับไทยในปี ค.ศ. 1986 แต่เมื่อมีการรับข้าวโพดจากฝ่งไทยมาปลูก เกษตรกรบางรายก็ได้ทำการปลูกข้าวโพดในพื้นที่เดิมที่เคยปลูกยาสูบ ในขณะที่บางรายก็ได้บุกเบิกพื้นที่ใหม่เพื่อทำการปลูกข้าวโพด โดยเฉพาะที่บ้านด่าน ได้มีการขยายพื้นที่ปลูกข้าวโพดเข้าไปในเขตสัมปทานป่าไม้เดิม และการขยายตัวของข้าวโพดในพื้นที่สัมปทานป่าไม้เดิมก็พบได้เช่นกันที่บ้านสิญญเอือง ที่เมืองซุน

สำหรับบ้านผาอุดม นั้น เป็นหมู่บ้านที่อยู่ในหุบเขา มีพื้นที่ราบลุ่มขนาดเล็กที่เกษตรกรใช้ในการปลูกข้าว ที่เหลือเป็นพื้นที่ดอนและพื้นที่สูง ที่ชนเผ่าใช้ทำการปลูกข้าวไร่ บ้านผาอุดมเคยเป็นตัวอย่างหมู่บ้านยากจนที่สุดที่ปรากฏอยู่ในรายงานการศึกษาของ ADB (2002) ซึ่งในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 ที่ ADB ทำการวิจัยที่บ้านผาอุดม เส้นทางคมนาคมที่จะไปยังบ้านผาอุดมเป็นทางลูกรังขนาดเล็ก ซึ่งไม่สามารถเดินทางได้สะดวกในฤดูฝน แม้ในปัจจุบัน ปี 2011 ก็ไม่มีความแตกต่างจากเดิม แต่กระนั้นในช่วง 3-4 ที่ผ่านมานี้ ได้เริ่มมีเอเยนต์ชาวลาวที่บ้านป่าอ้อย ที่กล่าวถึงไปแล้วเริ่มเข้าไปแนะนำที่หมู่บ้านแห่งนี้ปลูกถั่วแระเพื่อขาย เนื่องจากมีสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการปลูกถั่วแระ ซึ่งอากาศเย็นของพื้นที่สูงจะทำให้ถั่วแระไม่ค่อยเป็นโรค แต่กระนั้นการปลูกถั่วแระก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเพราะเกษตรกรขาดเทคโนโลยีการดูแล เอเยนต์รายดังกล่าวจึงหันมาแนะนำข้าวโพดให้เกษตรกรทดลองปลูกเพื่อเป็นแหล่งรายได้เงินสด

ณ ปีที่สำรวจ เกษตรกร 10 ราย มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดรวม 84.5 ไร่ เฉลี่ย 8.45 ไร่ต่อครัวเรือน แต่ผลผลิตเมื่อเปรียบเทียบกับหมู่บ้านอื่น จะอยู่ในระดับที่ไม่สูงมาก เฉลี่ย .47 ตันต่อไร่ สำหรับฤดูฝน ในขณะที่ผลผลิตต่อไร่ในหมู่บ้านอยู่ที่ .8 – 1 ตันต่อไร่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ดอนและที่สูง

เจ้าหน้าที่การเกษตรรายหนึ่งที่อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ได้ให้ภาพรวมการผลิตในแถบเชียงของ – เวียงแก่นว่า ผลผลิตในที่ลุ่มอยู่ที่ 800-1,300 กิโลกรัมต่อไร่ ขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ ในขณะที่ในพื้นที่ดอน ผลผลิตจะอยู่ที่ประมาณ 300-600 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งจะเห็นว่า ตัวเลขการผลิตที่เชียงรายใกล้เคียงกับทางฝั่งลาว แต่หากพิจารณาตัวเลขที่เป็นทางการของไทยของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่าตัวเลขผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของการผลิตข้าวโพดที่เชียงรายในช่วงฤดูฝน จะอยู่ที่ 693 กิโลกรัม หรือประมาณ 0.7 ตันต่อไร่

ตารางที่ 2 พื้นที่ปลูกต่อครัวเรือน และผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่

หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือนที่ปลูกข้าวโพด	พื้นที่ปลูกรวม (ไร่)	เฉลี่ยพื้นที่ปลูกต่อครัวเรือน (ไร่)	ผลผลิตต่อไร่ (ตัน)	
				ฤดูฝน	ฤดูแล้ง*
แจ่มป่อง	20	251	12.55	.85	
ด่านถิ่น	9	122.6	13.8	1.0	1.0
สิบุญเรือง	20	144.5	7.2	.85	.4
ต้นผึ้ง	10	97	9.7	.8	.5
ผาอุดม	10	84.5	8.45	.47	.35

ที่มา: การสำรวจข้อมูลภาคสนาม 2553

หมายเหตุ: *ฤดูแล้ง จะปลูกได้ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ที่ปลูกในฤดูฝน

2) ต้นทุนการผลิตต่อไร่

หากพิจารณาต้นทุนการผลิตโดยคิดค่าเงินเป็นสกุล “บาท” จะเห็นว่า ครัวเรือนเกษตรกรทางฝั่งไทย ต้นทุนการผลิตต่อไร่สูงกว่าทางฝั่งลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนค่าจ้างแรงงานที่เป็นค่าจ้างปลูกและค่าจ้างเก็บ ทั้งนี้ ในกรณีบ้านผาอุดม พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก มีเพียง 3 ครัวเรือนที่จ้างแรงงานปลูก และมี 4 ครัวเรือนที่จ้างแรงงานเก็บผลผลิต อีกทั้งในพื้นที่นี้ครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่ได้จ้างรถไถเตรียมดิน ทำให้ต้นทุนค่าจ้าง (รถไถ) ไม่สูงเช่นเดียวกับพื้นที่อื่น

ตารางที่ 3 ต้นทุนการผลิตต่อไร่

รายการค่าใช้จ่าย	หมู่บ้าน				
	แจมป๋อง	ด่านดิน	สิบุญเฮือง	ต้นผึ้ง	ผาอุดม
ค่าจ้างไถเตรียมดิน	508	450	526	309	162
ค่าเมล็ดพันธุ์	352	350	174	216	129
ค่ายาฆ่าหญ้า	140	-	188	101	40
ค่าจ้างปลูก	358	167	ไม่มีข้อมูล*	113	200**
ค่าจ้างเก็บ	457	355	ไม่มีข้อมูล*	222	175**
รวม (บาท)	1,815	1,322	888	967	706

ที่มา: การสำรวจข้อมูลภาคสนาม 2553

หมายเหตุ: * บ้านสิบุญเฮืองไม่มีข้อมูลค่าแรงงาน

** บ้านผาอุดม มีข้อมูลค่าจ้างปลูกเพียง 3 ราย และค่าจ้างเก็บ 4 ราย

ข้อมูลที่น่าสนใจอีกตัวหนึ่ง คือ ข้อมูลต้นทุนค่าเมล็ดพันธุ์ ซึ่งจะเห็นว่าข้อมูลที่บ้านแจมป๋องทางฝั่งไทย กับข้อมูลที่บ้านด่าน อันเป็นหมู่บ้านริมแม่น้ำโขงทั้งคู่ มีตัวเลขใกล้เคียงกัน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดใช้เมล็ดพันธุ์ 888 ของ CP ในขณะที่บ้านสิบุญเฮือง บ้านต้นผึ้ง และบ้านผาอุดม มีการใช้เมล็ดพันธุ์ที่หลากหลายมากกว่า เช่น การใช้เมล็ดพันธุ์ของ pioneer และ syngenta รวมทั้งมีการแทรกตัวของเมล็ดพันธุ์จากกลุ่มผลิตพื้นบ้าน ที่เป็นกลุ่มเกษตรกรจากทางฝั่งไทย ที่พัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดขึ้นมาขายแข่งกับบริษัทขนาดใหญ่ โดยมีราคาถูกกว่ามาก คือ เพียงแค่หนึ่งในสามเท่าของราคาเมล็ดพันธุ์จากบริษัทใหญ่ กล่าวคือ ราคาจะตกอยู่เพียงแค่ประมาณ 40 บาท ต่อ 1 กิโลกรัม บริษัทเล็กๆ เหล่านี้ได้นำเมล็ดพันธุ์ของตน

มาวางฝากขายไว้ตามร้านค้าขนาดเล็กตามเขตชายแดนไทย เพื่อเป็นทางเลือกให้กับเกษตรกรที่มีรายได้น้อยไม่สูงมากนัก และก็กลายเป็นที่นิยมของเกษตรกรลาวจำนวนหนึ่งด้วยเช่นกัน¹

3) ราคาขายผลผลิต

การที่ต้นทุนมีราคาถูกกว่า ไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรจะได้กำไรสูงกว่า ในกรณีตัวอย่างจากบ้านผาอุดม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทางการในพื้นที่พบว่า ราคาขายข้าวโพดต่อกิโลกรัมของเกษตรกรอยู่ที่ 2.50 ถึง 3.50 บาทเท่านั้น หากเฉลี่ยที่ราคา 3 บาทต่อกิโลกรัม ผลิตได้เฉลี่ย 470 กิโลกรัมต่อไร่ ก็จะมีค่าขาย 1,410 บาท หักต้นทุน 706 บาท จะเหลือเงิน 704 บาทต่อไร่ โดยพ่อค้าที่รับซื้อให้เหตุผลว่า ข้าวโพดที่ผลิตได้นั้น มีคุณภาพไม่ดีมากนัก ประกอบกับต้นทุนค่าขนส่งที่พ่อค้าต้องดิ้นรนไปรับข้าวโพดมาจากผาอุดม ก็สูงกว่าการรับซื้อจากหมู่บ้านที่อยู่ใกล้เส้นทางการคมนาคมหลัก

พ่อค้าทางฝั่งลาว มักจะระบุว่า ราคารับซื้อทางฝั่งลาวจะเคลื่อนไหวตามราคาทางฝั่งไทย โดยมีส่วนต่างกิโลกรัมละห้าสิบสตางค์เป็นค่าขนส่งและค่าดำเนินการเอกสารส่งออก แต่ในความเป็นจริงราคารับซื้อจะต่ำกว่าราคาที่อ้าง โดยมีเหตุผลอื่นประกอบ เช่น คุณภาพของข้าวโพด และข้ออ้างเรื่องต้นทุนค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นจากความไม่สะดวกในการรับซื้อจากหมู่บ้านที่ห่างออกไป ราคาในปี 2553 ตามคำให้สัมภาษณ์ของเกษตรกรระดับหัวหน้ากลุ่มบางรายที่บ้านด่านและต้นผึ้ง เคลื่อนไหวอยู่ที่ระหว่าง 1,200-1,500 กีบ (4.80-6 บาท) ซึ่งสูงกว่าราคาที่เกษตรกรที่ผาอุดมขายได้ หากเฉลี่ยว่าขายได้กิโลกรัมละ 5 บาท ที่บ้านด่านจะขายได้ 5,000 บาท สิบญเอื่องจะได้ 4,250 บาท บ้านต้นผึ้งได้ 4,000 บาท คิดเป็นกำไรสุทธิประมาณ 3,698 บาทที่บ้านด่าน 3,362 บาทที่สิบญเอื่อง และ 3,033 บาทที่บ้านต้นผึ้ง

ความแตกต่างของการใช้สกุลเงินในพื้นที่ต่างๆ สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางการค้า กล่าวคือในพื้นที่บ้านด่าน เกษตรกรซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิตด้วยสกุลเงิน “บาท” เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับพ่อค้าทางฝั่งไทย ในขณะที่บ้านต้นผึ้ง สิบญเอื่อง และผาอุดม มีการใช้เงินสกุล “กีบ” ในการซื้อขายมากกว่า สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของตัวกลางที่เป็นพ่อค้าคนลาวในพื้นที่

¹ ในงานวิจัยก่อนหน้านี้ของผู้วิจัยในพื้นที่บ้านด่าน (จาเมรี 2554) พบว่า เกษตรกรรายย่อยส่วนหนึ่งที่ไม่ได้เข้าสังกัดอยู่ในกลุ่มการผลิตของผู้ใด หากแต่ได้เรือข้ามแม่น้ำโขง ไปขายผลผลิตของตนทางฝั่งไทยเอง มักจะนิยมซื้อเมล็ดพันธุ์ราคาถูกมาใช้ ส่วนหนึ่งเพื่อลดต้นทุนการผลิต อีกส่วนหนึ่งก็เพราะเมล็ดพันธุ์เหล่านี้ เหมาะสมกับพื้นที่เพาะปลูกของตนมากกว่า

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบราคาขายผลผลิตต่อไร่

หมู่บ้าน	ราคาขาย ต่อไร่* (บาท)	กำไรสุทธิ (บาท)
แจมป๋อง	4,250	2,435
ด่านถิ่น	5,000	3,678
สีบุญเรือง	4,250	3,362
ต้นผึ้ง	4,000	3,033
ผาอุดม	1,410	704

ที่มา: การสำรวจข้อมูลภาคสนาม (2553)

หมายเหตุ: * ผลผลิตมีราคาเฉลี่ยกิโลกรัมละ 5 บาท ยกเว้นบ้านผาอุดมเฉลี่ยกิโลกรัมละ 3 บาท

เปรียบเทียบกับข้อมูลจากบ้านแจมป๋องทางฝั่งไทย พบว่า ในการผลิตฤดูฝน ปี 2553 ราคาเคลื่อนไหวอยู่ที่ห้าบาทกว่าถึงหกบาทกว่าต่อกิโลกรัม ซึ่งเป็นราคาขายในหมู่บ้าน เกษตรกรที่ทำการผลิตได้เฉลี่ยที่ .85 ตันต่อไร่ หากคำนวณที่ราคาต่ำสุดว่าขายแค่ห้าบาท จะมีกำไรสุทธิประมาณ 2,435 บาท ทั้งนี้ เนื่องจากต้นทุนค่าแรงสูงกว่าต้นทุนค่าแรงทางฝั่งลาว ดังนั้นเกษตรกรไทยหลายรายจึงนิยมใช้แรงงานลาว ซึ่งมีค่าจ้างถูกกว่า หรือมีเช่นนั้นก็ใช้แรงงานชนเผ่าเพื่อลดต้นทุนด้านค่าแรง

จากข้อมูลการผลิตในพื้นที่ศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า เกษตรกรในบริเวณริมน้ำโขงทั้งสองฝั่งจะสามารถมีรายได้จากการปลูกข้าวโพดเฉลี่ย 2,400 – 3,600 บาท ต่อไร่ ซึ่งแม้จะเป็นรายได้ที่ไม่สูงมากนัก แต่เกษตรกรก็มีความมั่นใจว่ามีตลาดรองรับผลผลิตข้าวโพดของพวกเขา นอกจากนั้น เอเย่นต์ในพื้นที่และนายหน้าในระดับหมู่บ้าน ซึ่งได้ส่วนแบ่งการขายก็มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกษตรกรขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปสู่ที่ดอนและที่สูงมากขึ้น เช่นกรณีตัวอย่างการขายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในเขตบ้านผาอุดม

2.5 สรุปท้ายบท

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ในพื้นที่แถบเวียงแก่น-เชียงของ มีการตัดถนนเชียงของ-เทิง ทำให้การขนส่งข้าวโพดปริมาณมากสามารถกระทำได้สะดวก จึงเกิดการขยายตัวของการปลูกข้าวโพดเชิงพาณิชย์ทางฝั่งไทย การที่เกษตรกรในพื้นที่เหล่านี้เป็นเกษตรกรขนาดเล็กและขนาดกลางที่ขาดแคลนเงินทุนในการผลิต จึงเกิดระบบพ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยงและลูกไร่ โดยพ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยงจะทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างบริษัทที่จำหน่ายเมล็ดพันธุ์และปัจจัยการผลิตอื่นๆ นำปัจจัยการผลิตไปให้กับลูกไร่ในเขตพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตาม ระบบพ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยงและลูกไร่ ไม่ใช่ระบบใหม่ในพื้นที่นี้ เพราะเกษตรกรมีความคุ้นเคยกับการปลูกยาสูบที่มีจัดการระบบการผลิตในลักษณะนี้มาก่อนแล้วตั้งแต่ในทศวรรษที่ 2490

หลังจากเปิดประเทศค้าขายกันอีกครั้งในปี ค.ศ. 1986-1987 (พ.ศ. 2529-2530) ได้มีการขยายตัวของการผลิตข้าวโพดที่ทำการผลิตอยู่แล้วในฝั่งไทย ข้ามเข้าไปทางฝั่งลาว โดยอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์อันที่เครือญาติเดิมของประชาชนทั้งสองฝั่งที่รู้จักติดต่อกันมาร่วมร้อยปีมาแล้ว แต่เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนทุนของเกษตรกรลาว จึงเปิดโอกาสให้พ่อเลี้ยงทางฝั่งไทยสามารถแทรกตัวเข้าไปเป็นผู้นำปัจจัยการผลิตให้กับเกษตรกรทางฝั่งลาว

อย่างไรก็ตาม เกษตรกรทางฝั่งลาวเองก็ได้ผันตัวมาเป็นคนกลางระหว่างพ่อเลี้ยงทางฝั่งไทยกับลูกไร่ทางฝั่งลาว และสามารถสร้างกำไรได้จากการเป็นคนกลาง

นอกเหนือจากระบบยาสูบ ซึ่งค่อยๆ ลดพื้นที่เพาะปลูกลงเมื่อมีข้าวโพดก้าวแทรกเข้ามาเป็นพืชชนิดใหม่ ในทศวรรษที่ 2520 ทางฝั่งไทย และทศวรรษที่ 2530 ทางฝั่งลาว จากนั้นได้มีการแทรกตัวเข้ามาของพืชอื่น คือ ถั่วแระ พร้อมกันทั้งทางฝั่งลาวและไทยในทศวรรษที่ 2530 เนื่องจากปี พ.ศ. 2530 เป็นปีที่มีการเปิดจุดผ่อนปรนทางการค้าตามแนวชายแดนบนแม่น้ำโขงแล้ว โดยผ่านเข้ามาทางบริษัท “C” ที่ใช้ระบบการจัดการการผลิต โดยการหาเอเยนต์หลักที่เป็นผู้กว้างขวางในพื้นที่ เป็นตัวแทนบริษัทหาเกษตรกรที่เป็นลูกไร่เข้าร่วมโครงการ บางครั้งบริษัทก็ใช้เครือข่ายคนกลางในพื้นที่ที่มีลูกไร่ปลูกข้าวโพดอยู่แล้ว ให้หาลูกไร่ปลูกถั่วแระให้กับบริษัท เช่น ในกรณีศึกษาคนกลางทางฝั่งไทยที่บ้านแจมปอง แต่ในบางครั้ง เช่น ในกรณีศึกษาเอเยนต์ทางฝั่งลาวรายที่สอง กลับพบว่า แม่เลี้ยงคนไทยเข้าไปทาบทามเอเยนต์ลาวให้ปลูกถั่วแระก่อน แต่เมื่อไม่ได้ผล เพราะถั่วแระเป็นพืชที่ต้องการแรงงานมากทั้งในการดูแลเอาใจใส่ และทั้งในการเก็บเกี่ยว ทำให้แม่เลี้ยงทางฝั่งไทย เปลี่ยนมาปล่อยเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดให้แก่คนกลางทางฝั่งลาวและเครือข่ายลูกไร่ทางฝั่งลาวแทน

แม้การปลูกถั่วแระจะไม่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ของเอเยนต์รายที่สองในพื้นที่บริเวณเมืองดันฝั่งและบ้านด่าน ในเมืองห้วยทราย แต่ก็มีพ่อเลี้ยงทางฝั่งไทยอีกรายหนึ่งที่พยายามจะเข้าไปหาลูกไร่ปลูกถั่วแระแถบเมืองผาอุดมโดยเข้าไปตามเครือข่ายลูกไร่ที่ปลูกข้าวโพดอยู่แล้ว แต่ปริมาณการปลูกถั่วแระในลาวยังไม่มากนัก และแม้แต่ในไทยเองก็ยังไม่มากนัก เนื่องจากข้อจำกัดด้านแรงงานดังกล่าว

ตัวละครหลักทางฝั่งไทย มีหลากหลาย ซึ่งเดิมพ่อเลี้ยงแม่เลี้ยงทางฝั่งไทยมักเป็นพ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยงในระบบเตาต้มยาสูบ ส่วนระบบข้าวโพดนั้น ได้เกิดพ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยงรายใหม่ขึ้นมาซึ่งเริ่มต้นจากการเป็นเอเยนต์ให้กับบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่มีเอเยนต์จากบริษัทมาปล่อยเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดไว้ให้ทดลองปลูกก่อน โดยเก็บเงินภายหลังหลังจากที่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้แล้ว ซึ่งประเด็นการปล่อยเมล็ดพันธุ์ให้ก่อน โดยเก็บเงินภายหลัง เป็นประเด็นที่สำคัญที่ทำให้พ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยงรายใหม่สามารถเกิดขึ้นมาได้ แม้อาจไม่มีฐานะดีเท่าพ่อเลี้ยง/แม่เลี้ยงในระบบเตาต้มยาสูบที่มีโอกาสสะสมทุนมานานกว่าตั้งแต่ในทศวรรษที่ 2490 แต่แน่นอนว่าพ่อเลี้ยงข้าวโพดเหล่านี้ก็เป็นผู้นำชุมชนมาก่อน และได้อาศัยฐานความเป็นผู้กว้างขวางในชุมชนที่มีผู้รู้จักดี ช่วยในการสร้างฐานะให้ผันตัวมาเป็นพ่อเลี้ยงข้าวโพดได้

ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ พ่อเลี้ยงเหล่านี้ไม่ได้เป็นเอเจนต์ให้กับบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดเพียงบริษัทเดียว แต่เขาเป็นเอเจนต์ให้กับบริษัทใดก็ตามที่มีเอเจนต์มาติดต่อ เช่น CP อาจขายเมล็ดพันธุ์ที่มีราคาแพงกว่า แต่ให้ผลผลิตดีถ้าปลูกในที่ลุ่ม ในขณะที่ Pioneer อาจขายเมล็ดพันธุ์ถูกกว่า แต่ให้ผลผลิตในที่ลุ่มน้อยกว่า ในทางกลับกันก็ให้ผลผลิตดีในที่ดอนหรือที่สูง เอเจนต์ก็จะเลือกจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ให้เหมาะสมกับพื้นที่และฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรที่เป็นลูกค้า จากการสัมภาษณ์พ่อเลี้ยงทางฝั่งไทยรายหนึ่งพบว่า แม้ในเบื้องต้น ในพื้นที่ละแวกนี้จะมีการใช้เมล็ดพันธุ์ของ CP จำนวนมาก แต่ปัจจุบัน เมล็ดพันธุ์ของ Pioneer กลับได้รับความนิยมจากเกษตรกรมากกว่า เนื่องจากมีราคาที่ถูกลง

การข้ามพรมแดนของสินค้าข้าวโพดสะท้อนให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นที่ถูกรื้อฟื้นและสพานให้เป็นสะพานเชื่อมโยงการค้าของทั้งสองประเทศ โดยผ่านคนกลางที่สำคัญ คือ พ่อค้าชายแดน ที่อาศัยความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติและความเป็นคนรู้จักกัน เชื่อมโยงให้เกิดการค้าและระบบลูกไร่ข้ามพรมแดน

การค้าข้ามพรมแดนของคนรู้จักกัน ได้อาศัยเส้นทางผ่านจุดผ่อนปรนจำนวนมากที่ทำให้การค้าสามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว อาจมองได้ว่า จุดผ่อนปรนเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นเสมือน “สะพาน” เชื่อมโยงการค้าข้ามพรมแดน

ในระดับที่กว้างขึ้น เช่น ในระดับชาติและระดับโลก ก็มีการสร้าง “สะพาน” ความร่วมมือในด้านต่างๆ ที่เป็นทั้งสะพานเชิงกายภาพ และเป็นข้อตกลงต่างๆ ที่เชื่อมต่อภูมิภาคให้เป็นพื้นที่การค้าเดียวกัน และเป็นตัวเร่งให้สามารถผนวกภาคเศรษฐกิจที่อยู่นอกระบบทุน ให้ก้าวเข้ามาอยู่ในเครือข่ายทุนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

บทที่ 3

เศรษฐกิจและการเมืองในเขตเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่ารัฐชาติ

การขยายตัวของการปลูกข้าวโพดไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เกิดจากความต้องการข้าวโพดเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความต้องการวัตถุดิบข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากประเทศเพื่อนบ้านที่มีราคาถูก อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดของไทยเอง เนื่องจากการที่ข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาเพิ่มปริมาณอุปทานข้าวโพดในประเทศ อาจทำให้ราคาข้าวโพดในประเทศลดต่ำลง ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยในประเทศมีความไม่พึงพอใจ และส่งผลกระทบต่อทางลบทางการเมืองต่อรัฐบาล

รัฐชาติในประเทศกำลังพัฒนานั้น ต้องสร้างความชอบธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประชาชนในชาติให้มีการกินคืออยู่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศเป็นเกษตรกร รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดี และมีรายได้พอเพียง ในอีกด้านหนึ่ง รัฐก็มีพันธะหน้าที่ในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาค ด้วยการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลนั้น พบว่า ก็มีความลักลั่นภายใน กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง รัฐต้องตอบสนองความต้องการของธุรกิจในประเทศ ในขณะเดียวกันก็ต้องตอบสนองความเป็นอยู่ที่ดีของเกษตรกรในประเทศ นอกจากนั้น ในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการค้าเสรีข้ามพรมแดน ที่มีการกำหนดกติกาการค้าเสรีในระดับโลก ทำให้รัฐจำเป็นต้องให้ความสนใจกับการปฏิบัติตามกรอบการค้าและกติกาสากลด้วย

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึง การจัดระเบียบเศรษฐกิจอาเซียนใหม่ภายใต้ระบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึง ความซับซ้อนของนโยบายของรัฐที่เอื้อประโยชน์ต่อการขยายตัวของทุนในด้านหนึ่ง และในอีกด้านหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงการวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียง รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อสินค้าเกษตรข้ามพรมแดนที่สำคัญ คือ ข้าวโพด

3.1 รัฐและเหนือรัฐ: การเมืองและเศรษฐกิจ

Ohmae (1995) มองว่า ในระบบโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ เส้นแบ่งพรมแดนของรัฐชาติจะไม่ใช่เป็นอุปสรรคทางการค้าอีกต่อไป แต่โลกจะถูกกำกับด้วยกฎกติกาการค้าในระดับโลก เช่น กติกาการค้าขององค์การการค้าระหว่างประเทศ หรือ WTO และจะมีการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจเสรีทางการค้าต่างๆ เช่น เขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน หรือ AFTA ซึ่งจะนำไปสู่การลดหย่อนกำแพงภาษีในการค้า ทำให้สินค้าจะเคลื่อนไหวได้อย่างเสรีและไม่มีการปกป้องผู้ผลิตในประเทศ

ตามหลักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม การค้าควรดำเนินไปตามกลไกตลาด และหลักการอุปสงค์อุปทาน กล่าวคือ ในกรณีที่สินค้ามีราคาแพง ก็จะมีผู้เข้ามาแข่งขันทำการผลิตสินค้านั้นมากขึ้น จนสินค้ามีปริมาณมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ราคาสินค้าลดลงไปอยู่ที่จุดสมดุลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค และภายใต้ระบบเสรีนิยมใหม่ การเปิดประเทศเพื่อให้มีการค้าขายระหว่างประเทศอย่างเสรี ยังจะทำให้เป็นการป้องกันการผูกขาด สินค้าจะสามารถเคลื่อนข้ามพรมแดนอย่างเสรี อันจะทำให้สินค้ามีราคาไม่แพง นอกจากนี้ ระบบเสรีนิยมใหม่ยังเชื่อกันว่า รัฐไม่ควรมีบทบาทในการกำกับกำกับการดำเนินการของระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า “เสรีนิยมใหม่” คือ การจัดระเบียบเศรษฐกิจใหม่ที่มีการกำหนดกรอบกติกาการค้าในระดับเหนือรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการขยายตัวของทุนมากกว่า และเพื่อประโยชน์ให้กับนายทุนมากกว่า แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ารัฐจะต้องทำตามกฎกติกาในระดับเหนือรัฐไปเสียทั้งหมด เนื่องจากรัฐมีฐานเสียงที่แตกต่างหลากหลาย ประกอบไปด้วยนายทุนและเกษตรกร ดังนั้น แม้ในด้านหนึ่งรัฐบาลอาจวางนโยบายเพื่อเอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของทุน แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลก็จำเป็นต้องฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงด้วยเช่นกัน ความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยของผลประโยชน์ของฐานเสียงที่แตกต่างกัน นำไปสู่ความถกเถียงในการกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อการค้าขายแดน

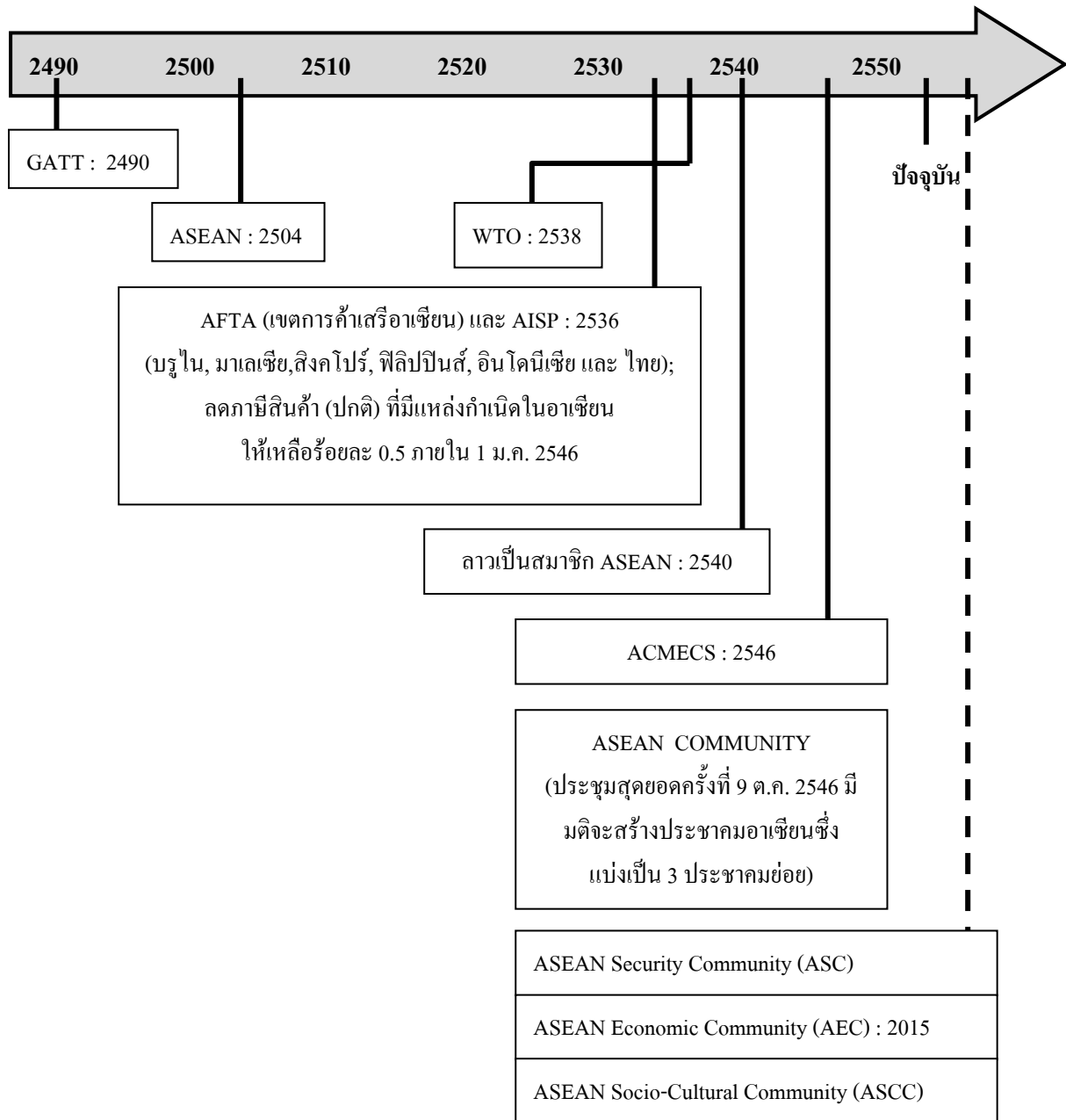
3.1.1 ระบบเสรีนิยมใหม่และการกำหนดเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน

การเจรจาการค้าเสรีภายใต้กรอบภาษีศุลกากรและการค้า ได้เริ่มต้นตั้งแต่ ค.ศ. 1947 ภายใต้ GATT (General Agreement on Trade and Tariff) โดยได้มีการเจรจากันเพื่อให้ประเทศด้อยพัฒนา ยกเลิกนโยบายการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่เป็นการปกป้องสินค้าที่ผลิตในประเทศของตน อย่างไรก็ตาม การเจรจาก็เป็นกระบวนการที่ยาวนาน เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศ ต่างก็มีความเห็นว่า การลดกำแพงภาษีสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ จะทำให้สินค้าที่ผลิตในประเทศในภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่งเกิดใหม่ของตน ไม่สามารถแข่งขันสู้สินค้านำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งในด้านราคาและคุณภาพของสินค้า

จนกระทั่งเวลาผ่านไปหลายทศวรรษ เมื่ออุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศเริ่มมีความแข็งแกร่งขึ้น จึงเริ่มยอมรับที่จะเปิดประเทศและรับการแข่งขันจากต่างประเทศมากขึ้น รวมทั้งยอมรับแนวทางการลดหย่อนภาษีศุลกากรในการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การคลี่คลายการเกิดขึ้นขององค์การการค้าระหว่างประเทศ ที่ทำหน้าที่ในการกำกับกติกาการค้าระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1995

กระบวนการขับเคลื่อนสู่ระบบเศรษฐกิจโลกภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการจัดระเบียบพื้นที่ที่จะใช้ระบบการค้าเสรีร่วมกัน ที่ริเริ่มจากประเทศที่มีเขตภูมิศาสตร์ติดต่อกันก่อน เช่น เขตการค้าเสรีในอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA ที่ประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก หรือ เขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน (AFTA) ที่ประกอบด้วย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บรูไน และไทย ในฐานะกลุ่มประเทศริเริ่มในปี ค.ศ. 1995 (ดูภาพที่ 10)

ภาพที่ 10 การจัดระเบียบพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ผ่านข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบใหม่



ภายหลังจากที่ร่วมกันเป็นเขตเศรษฐกิจเดียวกัน ประเทศสมาชิกก็เริ่มมีการลดหย่อนภาษีซึ่งกันและกัน ภายใต้กรอบการลดหย่อนภาษีที่เรียกว่า “ASEAN Integration System of Preferences หรือ AISP” ซึ่งรัฐบาลแต่ละประเทศจะเจรจาเป็นรายสินค้าว่า รัฐบาลของตนมีความพร้อมในการลดหย่อนภาษีในสินค้านิดใดก่อนบ้าง ซึ่งสินค้าบางชนิด ก็ถือเป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ ที่ยังไม่สามารถลดหย่อนภาษีได้ เนื่องจากยังมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ หากลดหย่อนภาษีในทันที จะทำให้ผู้ผลิตในประเทศได้รับผลกระทบที่รุนแรงขึ้นจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศที่มีราคาถูกกว่า

ประเทศสมาชิกริเริ่ม 6 ประเทศได้ตั้งเป้าหมายที่จะลดภาษีศุลกากรระหว่างกันให้เหลือร้อยละ 0 - 5 ภายในปี พ.ศ. 2546 สำหรับกลุ่มประเทศริเริ่ม อย่างไรก็ตาม สินค้าที่เริ่มลดภาษีช้ากว่าสินค้าอื่น ได้แก่ สินค้าเกษตรที่เริ่มลดภาษีในปี พ.ศ. 2544-2546 และลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน พ.ศ. 2553 และมีข้อยกเว้นว่าสินค้าเกษตรที่สำคัญ คือ ข้าวและน้ำตาล ไม่ต้องลดลงเหลือร้อยละ 0-5 แต่ให้ลดลงตามอัตราที่ตกลงกัน ทั้งนี้ มูลเหตุที่ชะลอการลดภาษีสินค้าเกษตรไปจนถึงปี พ.ศ. 2553 เพราะประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งมีเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก การนำเข้าสินค้าเกษตรที่มีราคาถูกกว่าจากประเทศสมาชิก จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ผลิตในประเทศ

“สินค้าที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ” หรือ สินค้าต้องระวัง (Sensitive agricultural products)

ในบรรดาสินค้าเกษตรที่ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ ส่วนใหญ่มักจะเป็นสินค้าเกษตรที่ทำการผลิตโดยเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก เช่น สินค้าเกษตรที่เป็นพืชอาหาร หรือสินค้าเกษตรที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม อันเป็นสินค้าเกษตรที่รัฐบาลเชื่อว่าจะสามารถเป็นแหล่งรายได้เงินสดที่สำคัญให้กับเกษตรกร เช่น ข้าว อ้อย ข้าวโพด

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของไทยที่ได้รับการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เนื่องจากเป็นพืชที่ปลูกง่าย และใช้เวลาเติบโตเพียง 4 เดือนก็สามารถเก็บเกี่ยวได้ จึงทำให้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและขยายตัวจุดสูงสุดในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นปีที่มีพื้นที่ปลูกข้าวโพดทั่วประเทศสูงถึง 12 ล้านไร่ ประกอบกับบริษัทเมล็ดพันธุ์ทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ และหน่วยงานภาครัฐ ได้ตั้งสถานียทดลองปรับปรุงพันธุ์อย่างต่อเนื่อง จนได้พันธุ์ลูกผสมที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง ยิ่งไปกว่านั้น การเติบโตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ภายในประเทศ ทำให้สามารถรองรับการขยายตัวของการปลูกข้าวโพดโดยเกษตรกรในประเทศได้เป็นอย่างดี

ก่อนที่ไทยจะเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO) รัฐบาลได้เคยออกมาตรการควบคุมการนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์จากต่างประเทศ ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ กากถั่วเหลือง และปลาป่น ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวเป็นไปเพื่อคุ้มครองเกษตรกรภายในประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการนำเข้าวัตถุดิบที่มีราคาถูกกว่าจากต่างประเทศ ที่จะเข้ามาแข่งขันกับเกษตรกรในประเทศ อันจะเป็นมูลเหตุให้ราคาสินค้าที่เกษตรกรผลิตในประเทศมีราคาตกต่ำ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบคิดเรื่องเศรษฐกิจเสรีนิยม ได้มีการถกประเด็นเรื่องการเปิดเสรีสินค้าโดยการลดหย่อนภาษีสินค้าประเภทต่างๆ ในการเจรจาหลายรอบ ก่อนที่จะคลี่คลายมาเป็นองค์การการค้าระหว่างประเทศ ในประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรกรรม มีข้อถกเถียงสำคัญอยู่ 2 ประการคือ 1) การเปิดเสรีสินค้าเกษตร และ 2) การให้ประเทศที่พัฒนาแล้วยกเลิกมาตรการอุดหนุนเกษตรกรรมในประเทศของตน เพราะถือเป็นการบิดเบือนกลไกราคา การถกเถียงดังกล่าวโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญ 19 ประเทศ¹ หรือ Cairns Groups ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการประนีประนอม จึงมีการกำหนดกรอบ “สินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ” หรือ “sensitive agricultural products” ซึ่งหมายความว่า เป็นสินค้าที่จะต้องได้รับการระมัดระวังจับตาเป็นพิเศษ เพราะการนำเข้าในปริมาณมากเกินไปอาจกระทบกระเทือนราคาในประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่เกษตรกรยังมิฐานะยากจนอยู่

แนวทางที่รัฐบาลทั่วไปยึดเป็นนโยบายในการควบคุมดูแลสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษก็คือ “มาตรการเฝ้าระวัง” หรือ “Safeguard measures: SG” กล่าวคือ มีการกำหนดโควตาการนำเข้าซึ่งจะมีการประกาศปริมาณการนำเข้าเป็นรายปี (ในปีที่คาดการณ์ว่าจะเกิดการขาดแคลนในประเทศ ก็อาจประกาศตัวเลขให้สูงไว้ได้ หรือในปีที่คาดการณ์ว่าผลผลิตในประเทศจะมีมากเกินไปเกินความต้องการบริโภคในประเทศก็อาจกำหนดปริมาณการนำเข้าให้น้อยไว้) แต่เพื่อไม่ให้ขัดกับนโยบายการค้าเสรี จะห้ามการนำเข้าเลยก็เกินไปไม่ได้ ดังนั้น ผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าก็สามารถนำเข้าได้ แต่ถือเป็นการนำเข้านอกโควตา ซึ่งต้องเสียภาษีในอัตราสูง ในกรณีของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ภาษีนอกโควตาจะอยู่ในระดับร้อยละ 65-73 นอกจากนั้น รัฐบาลยังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษได้อีก ในกรณีข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในปี พ.ศ. 2553 มีค่าธรรมเนียมพิเศษที่เรียกเก็บ คือ 180 บาทต่อตัน

3.1.2 โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS

โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS หรือ โครงการยุทธศาสตร์เครือข่ายการพัฒนาแม่น้ำอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำดังกล่าวรวม 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า ลาว เวียดนาม และกัมพูชา แม้จะเป็นเขตเศรษฐกิจที่มีขนาดเล็กกว่า AFTA แต่ก็ถือว่ามีความสำคัญในฐานะที่ทำให้ไทยที่เป็นประเทศที่แข็งแกร่งที่สุดทางเศรษฐกิจของกลุ่ม 5 ประเทศนี้มีบทบาทที่ค่อนข้างเป็นแกนนำในเขตเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้พลังขับเคลื่อนของโครงการยุทธศาสตร์ดังกล่าว

ความสำคัญของโครงการนี้ ก็คือ เป็นการเร่งให้ประเทศพม่า ลาว เวียดนาม และกัมพูชา ซึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียนในภายหลังสามารถที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจเสรีที่มีไทยเป็นแกนนำ

¹ ได้แก่ อาเจนตินา ออสเตรเลีย โบลิเวีย บราซิล แคนาดา ชิลี กัมพูชา คอสตาริกา กัวเตมาลา อินโดนีเซีย มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปารากวัย เปรู ฟิลิปปินส์ แอฟริกาใต้ อูรุกวัย และไทย

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS ได้ต่อยอดนโยบายการค้าเสรีสินค้าเกษตรโดยให้ความสำคัญกับพืชไร่เศรษฐกิจ 10 ชนิด ได้แก่ ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ละหุ่ง ข้าวโพดหวาน มันฝรั่ง มะม่วงหิมพานต์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยูคาลิปตัส ลูกเดือย และถั่วเขียวผิวนั้น ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นพืชที่ต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวจำนวนมาก หากมีการนำเข้าพืชทั้ง 10 ชนิดนี้จากกลุ่มประเทศสมาชิกด้วยกัน จะได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้าภายใต้กรอบ AISP (ASEAN Integration System of Preferences หรือสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในกรอบ AFTA)

ผลจากอนุสัญญาดังกล่าว ทำให้บริษัท CP ของประเทศไทยเข้าไปลงทุนทำการค้าส่งเสริมการปลูกข้าวโพดกับประเทศเพื่อนบ้านกว่า 3 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ในลาว 300,000 ไร่ กัมพูชา 500,000 ไร่ พม่า 700,000 ไร่ และเวียดนาม 1,700,000 ไร่

นอกจากนั้น ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว รัฐบาลไทยได้กำหนดให้มีการสนับสนุนระบบเกษตรพันธสัญญา โดยนำร่องที่จังหวัดตากของไทยกับจังหวัดเมียวดีของพม่า และได้ดำเนินงานในปี พ.ศ.2548-2549 ซึ่งสำนักงานพาณิชย์จังหวัดตากได้ส่งเสริมระบบดังกล่าวโดย “รับสมัครผู้ประกอบการค้าพืชไร่ตามแนวชายแดนจังหวัดตาก เข้าร่วมโครงการ และผู้ประกอบการจะต้องเข้าไปสนับสนุนส่งเสริมเกษตรกรในเขตจังหวัดเมียวดี ปลูกพืชเป้าหมายตามแผนลงทุน เมื่อถึงฤดูการเก็บเกี่ยว ผู้ประกอบการจะต้องรับซื้อผลผลิตที่เข้าไปส่งเสริมในราคาที่เหมาะสมเป็นธรรมต่อเกษตรกรในสหภาพพม่า ทั้งนี้ ภาครัฐจะสนับสนุนผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการโดยการยกเว้นภาษีในการนำเข้าผลผลิตดังกล่าว”

วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งตามคำประกาศที่เมืองบูกัน (Bogant Declaration) ในปี พ.ศ. 2546 ก็คือ การส่งเสริมการขยายตัวการค้าในบริเวณพรมแดนของประเทศสมาชิก มีการจัดตั้ง “Sister Cities”² ตามบริเวณชายแดน การวางโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางด้านกายภาพ เช่น ถนน เป็นต้น การขยายเครือข่ายสินเชื่อ และการแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า และเพื่อลดความยากจนและส่งเสริมการพัฒนาชนบทในบริเวณชายแดน รวมทั้งการจัดวางและสนับสนุนให้มีระบบเกษตรพันธสัญญา³ ระหว่างพ่อค้าชายแดน

ผลกระทบต่อพ่อค้าชายแดนรายย่อย

กรอบ AISP ที่มีการยกเว้นภาษีนำเข้าทางฝั่งไทย เป็นการเอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของสินค้าเกษตรข้ามพรมแดน ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการ “จัดระบบ” การค้าให้มีลักษณะที่เป็นทางการมากขึ้น โดยรัฐบาลไทยและรัฐบาลในประเทศในกลุ่มสมาชิกได้ให้ความสำคัญกับการจัดการการ

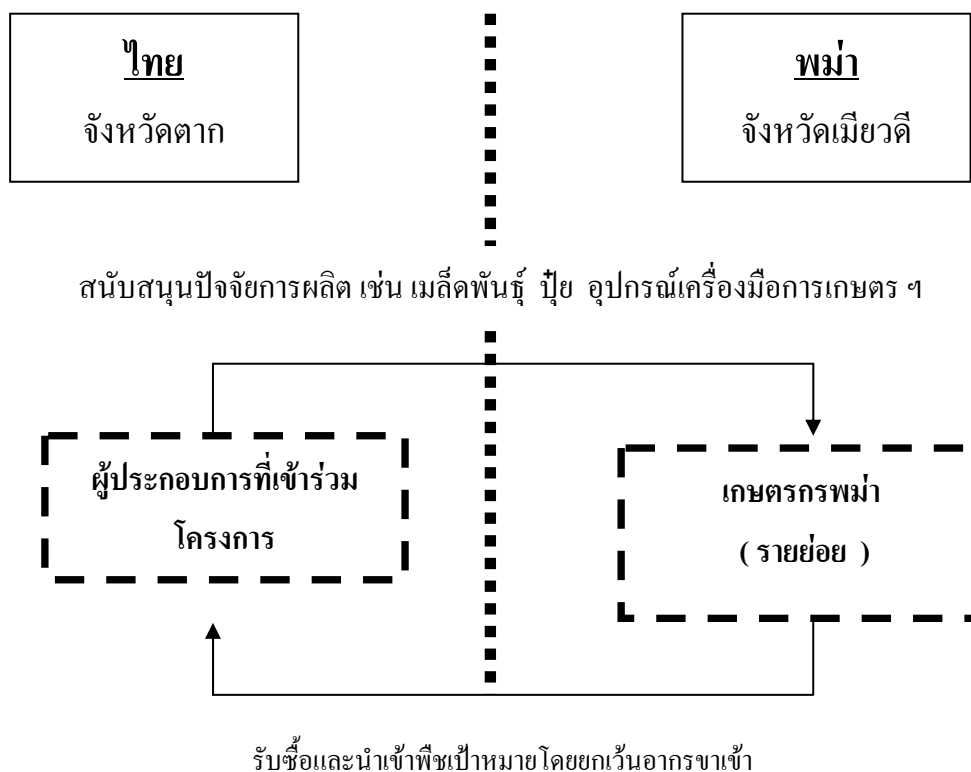
² รายชื่อ Sister Cities คือ 1) แม่สาย – ท่าซี้เหล็ก, 2) แม่สอด – เมียวดี, 3) ระนอง – เกาะสอง, 4) เจดีย์สามองค์ – พญาทองอุ, 5) กาญจนบุรี – ทวาย และ 6) บางสะพาน – บักเปียน

³ Remark by Mr.Abhisit Vejjajiva, Thailand P.M. 17 Nov. 2010, Dialogue between ASMECS leaders and the business sector, Phnom Penh, Cambodia

ผลิตและจัดการสินค้าเกษตรให้อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร จะต้องมีการจดทะเบียนผู้ค้า และมีมาตรการที่จะให้ผู้ค้าทำสัญญาสั่งซื้อสินค้าเกษตรจากเกษตรกรที่เป็นทางการที่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งมีการประกันราคารับซื้อ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกรที่อยู่อีกฟากหนึ่งของพรมแดน มีการนำเอกสารแบบฟอร์มต่างๆ เข้ามาใช้จำนวนมากให้ผู้ค้าต้องกรอก ยกตัวอย่างเช่น การนำเข้าต้องมีการจดทะเบียนขออนุมัติเป็นผู้นำเข้า จากนั้น ต้องขอใบประกอบการ ค่าใบอนุญาต 10,000 บาทต่อปี ที่มีอายุสิ้นสุดปลายปีและต้องต่ออายุทุกปี นอกจากนั้นก็ต้องไปติดต่อกับศุลกากร เพื่อนำเข้า

ตัวอย่างข้างล่าง คือ ตัวอย่างขั้นตอนรูปแบบการทำเกษตรพันธสัญญา เพื่อนำเข้าสินค้าเกษตร 4 ชนิด ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วเขียวผิวมัน ถังลิสง และละหุ่ง ซึ่งเป็นรูปแบบของตัวแบบของเกษตรพันธสัญญาที่ทดลองใช้ในการเชื่อมโยงการค้า ณ เมืองคู่แฝด (Sister Cities) ที่ชายแดนจังหวัดตากของไทย ที่อำเภอแม่สอด และจังหวัดเมียวดีของพม่า ซึ่งจะเห็นว่า พ่อค้าที่ต้องการเข้าร่วมโครงการจะต้องยื่นใบสมัครเข้าร่วมโครงการ จะต้องให้การส่งเสริมการเพาะปลูกกับเกษตรกรในเขตชายแดน และเมื่อประสงค์จะนำเข้าจะต้องยื่นหนังสือคำร้องขอนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรอย่างเป็นทางการ

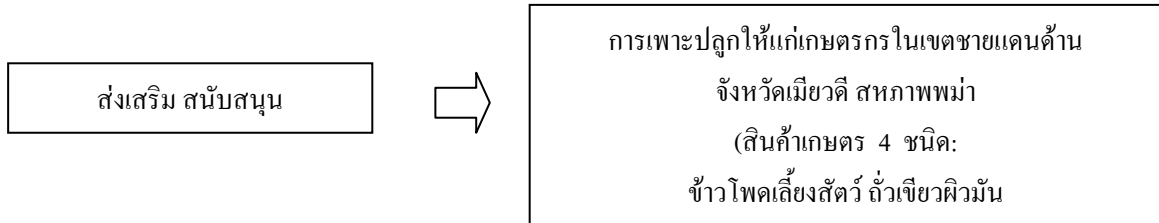
ภาพที่ 11 รูปแบบการเกษตรพันธสัญญา ด้านชายแดนจังหวัดตาก - จังหวัดเมียวดี สหภาพพม่า



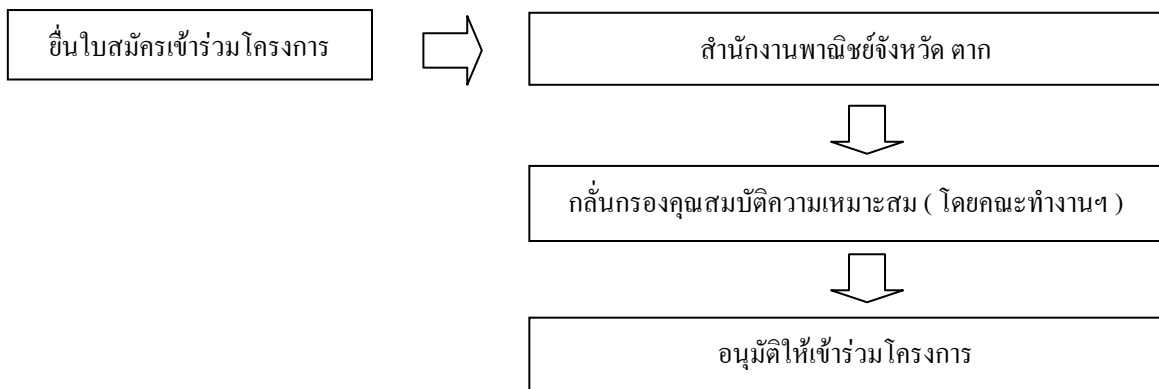
ที่มา: โครงการ Contract Farming จังหวัดตาก ในโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS

ภาพที่ 12 ขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการ Contract Farming จังหวัดตาก

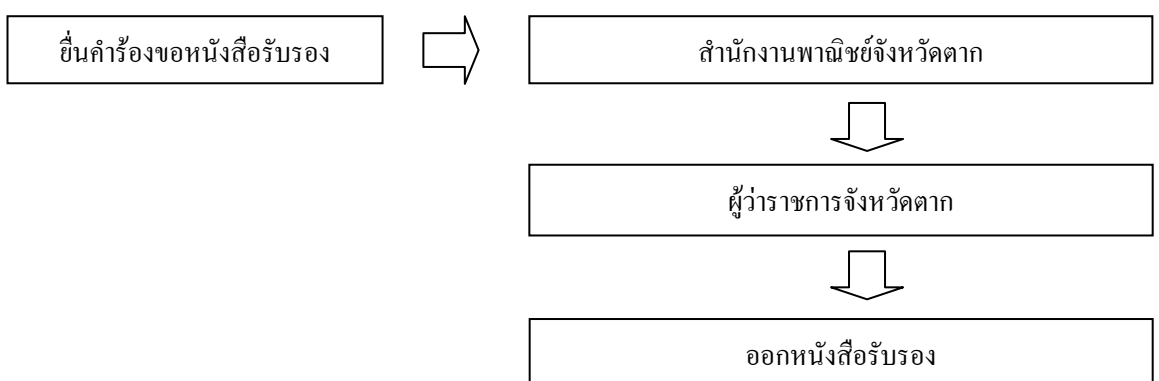
1. ขั้นตอนสนับสนุนส่งเสริมการผลิต



2. ขั้นตอนการสมัครเข้าร่วมโครงการ

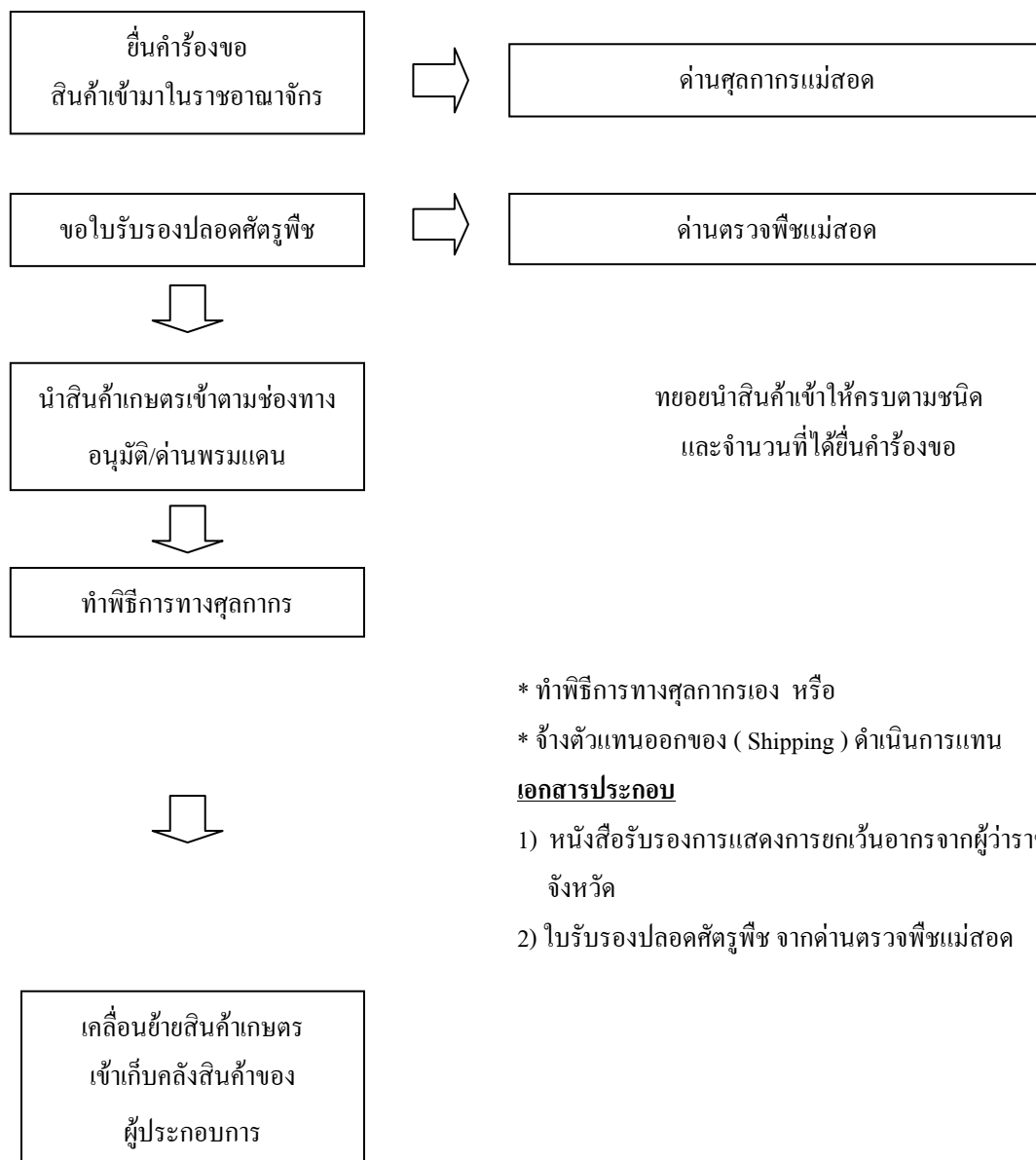


3. ขั้นตอนการขอหนังสือรับรอง (ตามประกาศกระทรวงการคลัง)



ภาพที่ 12 ขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการ Contract Farming จังหวัดตาก (ต่อ)

4. ขั้นตอนการนำเข้า



* ทำพิธีการทางศุลกากรเอง หรือ

* จ้างตัวแทนออกของ (Shipping) ดำเนินการแทน

เอกสารประกอบ

- 1) หนังสือรับรองการแสดงการยกเว้นอากรจากผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) ใบรับรองปลอดศัตรูพืช จากด่านตรวจพืชแม่สอด

ที่มา : โครงการ Contract Farming จังหวัดตาก ในโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการระบบเกษตรพันธสัญญาที่ชายแดนด้านจังหวัดตาก ที่แม่สอด และ จังหวัดเมียวดีประสบกับปัญหาความยุ่งยากหลายประการ ประการแรก คือ การต้องดำเนินการกรอกแบบฟอร์มทางราชการต่างๆ ซึ่งมีความยุ่งยากต่อพ่อค้าชายแดน ที่ต้องเสียเวลาไปติดต่อกับหน่วยงานราชการ ทำให้พ่อค้าบางรายจำเป็นต้องจ้างบริษัทตัวแทนออกของ (Shipping) ส่งผลให้มีต้นทุนค่าจ้างเพิ่มขึ้น ประการที่สอง คือ การทำเกษตรพันธสัญญาที่มีการกำหนดราคาประกันการรับซื้อนั้น แม้โดยเผินๆ จะดูเหมือนข้อตกลงที่ดีที่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกรทางฝั่งพม่า แต่ในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดปัญหา อันเกิดจากการที่ผู้ซื้อทางฝั่งไทยไม่สามารถจ่ายราคาประกัน อันเนื่องมาจากสินค้าไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ต้องยกเลิกระบบการประกันราคาไปในที่สุด และยกเลิกระบบเกษตรพันธสัญญาที่ชายแดนด้านจังหวัดตาก

สำหรับชายแดนลาว – ไทย ตอนเหนือ ที่ห้วยทรายของลาว และเชียงของของไทย ที่เป็นพื้นที่การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ แม้จะไม่ได้อยู่ในรายชื่อเมืองคู่แฝด (Sister Cities) ภายใต้โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS และไม่ได้มีการนำระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างเป็นทางการมาใช้ แต่กระนั้นก็พบว่า มีการขยายตัวของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ข้ามพรมแดนจากทางฝั่งลาวมายังฝั่งไทยเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา โดยการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เพิ่มขึ้นนี้ขึ้นอยู่กับโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS เรื่องการเก็บภาษีนำเข้าร้อยละ 0

ทั้งนี้ หากไม่มีโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS รัฐบาลไทยจะไม่สามารถลดภาษีนำเข้าข้าวโพดจากลาวเป็นร้อยละ 0 ได้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เพราะมีภาระที่จะต้องปกป้องเกษตรกรในประเทศตามแนวทางที่เคยปฏิบัติมา

ถึงแม้ข้อตกลงทางการค้าในเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียนได้เคยระบุให้มีการลดภาษีสินค้าเกษตรให้เหลือร้อยละ 0-5 แต่จะมีผลบังคับใช้ได้ในปี พ.ศ. 2553 เพื่อให้มีเวลาศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดกับเกษตรกรผู้ผลิตรายย่อยในแต่ละประเทศ นอกจากนั้นก็ยังไม่ได้ชัดเจนว่าสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวเช่นข้าวโพด ซึ่งจะต้องมีการเจรจาเป็นกรณีพิเศษว่าจะลดภาษีเหลือร้อยละ 0 - 5 ได้หรือไม่ อาจต้องรอไปถึงปี พ.ศ. 2558 เมื่อมีการประกาศเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ก่อนก็เป็นได้ และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2558 ก็ยังอาจมีการเจรจาท่องถิ่นที่จะลดภาษีให้อยู่ระหว่างร้อยละ 0 – 5 หรืออาจจะสูงกว่าร้อยละ 5 สำหรับสินค้าที่มีความอ่อนไหวพิเศษก็ได้ ดังเช่นกรณีข้าวและน้ำตาล ซึ่งเคยมีการเจรจาท่องถิ่นว่าไม่ต้องลดลงเหลือร้อยละ 0 – 5 แต่ให้ลดลงตามอัตราที่ตกลงกัน

ตารางที่ 5 ความร่วมมือและข้อตกลงในประเด็นการนำเข้าสินค้าเกษตรในระดับเหนือรัฐ

ปี	ความร่วมมือ	ข้อตกลง
2553	เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)	ลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรร้อยละ 0 – 5 ยกเว้นสินค้าที่มีความอ่อนไหวพิเศษ
2558	ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)	ลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรร้อยละ 0 – 5 แต่อาจยกเว้นสินค้าที่มีความอ่อนไหวพิเศษ เช่น ข้าว อ้อย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
2546	โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS	ลดภาษีนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากกลุ่มประเทศลุ่มน้ำอิรวดี – เจ้าพระยา – โขงเหลือร้อยละ 0

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่า การมีโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS ช่วยย่นระยะเวลาการลดภาษีนำเข้าข้าวโพด ที่อาจเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 ได้ล่วงหน้าถึง 12 ปี ซึ่งเท่ากับทำให้อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ของไทยสามารถนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน ก่อนการเกิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ได้เร็วขึ้นถึง 12 ปี

3.2 ปัญหาและอุปสรรคการค้าข้าวโพดข้ามพรมแดน: ผลประโยชน์ที่ขัดแย้งของผู้นำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์กับเกษตรกรผู้ผลิตในประเทศ

3.2.1 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากนโยบายของรัฐเรื่องการประกันราคาข้าวโพดสำหรับเกษตรกรผู้ผลิตในประเทศ

แม้ในปี พ.ศ. 2551 ช่วงเดือนเมษายน ข้าวโพดฤดูแล้งจะเคยมีราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 7.50 บาทในพื้นที่อำเภอเชียงของ แต่ในปีเดียวกัน ช่วงเดือนกันยายน อันเป็นช่วงที่ข้าวโพดฤดูฝนจำนวนมากเริ่มทยอยออกสู่ตลาด ทำให้ราคาได้ลดต่ำลงเหลือเพียงแค่ห้าบาทกว่า ส่งผลให้เกษตรกรในประเทศไทยเกิดความไม่พอใจ มีการรวมตัวกันปิดถนน เพื่อให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซง รับซื้อข้าวโพดในราคาประกันที่ 7.50 บาทต่อกิโลกรัม เท่ากับราคาในปีที่ผ่านมา ซึ่งรัฐบาลได้มีมติเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ ได้มีผลกระทบจากข้าวที่มีการนำเข้าข้าวโพดข้ามพรมแดนมาสวมสิทธิ์เป็นข้าวโพดไทย ทำให้รัฐบาลต้องสั่งปิดพรมแดนห้ามนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลกระทบต่อการค้าของพ่อค้าขายแดนรายย่อยจำนวนหนึ่ง ดังจะกล่าวถึงต่อไป

แม้การนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้านจะขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ในปี พ.ศ. 2552 ได้เกิดปัญหาและอุปสรรค ที่ทำให้พ่อค้าข้าวโพดทางชายแดนฝั่งไทยด้านอำเภอเชียงของ – เวียงแก่น ได้รับผลกระทบ กล่าวคือ พ่อค้าให้สัมภาษณ์ว่ารัฐบาลได้ประกาศ ห้ามมิให้มีการนำเข้าข้าวโพดจากลาวเป็นการชั่วคราวเพื่อป้องกันมิให้มีการนำเข้าข้าวโพดข้ามพรมแดนจากลาวเข้ามาสวมสิทธิ์รับราคาระกันทางฝั่งไทย ซึ่งส่งผลให้พ่อค้าที่ทำการซื้อขายตามปกติ ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว ไม่สามารถนำเข้าข้าวโพดที่ตนเองได้ออกเงินล่วงหน้าค่าปัจจัยการผลิตให้กับเกษตรกรลาวไปก่อนแล้ว

เหตุผลในการกวดขันพรมแดนเพื่อป้องกันการนำเข้าข้าวโพดนี้ เกี่ยวพันกับนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรในประเทศในปีดังกล่าว ดังนั้น จึงใคร่ขออธิบายว่านโยบายการประกันราคาในประเทศมีความเกี่ยวข้องกับการนำเข้าข้าวโพดข้ามพรมแดนอย่างไร

นโยบายการประกันสินค้าในประเทศ เป็นนโยบายที่รัฐบาลไทยได้ริเริ่มให้ความช่วยเหลือกับเกษตรกรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 โดยในระยะแรกเริ่มนั้น เริ่มกับข้าว ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ทำการผลิต เมื่อข้าวในช่วงต้นฤดูมีราคาตกต่ำ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ซึ่งไม่มีฐานะในการสต็อกข้าวเพื่อขายในช่วงปลายฤดูที่ราคาจะสูงขึ้น รัฐบาลจึงออกนโยบายรับจำนำข้าวโดยรับจำนำข้าวจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และหากปลายฤดูราคาข้าวสูงกว่าราคาจำนำ เกษตรกรก็จะสามารถไถ่จำนำข้าวเอาไปขายให้กับพ่อค้าได้ แต่ในทางปฏิบัติ เกษตรกรมักขายขาดข้าวให้กับรัฐบาลไปเลย นอกเหนือจากข้าว รัฐบาลก็ได้มีนโยบายรับจำนำสินค้าเกษตรชนิดอื่นๆ ที่เกษตรกรรายย่อยปลูกกันมาก เช่น มันสำปะหลัง เป็นต้น และนโยบายรับจำนำก็เปลี่ยนมาสู่ นโยบายประกันราคา โดยหมายความว่า สินค้าที่รัฐบาลรับซื้อในราคาระกันจะเข้ามาอยู่ในสต็อกของรัฐบาล ซึ่งจะประมูลขายให้กับพ่อค้าและ/หรือผู้ส่งออกในภายหลัง

สำหรับในกรณีของข้าวโพด ในปี พ.ศ. 2551 ก็ได้มีการนำนโยบายประกันราคาข้าวโพดเข้ามาใช้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่ข้าวโพดฤดูแล้ง ซึ่งเคยมีราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 7.50 บาท ในต้นปี พ.ศ. 2551 ได้ลดต่ำลงเหลือเพียงแค่ห้าบาทกว่า ทำให้เกษตรกรในประเทศ รวมตัวกันปิดถนนเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงรับซื้อข้าวโพดในราคาระกันที่กิโลกรัมละ 7.50 บาท เท่าเดิม ซึ่งรัฐบาลได้มีมติเห็นชอบ ได้มีการประกาศโครงการประกันราคาข้าวโพดปี 2551/2552 จำนวนห้าแสนตัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อ 11 มกราคม พ.ศ. 2552 มีเหตุการณ์ที่ตำรวจสามารถจับและอายัดข้าวโพด 30,000 ตัน ที่บริเวณอำเภอแม่สอด – แม่ระมาด ซึ่งเป็นข้าวโพดที่ลักลอบนำเข้าจากพม่ามาสวมสิทธิ์เป็นข้าวโพดของเกษตรกรไทยเพื่อหวังรับราคาระกัน เหตุการณ์ดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลสั่งให้มีการกวดขันพรมแดนทุกด้าน เพื่อป้องกันการนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์เป็นข้าวโพด เพื่อรับราคาระกัน

ตารางที่ 6 ลำดับเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับนโยบายประกันราคาข้าวโพด และการนำเข้าข้าวโพดข้ามพรมแดน

ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ
ต้นปี พ.ศ. 2551	ราคาข้าวโพดตกจาก 7.50 บาท เป็นห้าบาทกว่า
	เกษตรกรเรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาที่ 7.50 บาท
	รัฐบาลยอมประกันราคา แต่มีงบประมาณประกันราคาได้เพียง 500,000 ตัน ทั้งที่ปริมาณข้าวโพดทั้งประเทศมี 4.6 ล้านตัน
	โรงสีที่รับซื้อข้าวโพดบางแห่งจึงไม่สามารถรับซื้อได้เมื่อเต็มโควตา
16 ธันวาคม 2551	เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดใน 7 อำเภอ (อำเภอเมืองเชียงราย, พญาเม็งราย, ดอยหลวง, เวียงเชียงรุ้ง, เวียงชัย, เวียงแก่น และเทิง) ประท้วงโรงสีที่ไม่ยอมรับจำหน่ายข้าวโพดด้วยการปิดถนน
	มีข้อสงสัยว่าที่ไม่สามารถรับซื้อได้ เพราะมีการนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์เป็นข้าวโพดไทย
11 มกราคม 2552	มีเหตุการณ์ที่ตำรวจสามารถจับและอายัดข้าวโพด 30,000 ตัน ที่บริเวณอำเภอแม่สลด – แม่ระมาด
	รัฐบาลสั่งกวาดขันชายแดนทุกด้าน
21 มกราคม 2552	หนังสือพิมพ์รายงานข่าวว่า รองผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา สั่งคุมเข้มด่านชายแดน เพราะเกรงว่าจะมีข้าวโพดลาวสวมสิทธิ์เป็นข้าวโพดไทยรับราคาประกัน

เหตุการณ์ที่ปรากฏในตารางที่ 7 สะท้อนให้เห็นว่าแรงกดดันของเกษตรกรในประเทศที่ไม่ต้องการให้มีการนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ราคาประกันที่ควรเป็นของเกษตรกรไทย ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องออกมาตรการที่สนองตอบข้อเรียกร้องดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่งผู้นำเข้าก็ออกมาปฏิเสธว่า ผู้นำเข้าไม่มีความประสงค์จะนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์เป็นข้าวโพดไทย โดยในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 รองเลขาธิการหอการค้าจังหวัดเชียงราย และเป็นผู้นำข้าวโพดรายใหญ่อันอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการการค้าชายแดนไม่ได้มีการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จาก สปป.ลาว เข้ามาเหมือนในอดีต และไม่มีการสวมสิทธิ์ตามโครงการจำหน่าย เพราะโควตา 500,000 ตัน “ก็ไม่เพียงพอต่อข้าวโพดในประเทศแล้ว” และ “ที่สำคัญ จังหวัดเชียงราย มีกลุ่มเกษตรกรที่เข้มแข็ง ทำให้มีการสกัดกั้นข้าวโพดนอกพื้นที่กันเองอยู่แล้ว โดยเฉพาะแขวงลาวตอนเหนือได้มุ่งจำหน่ายไปยังเอกชนชาวจีนและชาวเวียดนามมากกว่าตลาดไทย” เนื่องจากมีราคาสูงถึงกิโลกรัมละกว่า 6 บาท (เน้นโดยผู้วิจัย)

ทั้งหมดนี้ สอดคล้องกับข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการค้าข้าวโพดในพื้นที่วิจัยสองราย ซึ่งเป็นผู้ประกอบการในระบบลูกไร่ที่ปล่อยสินเชื่อบังคับขายการผลิตให้กับเกษตรกรทางฝั่งลาวที่ ระบุว่า ไม่สามารถนำเข้าข้าวโพดจาก สปป.ลาว ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทางฝั่งไทยได้ทำการคุมเข้ม ไม่ให้มีการนำเข้าข้าวโพดลาว ประกอบกับข้าวโพดที่ซื้อขายกันส่วนใหญ่เป็นข้าวโพดฤดูฝน ซึ่งทยอยส่งมาขายจากเดือนตุลาคมเป็นต้นมา ไม่สามารถเก็บไว้ได้นาน เพราะการที่ขาดแคลนไซโลอบแห้งทางฝั่งลาว ทำให้เสี่ยงต่อการเกิดเชื้อรา ดังนั้น เมื่อในปีเดียวกัน ทางฝั่งจีนเกิดการขาดแคลนข้าวโพด จึงมีพ่อค้าจีน ซึ่งเดิมประกอบการอยู่แถบแขวงหลวงน้ำทาและอุดมไซของลาว เดินทางมาตระเวนรับซื้อผลผลิตจากทางฝั่งลาวเป็นจำนวนมาก ทำให้พ่อค้าชาวดนรายย่อยทางฝั่งไทยสองรายดังกล่าวต้องสูญเสียตลาดทางฝั่งลาวไปในปีนั้น

นอกจากนั้น เหตุการณ์ในปลายปี พ.ศ.2551 ถึงต้นปี พ.ศ.2552 ที่มีเกษตรกรภายในประเทศหลายพื้นที่ทำการปิดถนนเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศนโยบายประกันราคาข้าวโพด ทำให้ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 กระทรวงพาณิชย์บังคับใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วย “สินค้าเฝ้าระวัง” โดยได้ประกาศควบคุมการขนย้ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี พ.ศ. 2553 กำหนด “ห้ามมิให้บุคคลใดขนย้ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีปริมาณครั้งละตั้งแต่หนึ่งพันกิโลกรัมขึ้นไป ... เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ...” ทั้งนี้ “เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในด้านราคา ปริมาณและรักษาเสถียรภาพของระบบตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศ”

ข้อประกาศนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาให้กับพ่อค้าข้าวโพด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อค้าชาวดนไทย ซึ่งจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตทุกครั้งที่จะต้องขนส่งข้าวโพดจำนวนมากว่าหนึ่งพันกิโลกรัมไปยังโรงงานผลิตอาหารสัตว์

ในปีถัดมา รัฐบาลได้มีนโยบายประกันราคาออกมาอีกครั้ง แต่เพิ่มปริมาณการรับประกันเป็น 4.25 ล้านตัน (ซึ่งเป็นตัวเลขที่ใกล้เคียงกับตัวเลขศักยภาพการผลิตทั้งประเทศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ในราคาประกันกิโลกรัมละ 7.10 บาท ทำให้เกษตรกรในประเทศได้รับการสิทธิของตนอย่างเต็มที่ จึงไม่มีการปิดถนนประท้วงในปีดังกล่าว และไม่มีควมจำเป็นต้องกวดขันการนำเข้าข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งน่าจะแก้ปัญหาให้กับพ่อค้าชาวดนไทยได้

แต่ใน ปี พ.ศ. 2553 ได้เกิดปัญหาใหม่ขึ้น คือ การกลับไปใช้การเก็บภาษีนำเข้านอกโควตาในอัตราสูงร้อยละ 65 – 73 ทำให้พ่อค้าชาวดนไทยกังวลว่า จะสูญเสียตลาดข้าวโพดในลาว เพราะไม่สามารถแบกรับต้นทุนด้านภาษีนำเข้าที่สูงเช่นนี้ได้

3.2.2 ปัญหาจากการสิ้นสุดโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS และผลกระทบด้านภานำเข้าต่อพ่อค้าขายแดนไทยที่เป็นผู้นำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

โครงการยุทธศาสตร์ ACMECS ซึ่งสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถลดหย่อนภานำเข้าข้าวโพดร้อยละ 0 ให้กับลาวได้อีกต่อไป

AISP หรือ การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (ASEAN Integration System of Preferences) เป็นการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรที่สมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไน และไทย ได้ร่วมกันเจรจาสร้างบัญชีรายการสินค้าต่างๆ ที่แต่ละประเทศจะค่อยๆ ทบยอดภานำเข้าลงจนกระทั่งเหลือร้อยละ 0-5 ในปี พ.ศ. 2546 ในกรณีสินค้าอุตสาหกรรมตามรายการที่ระบุและลดภานำเข้าร้อยละ 0-5 สำหรับสินค้าเกษตรกรรมตามรายการที่ระบุในปี พ.ศ. 2553 (แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการกรอกแบบฟอร์มที่ระบุต้นกำเนิดของสินค้าที่เรียกว่าฟอร์ม D เพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าเป็นสินค้าที่ผลิตในกลุ่มประเทศสมาชิก ไม่ใช่เป็นสินค้าที่ผลิตที่อื่นที่มีราคาถูก แล้วนำมาปลอมแปลงเป็นสินค้าของประเทศในกลุ่มสมาชิก 6 ประเทศดังกล่าว)

เนื่องจากกัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม เป็นสมาชิกใหม่ของ AFTA ซึ่งประเทศเหล่านี้เป็นประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรมากกว่าสินค้าอุตสาหกรรม ดังนั้น หากไทยประสงค์จะนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศเหล่านี้ ก็จะไม่ได้อานิสงส์ของการลดภานำเข้าให้เหลือร้อยละ 0-5 ก่อนปี พ.ศ. 2553 (ซึ่งก็อาจจะต้องเจรจากันว่าจะลดภานำเข้าเหลือใด ซึ่งอาจสูงกว่าร้อยละ 5 หากเป็นสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหว) แต่การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ ACMECS เพื่อยกเว้นภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าเกษตร 10 รายการ (ซึ่งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นหนึ่งในรายชื่อในบัญชีดังกล่าว) ได้สร้างกรอบการดำเนินโครงการให้มีระยะเวลา 8 ปี เริ่มจากมกราคม พ.ศ. 2545 และสิ้นสุด 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 และภายใต้กรอบดังกล่าว ได้มีการอนุโลมให้นำสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร AISP มาใช้กับสินค้าเกษตรได้ ซึ่งทำให้การนำเข้าข้าวโพดภายใต้กรอบ ACMECS จาก สปป.ลาว ได้รับยกเว้นภานำเข้าจนถึงธันวาคม พ.ศ.2552

ดังนั้น เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ระบุไว้ในกรอบยุทธศาสตร์ ACMECS เจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเก็บภานำเข้าข้าวโพดที่นำเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านในอัตราร้อยละ 65 – 73 เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ (sensitive agricultural products) เพื่อปกป้องเกษตรกรรายย่อยภายในประเทศตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533⁴

ตัวอย่างความเดือดร้อนที่พ่อค้าขายแดนไทยได้รับจากการยุติการลดหย่อนภานำเข้าพร้อมกับการสิ้นสุดของโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS คือ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับผู้นำเข้าข้าวโพดที่อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย ซึ่งพวกเขาได้ตกลงรับซื้อข้าวโพดจากเกษตรกรลาวและได้นำเข้าข้าวโพดมาทางฝั่งไทยก่อนที่จะทราบว่าข้อตกลงภานำเข้าร้อยละ 0 ได้ยุติลงแล้ว ทำให้พวกเขาจำเป็นต้องเสียภานำเข้าร้อยละ 73 ผลที่ตาม ก็คือ พวก

⁴ ทั้งนี้ เช่นเดียวกับข้าวและน้ำตาล และสินค้าเกษตรอีกบางชนิด ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรายย่อยที่เป็นผู้ผลิตในประเทศ รัฐบาลยังไม่สามารถลดภานำเข้าลงมาให้เหลือร้อยละ 0-5 ในปี พ.ศ. 2553 ได้ เพราะเกรงว่าจะกระทบกับผู้ผลิตในประเทศ

เขาต้องขอให้รัฐบาลมีมาตรการผ่อนผัน เนื่องจากข้อตกลงการซื้อข้าวโพดกับเกษตรกรลาวนั้นได้ทำไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552

การสิ้นสุดลงของการเก็บภาษีร้อยละ 0 ไม่ได้ส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาเฉพาะที่อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลยเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ด้วย พ่อค้าขายแคนหลายรายที่ปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรลาวในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2552 พบว่า ตนเองต้องเลือกระหว่าง 1) เสียภาษีนำเข้าร้อยละ 73 ซึ่งจะทำให้มีกำไรลดลง หรือ 2) นำเข้าโดยไม่เสียภาษี แต่ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากรัฐบาลมีการกวัดขันอย่างเข้มข้น จึงทำให้เกษตรกรลาว ซึ่งไม่มีฐานะเก็บข้าวโพด ต้องเร่งขายข้าวโพดให้กับพ่อค้าจีนที่เข้ามาตระเวนรับซื้อในพื้นที่

ระหว่างเดือนตุลาคม – กันยายน พ.ศ. 2553 สถิติการนำเข้าข้าวโพดจาก สปป. ลาว ที่ด่านสากลที่เชียงของ ลดลงเหลือเพียงแค่ 4,000 ตัน จากที่เคยสูงถึง 15,592 ตัน ในปี พ.ศ. 2549-2550 ซึ่งสาเหตุเกิดจากผู้เข้าไม่ต้องการเสียภาษีนำเข้าในอัตราที่สูง

ตารางที่ 7 สถิตินำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ณ ด่านศุลกากรเชียงของปีงบประมาณ 2553 และ 2554

เดือน	ปีงบประมาณ 2553 (ต.ค. 52 – ก.ย. 53)		ปีงบประมาณ 2554 (ต.ค. 53 – ก.ย. 54)	
	ปริมาณ (ก.ก.)	มูลค่า (บาท)	ปริมาณ (ก.ก.)	มูลค่า (บาท)
ตุลาคม	30,000	90,063.45	510,000	2,097,108.37
พฤศจิกายน	110,000	342,717.79	310,000	1,239,936.81
ธันวาคม	80,000	259,040.92	200,000	802,093.10
มกราคม	160,000	667,591.74	600,000	2,422,031.54
กุมภาพันธ์	360,000	1,566,740.97	18,000	73,711.56
มีนาคม	170,000	717,553.79	1,162,000	6,403,725.47
เมษายน	110,000	439,703.74		
พฤษภาคม	-	-		
มิถุนายน	-	-		
กรกฎาคม	-	-		
สิงหาคม	1,390,000	5,931,129.47		
กันยายน	1,590,000	6,718,070.15		
รวม	4,000,000	16,732,617.02	2,800,000	13,038,606.85

ที่มา: ด่านศุลกากรเชียงของ

3.3 เปรียบเทียบนโยบายประกันราคากับนโยบายประกันรายได้ให้กับเกษตรกรในประเทศกับผลกระทบ เรื่องการค้า

ในปี พ.ศ. 2553/2554 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในประเทศของไทย กล่าวคือ รัฐบาลไทยได้ยกเลิกนโยบายประกันราคามาเป็นนโยบายประกันรายได้ให้กับเกษตรกร คือ แทนที่จะรับซื้อข้าวโพดในราคาประกัน ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก รัฐบาลได้เปลี่ยนมาใช้นโยบายประกันรายได้ให้กับเกษตรกร โดยจะจ่ายเงินให้กับเกษตรกร เฉพาะส่วนต่างของราคาประกันกับราคาที่เกษตรกรขายได้จริงในตลาด ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลจะมีค่าใช้จ่ายที่เป็นเม็ดเงินจริงๆ ลดลง

นอกจากนั้น รัฐบาลได้มีมาตรการสำรวจจำนวนครัวเรือนที่มีการปลูกข้าวโพด รวมทั้งสำรวจพื้นที่เพาะปลูกและประมาณการผลผลิตภายในประเทศไว้ก่อนล่วงหน้า ซึ่งมาตรการนี้ทำให้การนำสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มาสมมติเป็นข้าวโพดไทยมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยลง

หากมีการนำเข้าข้าวโพดโดยไม่เสียภาษี โดยนำเข้าตามตะเข็บชายแดนต่างๆ ที่ไม่ใช่ด่านสากล ราคาที่ซื้อขายกัน ก็จะเป็นราคาตลาด ซึ่งคนกลางที่ทำการซื้อขายก็จะได้กำไรเฉพาะจากส่วนต่างราคาขายให้กับโรงงานอาหารสัตว์ลบราคาซื้อเท่านั้น แต่จะไม่ได้ส่วนต่างอันเกิดจากการขายในราคาประกัน ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว⁵

ในปี พ.ศ. 2553 เมื่อผู้วิจัยทำการสำรวจภาคสนาม พบว่าพ่อค้าชายแดนมิได้คัดค้านการใช้มาตรการนี้ โดยพ่อค้าหลายรายกล่าวว่า เป็นมาตรการที่ดี ที่จะสามารถช่วยลดปัญหาการร้องเรียนของเกษตรกรเรื่องข้าวโพดสวมสิทธิ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลรายก็เห็นด้วยกับมาตรการนี้ ในขณะที่บางรายมองว่ามีความยุ่งยากในการต้องกรอกแบบฟอร์มข้อมูลต่างๆ ทั้งยังต้องทำการคำนวณตัวเลขหลายขั้นตอนมากกว่าการใช้ระบบประกันราคา

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการนำนโยบายประกันราคากลับมาใช้ใหม่

⁵ ข้อมูลจาก US Foreign Agricultural Service (FAS) ระบุว่า มีการผลิต 2007/08 (2550-2551) มีประมาณ 8.85 ล้านตัน และการนำเข้าจากลาว (ช่วงเดือนตุลาคม – มีนาคม ในส่วนใหญ่ ในปี ค.ศ. 2006 - 2007 (พ.ศ. 2549-2550) มีประมาณ 350,000 – 400,000 ตัน โดยร้อยละ 60-70 ของข้าวโพดที่นำเข้าจากลาวกระจายขายไปยังโรงผลิตอาหารสัตว์ขนาดเล็กและขนาดกลาง ในขณะที่ที่เหลือจะส่งออกไปยังเวียดนามและอินโดนีเซีย FAS คาดว่า การส่งออกของไทยจะไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากความต้องการอาหารสัตว์ในประเทศจะมีเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเลี้ยงไก่

สำหรับข้อมูลจากกระทรวงเกษตร สำหรับปีเพาะปลูก พ.ศ. 2552 ระบุว่า เนื้อที่เพาะปลูกทั้งประเทศ มี 7.09 ล้านไร่ ผลผลิต 4.6 ล้านตัน (เป็นผลผลิตรุ่นที่ 2 อีก 1 แสนตัน – พื้นที่ปลูกฤดูแล้ง 1.5 แสนไร่) พื้นที่การผลิตส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือ (4.4 ล้านไร่ ผลผลิต 2.98 ล้านตัน ในฤดูฝน) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (1.67 ล้านไร่ ผลผลิต 1 ล้านตัน) จะเห็นว่าข้อมูลกระทรวงเกษตรให้ตัวเลขผลผลิตในประเทศต่ำกว่าตัวเลขของ FAS เกือบเท่าตัว

3.4 สรุปท้ายบท

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่าง รัฐ นโยบายในระดับรัฐ รวมทั้งข้อตกลงทางการค้าในระดับเหนือรัฐ ว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นของพ่อค้าชายแดน ธุรกิจอาหารสัตว์ และเกี่ยวข้องกับเกษตรกรด้วยอย่างไร รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสินค้าข้าวโพดข้ามพรมแดนด้วยอย่างไร

ผู้วิจัยยังได้แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของความสัมพันธ์ขององค์กรและสนธิสัญญาในระดับเหนือรัฐ ภายใต้วาทกรรมเสรีนิยมใหม่ ที่นำไปสู่การกำหนดเขตเศรษฐกิจเสรี และกฎกติกาในการกำหนดอัตราภาษีให้ต่ำที่สุดจนกระทั่งถึงการไม่เก็บภาษีสินค้าที่นำเข้าจากประเทศที่อยู่ในกลุ่มเขตเศรษฐกิจเดียวกัน เพื่อกระตุ้นให้มีการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการกระจายสินค้าถึงมือผู้บริโภคอย่างทั่วถึง และในราคาถูก ทั้งยังเป็นการช่วยเหลือผู้ผลิตในแต่ละประเทศให้ผลิตและขายสินค้าได้มากขึ้น นำไปสู่รายได้ที่เพิ่มขึ้น

แต่แม้ภายใต้วาทกรรมเศรษฐกิจเสรี รัฐก็ยังคงมีบทบาทสำคัญภายในเขตเศรษฐกิจเสรีนี้

เช่น เมื่อการกำหนดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศสมาชิกเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียนให้ลดเหลือร้อยละ 0 – 5 ไม่สามารถทำได้ก่อนปี พ.ศ. 2553 (และซึ่งสินค้าบางรายการที่มีความอ่อนไหวพิเศษ ก็ยังต้องมีการเจรจาตกลงอัตราภาษีเป็นรายการไปหลังจากปีดังกล่าว) รัฐก็ได้กำหนดยุทธศาสตร์โครงการ ACMECS ที่มีกรอบกติกาใหม่ คือ ให้สิทธิพิเศษภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร 10 รายการ รวมทั้งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ให้มีการเก็บภาษีนำเข้าร้อยละ 0 ในทันที สิ้นสุดธันวาคม 2552 อันเป็นปีก่อนที่กรอบภาษีตามกรอบอาเซียนจะเริ่มบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2553

ตัวอย่างนี้ทำให้เราเห็นความเกี่ยวพันระหว่าง รัฐ การทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงเหนือรัฐ กับธุรกิจอาหารสัตว์ในประเทศที่จะได้ประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าว ย่นระยะได้เร็วขึ้น 12 ปี

เมื่อโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS สิ้นสุดลงปลายปี พ.ศ. 2552 การเก็บภาษีข้าวโพดไม่ได้อยู่ในกรอบร้อยละ 0 – 5 ตามข้อตกลงลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรของเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องกลับไปใช้กฎหมายการเก็บภาษีนำเข้านอกโควตาในอัตราร้อยละ 65 – 73 ตามเดิม ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่ชัดเจนว่า เมื่อมีการประกาศเขตประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ. 2558 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จะอยู่ในกรอบภาษีนำเข้าร้อยละ 0 – 5 หรือไม่

การกลับไปเก็บภาษีนำเข้าสูงเช่นนี้ ส่งผลกระทบต่อผู้ค้าชายแดนที่ต้องแบกรับภาษีสูงขึ้น ทำให้พ่อค้าบางรายกล่าวว่าจะทำให้เขาสูญเสียตลาดข้าวโพดในลาวให้กับพ่อค้าจีนและพ่อค้าเวียดนาม

ข้อค้นพบอีกประการที่น่าสนใจในบทนี้ ก็คือ เราไม่สามารถมองจำกัดเฉพาะว่า “รัฐมีหน้าที่รับใช้ทุน” หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวกับพันกับทุนเท่านั้น เพราะเหตุผลและความชอบธรรมแห่งรัฐสมัยใหม่ ก็คือรัฐต้องมีหน้าที่รับใช้ “ประชาชน” ในชาติด้วย ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรในประเทศ อันส่งผลกระทบต่อทางอ้อมต่อการนำเข้านำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ

มาตรการการปกป้องเกษตรกรในประเทศ ในกรณีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 คือ (1) ในเรื่องการกำหนดกรอบภาษีนอกโควตาในระดับร้อยละ 65 – 73 เพื่อปกป้องเกษตรกรในประเทศ รวมทั้ง (2) มาตรการการเฝ้าระวังการลักลอบนำเข้าจากต่างประเทศ ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการขนย้ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จำนวนมาก ที่ประกาศไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 (3) มาตรการการประกันราคาสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

เนื่องจาก เกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนล้วนต่างปลูกข้าวโพด จึงทำให้พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่มีความคลุมเครือในแง่สัญชาติของข้าวโพด แม้รัฐบาลจะมีมาตรการในการกำหนดแบบฟอร์มให้มีการระบุต้นกำเนิดของสินค้าที่เรียกว่า ฟอร์ม D แต่หากผู้นำเข้าไม่ให้ความร่วมมือในการกรอกแบบฟอร์มดังกล่าว ข้าวโพดในบริเวณชายแดนก็สามารถ “ปลอมตัว” “แปลงสัญชาติ” จากข้าวโพดลาวเป็นข้าวโพดไทยได้โดยไมยาก โดยสามารถทะลักเข้ามาตามรอยปรุในตะเข็บชายแดน โดยไม่จำเป็นต้องใช้ช่องประตูที่เป็นทางการ เช่น ด่านสากลหรือจุดผ่อนปรนทางการค้า และหากสามารถข้ามมาได้ ก็จะกลายเป็นข้าวโพด “ไทย” ซึ่งจะทำให้ผู้ถือครองสินค้าตัวนี้ สามารถรับเงินประกันราคาตามน้ำหนัก ในฐานะเป็นข้าวโพดไทยได้

จากข้อร้องเรียนที่ปรากฏในสื่อมวลชน เรื่องข้าวโพด “เถื่อน” ข้ามพรมแดน จึงทำให้รัฐบาลในขณะนั้นทบทวนนโยบายประกันราคา ในปี พ.ศ. 2554 จึงเห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในประเทศ จากการประกันราคามาเป็นการประกันรายได้ การเปลี่ยนแปลงนี้ แม้วัตถุประสงค์หลักเป็นไปเพื่อประหยัดงบประมาณของรัฐบาล (เนื่องจากในการประกันรายได้ รัฐบาลจะใช้เม็ดเงินโดยรวมน้อยกว่าการรับซื้อโดยการประกันราคา โดยรัฐบาลจะใช้จ่ายเม็ดเงินเฉพาะที่เป็นส่วนต่างของราคาตลาดกับราคาประกันเท่านั้น) แต่มาตรการประกอบกับการประกันรายได้ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการให้มีการสำรวจจำนวนครัวเรือนเกษตรกรและพื้นที่ปลูกพืชประเภทต่างๆ รวมทั้งประเมินและสำรวจผลผลิตของพืชที่ระบุให้เป็นพืชที่มีการประกันรายได้ ทำให้โอกาสในการปลอมตัวแปลงสัญชาติของสินค้าเกษตรบริเวณชายแดน มีความเป็นไปได้น้อยลง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลในปี พ.ศ. 2554 และมีการกลับมาใช้นโยบายประกันราคา บทเรียนที่ผ่านมาระบุว่า เรื่องปัญหาการสวมสิทธิ์ เป็นบทเรียนที่รัฐจะต้องระมัดระวัง ในเรื่องการสำรวจข้อมูลของเกษตรกรในประเทศให้ชัดเจน ประกอบกับต้องมีงบประมาณเพียงพอที่จะประกันราคาผลผลิตได้ทั้งประเทศ เพราะมีเช่นนั้นอาจเกิดข้อร้องเรียนจากเกษตรกร อันจะส่งผลต่อการกวัดข้นด้านชายแดนอีกด้วย

ในบทนี้ เราได้กล่าวถึงประเด็นผลกระทบการสิ้นสุดของโครงการยุทธศาสตร์ ACMECS ที่พ่อค้าชายแดนระบุว่า มีการกลับมาเก็บภาษีนำเข้าข้าวโพดในอัตราสูง ทำให้พวกเขาสูญเสียตลาดข้าวโพดในลาวให้กับพ่อค้าจีน ดังนั้น ในบทถัดไป เราจะพิจารณาว่าข้อกล่าวอ้างนี้เป็นจริงหรือไม่?

บทที่ 4

การแข่งขันของพ่อค้าข้าวชาติไทยและจีนในตลาดข้าวโพดในลาว

หลังเปิดประเทศกลับเข้าสู่การค้าเสรีกับต่างประเทศในปี ค.ศ. 1987 ตามนโยบาย “จินตนาการใหม่” ลาวระบุชัดเจนว่า จะต้องก้าวให้พ้นจากการเป็นประเทศยากจนให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2020

ในภาคเหนือของลาว เป็นที่ทราบกันดีว่า มีการขยายตัวของการปลูกยางพาราเพื่อส่งไปขายยังประเทศจีนอย่างกว้างขวาง ส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของจีนในการให้ความช่วยเหลือด้านการทดแทนพื้นที่ปลูกฝิ่น ให้เกษตรกรในพื้นที่สูงในลาวเปลี่ยนมาปลูกยางพาราแทน อีกส่วนหนึ่งก็มาจากความต้องการยางพาราของจีนเอง ซึ่งแม้จะมีการปลูกกันอย่างมาในเขตสิบสองปันนา แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศของจีน

ภายใต้นโยบายทดแทนการปลูกฝิ่น นอกเหนือจากยางพารายังมีพืชเกษตรอีกประมาณ 20 ชนิด ที่รัฐบาลจีนให้การส่งเสริม รวมทั้งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งก็พบว่า มีการปลูกกันมากในแคว้นทางตอนเหนือของลาวที่ติดกับจีน เช่น หลวงน้ำทา และพงสาลี รวมทั้งอุดมไซอีกด้วย โดยผู้ปลูกข้าวโพดส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรรายย่อย ซึ่งรับเมล็ดพันธุ์จากพ่อค้าจีนรายย่อยมาปลูก และขายคืนกลับให้กับพ่อค้าที่ตนรับปัจจัยการผลิตมาก่อน

นอกเหนือจากพ่อค้าจีน พ่อค้าเวียดนามก็มีบทบาทในการค้าข้าวโพดในภาคเหนือของลาว โดยพ่อค้าเวียดนามได้นำเมล็ดพันธุ์ LVN 10 มาทดลองให้เกษตรกรปลูก นอกจากนั้น องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศจากเยอรมันและสวีเดน ซึ่งมีโครงการพัฒนาชนบทอยู่ในภาคเหนือของลาว ก็ได้ทดลองนำพันธุ์ LVN 10 มาให้เกษตรกรปลูก รวมทั้งช่วยเหลือรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรไปจำหน่ายต่อไปอีกด้วย

ด้วยเหตุที่ข้าวโพดใช้ต้นทุนการผลิตต่ำ มีระยะเวลาเพาะปลูกไม่นาน คือ เพียงแค่ 4 เดือน ก็สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ ประกอบกับมีตลาดรับซื้อไม่อัน จึงสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรลาวในภาคเหนือจำนวนมากหันมาปลูกข้าวโพดเพื่อขาย

แม้ในตอนแรกเริ่มของการปลูกข้าวโพดเชิงพาณิชย์ในลาว จะดูเหมือนมีการแบ่งเขตพื้นที่การค้า คือ ข้าวโพดที่หลวงน้ำทาส่งไปขายที่จีน ข้าวโพดที่พงสาลีและอุดมไซส่งไปขายที่จีนและเวียดนาม และข้าวโพดที่แขวงบ่อแก้วส่งไปขายที่ไทย แต่ความต้องการข้าวโพดทั้งในสามประเทศ อันเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ที่มีการเติบโตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์อย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการแข่งขันแย่งชิงตลาดข้าวโพดในประเทศลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณพื้นที่แถบเมืองฮุน ในแขวงอุดมไซ ซึ่งเดิมเคยเป็นพื้นที่การค้าของพ่อค้าเวียดนามและจีน ได้ถูกพ่อค้าไทยรุกเข้าไปทำตลาดในลักษณะที่เป็นระบบมากขึ้น

แต่ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 เมื่อช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2552 ที่ผ่านมา เมื่อได้มีการกวาดล้างการนำเข้าข้าวโพดจากฝั่งลาวเข้ามายังประเทศไทย เพื่อป้องกันการนำเข้าข้าวโพดลาวมาสวมสิทธิรับราคาประกันในประเทศไทย ก็ได้ทำให้พ่อค้าชาวยุโรปสูญเสียตลาดข้าวโพดของตนในลาวให้กับพ่อค้าจีน

นอกจากนั้นพ่อค้าจีนก็พยายามแทรกตัวเข้ามาในตลาดการค้าข้าวโพดที่บ่อแก้วมากขึ้น ด้วยการเสนอราคาแข่งขันกับพ่อค้าไทย ประกอบกับการที่รัฐบาลจีนให้ความช่วยเหลือโรงไซโลบข้าวโพดแก่รัฐบาลลาวจำนวน 10 โรง ทำให้ลาวมีศักยภาพในการเก็บข้าวโพดอบแห้งไว้รอราคาขายที่ดีขึ้น โดยไม่ต้องรีบขายดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อนหน้านี้ เปิดโอกาสให้พ่อค้าจีนสร้างอำนาจต่อรองกับพ่อค้าไทย และเปิดโอกาสให้พ่อค้าลาวสร้างอำนาจต่อรองทั้งกับพ่อค้าจีนและพ่อค้าไทย

ภาพที่ 13 โรงไซโลในลาว



ที่มา: จามะรี เชียงทอง (การสำรวจข้อมูลภาคสนาม, 2553)

จากปี พ.ศ. 2546 เมื่อไทยมีนโยบายเก็บภาษีนำเข้าข้าวโพดร้อยละ 0 เป็นต้นมา พื้นที่ปลูกข้าวโพดที่แขวงบ่อแก้วด้านที่ติดกับไทย ก็ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รายงานการวิจัยของ Fulbrook (2007) ระบุว่าเกษตรกรลาวที่ปลูกข้าวโพดมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลที่แขวงบ่อแก้วให้ความสำคัญกับการปลูกข้าวโพดของเกษตรกรในแขวง

การขยายตัวของการปลูกข้าวโพดในภาคเหนือของลาวดังกล่าว ทำให้รัฐบาลลาวให้ความสนใจกับการปลูกข้าวโพดเพื่อเป็นแหล่งรายได้เงินสดของเกษตรกรมากขึ้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี ค.ศ. 2011-2015 ของลาว ระบุว่า รัฐบาลจะให้การสนับสนุนให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดทั่วประเทศเป็น 1.5 แสนเฮกเตอร์ หากประเมินว่า 1 เฮกเตอร์จะได้ผลผลิตประมาณ 5-6 ตัน ตัวเลขผลผลิตของลาวน่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 7.5 – 9 แสนตัน คิดเป็นประมาณ 1/6 ของปริมาณที่ผลิตได้ในไทยในปัจจุบันที่ตัวเลข 4.6 ล้านตัน

การส่งออกข้าวโพดจากแคว้นทางเหนือ อันได้แก่ หลวงน้ำทา พงสาลี อุดมไชย ไชยะบุรี และบ่อแก้ว มักจะส่งออกไปยังยังทั้งสามประเทศเพื่อนบ้านทางเหนือ คือ จีน เวียดนาม และไทย เป็นหลัก โดยอาศัยเส้นทางการค้าทางถนน เช่น ในการส่งออกไปยังจีนก็จะใช้ทางหลวงหมายเลข 17 ที่เมืองสิงห์ เมืองมางผ่านจุดผ่อนปรนชายแดนลาวจีน ที่ปางทอง หรือจุดผ่อนปรนที่มานจวง หรือด่านสากลที่บ่อหาน-บ่อเต็น ซึ่งเป็นเส้นทางรถยนต์ หรือในกรณีส่งไปเวียดนามก็จะส่งไปทางด่านเคียนเบียนฟูของเวียดนามที่ติดกับลาว โดยต้องลำเลียงสินค้าเกษตรลงแพข้ามแม่น้ำก่อนจะเข้าไปสู่เวียดนามได้ ส่วนกรณีไทยก็จะข้ามแม่น้ำโขงมาทางฝั่งไทยทางเรือหรือลงแพผ่านจุดผ่อนปรนต่างๆ หรือมีเช่นนั้นก็เข้ามาทางด่านสากลที่เชียงของ ในจังหวัดเชียงราย ส่วนข้าวโพดบางส่วนจากอุดมไชยและไชยะบุรีสามารถข้ามมาทางถนนผ่านจุดผ่อนปรนหรือด่านสากลที่จตุรรอยต่อชายแดนลาวกับไทยบริเวณจังหวัดพะเยา น่าน และเลย

4.1 รัฐบาลลาวกับความต้องการระบบเกษตรพันธสัญญา

David Fulbrook (2007) ระบุว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (ค.ศ. 2006-2010) ของลาว ได้มีการระบุไว้ชัดเจนว่า รัฐบาลจะให้การสนับสนุนการปรับโครงสร้างการเกษตรและภาคเศรษฐกิจในชนบทให้เข้าสู่ระบบเกษตรเชิงพาณิชย์เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร โดยจะให้การสนับสนุนพ่อค้าและนักลงทุนจากต่างประเทศและประเทศเพื่อนบ้านให้เข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญา โดยเฉพาะในระบบพืชไร่และพืชยืนต้น

ในปี ค.ศ. 2007 นายบัวสอน บุปผาวัน นายกรัฐมนตรีของลาว ได้ประกาศสนับสนุนการมอบพื้นที่สัมปทานให้บริษัทธุรกิจการเกษตรจากต่างชาติ แต่หลังจากนั้นเขาดังข้อสังเกตว่า การมอบสัมปทานพื้นที่ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการที่เป็นธรรม และแสดงเจตนารมณ์ว่า ระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างบริษัท/พ่อค้ากับเกษตรกรรายย่อยเป็นทางเลือกการพัฒนาที่ดีกว่าการมอบสัมปทานและระบบการทำไร่ขนาดใหญ่ภายใต้เจ้าของคนเดียว (plantation)

ตามคำจำกัดความของ Eaton และ Shepherd (2001) ระบบเกษตรพันธสัญญาหมายถึง :-

“ข้อตกลงระหว่างเกษตรกรและบริษัทการค้า ธุรกิจการเกษตรที่จะทำการผลิตและส่งมอบผลิตผลทางการเกษตรตามข้อตกลงล่วงหน้า โดยที่มักมีการระบุราคาซื้อขายไว้ล่วงหน้าด้วย ข้อตกลงมักระบุให้ผู้ซื้อเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตและคำแนะนำด้านเทคนิคการผลิต โดยที่เกษตรกรต้องมีพันธะที่จะส่งมอบผลิตผลทางการเกษตรในปริมาณและคุณภาพตามที่ผู้ซื้อระบุ ในขณะที่ผู้ซื้อก็มีพันธะต้องรับซื้อสินค้าตามปริมาณ คุณภาพ และราคาที่ได้ตกลงไว้กับเกษตรกร”

ในรายงานการศึกษาของ Fullbrook (2007) ที่ทำการสำรวจระบบเกษตรพันธสัญญาในพืชต่างชนิดกัน ตั้งแต่พืชอายุสั้น เช่น แดงโม ข้าวโพด พริก อ้อย ไปจนถึงพืชยืนต้น เช่น กาแฟ และ ไม้ที่ใช้ทำเชื้อกระดาษ ในพื้นที่ตั้งแต่เหนือจรดใต้ของลาว ข้อค้นพบที่น่าสนใจจากรายงานฉบับดังกล่าวประการหนึ่งโดยเฉพาะที่แขวงบ่อแก้ว ก็คือ ตัวอย่างเปรียบเทียบการปลูกพริกภายใต้ระบบพันธสัญญาแบบเป็นทางการที่มีการระบุปริมาณ คุณภาพ และราคาของพริก ระหว่างเกษตรกรกับบริษัท ซึ่งเพิ่งริเริ่มในปี ค.ศ.2007 กับ การปลูกข้าวโพดที่บ้านดำน ที่เป็นระบบลูกไร่หรือระบบเกษตรพันธสัญญาแบบปากเปล่า ที่มีพ่อค้าคนกลางทั้งคนลาวและไทย นำปัจจัยการผลิตมาส่งมอบกับเกษตรกร และรับซื้อผลผลิตตามราคาที่ไม่ได้ประกันล่วงหน้า แต่เคลื่อนไหวตามราคาทางฝั่งไทย พบว่าระบบข้าวโพดที่ไม่ได้มีการประกันราคามีปัญหาน้อยกว่า เนื่องจากเกษตรกรยอมรับว่าพ่อค้าไม่สามารถประกันราคาได้ เพราะราคาที่พ่อค้าส่งไปยังฝั่งไทยก็ไม่มี ความแน่นอนตายตัว แต่มีความเคลื่อนไหวตามราคารายวันทางฝั่งไทยเช่นเดียวกัน ในขณะที่ระบบพริกที่มีสัญญารับประกันราคาเป็นทางการ สร้างความคาดหวังให้กับเกษตรกรว่าจะต้องได้รับราคาตามที่ระบุไว้ แต่เมื่อผู้ซื้อปฏิเสธที่จะจ่ายราคาตามที่ระบุ โดยอ้างปัญหาเรื่องคุณภาพ ก็ทำให้เกษตรกรไม่ค่อยพอใจ ในส่วนของผู้ซื้อก็พบว่า นอกจากปัญหาในเรื่องคุณภาพแล้ว ยังมีปัญหาด้านปริมาณที่เกษตรกรไม่สามารถผลิตได้ในปริมาณที่ระบุไว้ในสัญญา

แม้ระบบการผลิตข้าวโพดที่บริเวณตะเข็บชายแดนด้านที่ติดกับลาว จะไม่มีการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาแบบเป็นทางการที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นลักษณะการตกลงจะรับซื้อด้วยวาจาตามราคาตลาดทางฝั่งไทย แต่ระบบการผลิตดังกล่าวก็สามารถตอบสนองความต้องการของเกษตรกรลาว ที่ขาดแคลนเงินทุนได้ทั้งในเรื่องปัจจัยการผลิต เทคโนโลยีที่ไม่ซับซ้อน รวมทั้งยังไม่มีปัญหาด้านการตลาด เนื่องจากสินค้าข้าวโพดที่ปลูกทางฝั่งลาวนั้น สามารถส่งไปขายได้ทางฝั่งไทยได้ตลอด โดยที่พ่อค้าทางฝั่งไทยมักจะรับซื้อไม่จำกัด ทั้งยังมีความต้องการข้าวโพดในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่เคยมีการประกันราคาที่ตายตัวล่วงหน้าก็ตาม

Fullbrook (2007) อ้างเกษตรกรลาวรายหนึ่งที่บ้านด่านถึงความสัมพันธ์ที่ดีกับพ่อค้าจากประเทศไทย โดยเกษตรกรระบุว่า:-

“ประโยชน์ประการแรก ก็คือ พ่อค้าไทยสัญญาว่าจะซื้อผลผลิต จากเราตามราคาดลาดในเมืองไทย ประการที่สอง พ่อค้าจ่ายเงินสดให้กับเรา ประการที่สาม หากเรามีปัญหาว่าคนงาน (ส่งข้าวโพดไปฝั่งไทย) ถูกจับตอนขนข้าวโพดไปส่ง พ่อค้าไทยจะแก้ปัญหาให้ โดยคุยกับเจ้าหน้าที่ฝั่งไทยให้” (อ้างใน Fullbrook 2007: 27-28)

สำหรับเกษตรกรลาวที่บ้านด่าน ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ติดลำแม่น้ำโขงนั้น เกษตรกรจะสามารถติดตามความเคลื่อนไหวของราคาในแต่ละวันได้สะดวก เพราะในปัจจุบัน เกษตรกรมีโทรศัพท์มือถือ ทำให้สามารถโทรศัพท์สอบถามราคาข้าวโพด ไม่ว่าจะจากพ่อค้า หรือ เครือญาติ ทำให้เกษตรกรไม่รู้สึกรู้ว่าตนเองได้รับราคาที่แตกต่างจากเกษตรกรไทยมากนัก กล่าวคือ ราคาที่ต่ำกว่าเป็นราคาที่เกิดจากค่าขนส่งข้ามลำแม่น้ำโขงกับค่าเอกสารทางราชการที่ต้องจ่ายให้กับหน่วยงานลาวในการส่งออกสินค้า ประการที่สอง ในระบบการค้าข้าวโพด มักนิยมจ่ายเงินสด ซึ่งเมื่อหักค่าปัจจัยการผลิตต่างๆ ออกแล้ว (ในกรณีที่ขายให้กับพ่อค้าคนที่ตนไปเชื่อปัจจัยการผลิตมาก่อน) ก็สามารถที่จะมีเงินสดจำนวนหนึ่งถือกลับบ้านได้ และประเด็นสำคัญประเด็นที่สาม ก็คือ พ่อค้าไม่ได้ทำหน้าที่แค่รับซื้อเท่านั้น แต่ยังสามารถช่วยแก้ปัญหาหากเกษตรกรลาวมีปัญหาที่ขายแดนกับเจ้าหน้าที่รัฐของไทย

ดังนั้น ในบทที่ 4 นี้ เราจะให้ความสนใจกับปฏิบัติการของพ่อค้าชายแดนไทยเปรียบเทียบกับพ่อค้ารายย่อยจีน ที่เข้าไปทำการซื้อขายสินค้าเกษตรกับเกษตรกรลาว โดยเราจะเห็นว่า ทั้งพ่อค้าไทยและพ่อค้าจีนล้วนต้องพยายามสร้างความไว้วางใจให้กับพ่อค้าและเกษตรกรลาว ด้วยการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมเพิ่มเติมไปจากความสัมพันธ์ทางการค้าที่เป็นทางการแบบลายลักษณ์อักษร

4.2 การค้าชายแดนไทย - ลาว

หลังจากที่มีการนำนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า และมีการผลักดันให้มีการตั้งเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจขึ้นมา การค้าชายแดนทางฝั่งไทยก็มีการเติบโตขึ้นเรื่อยๆ นอกเหนือไปจากการค้าที่พรมแดนแม่สาย ของไทย และท่าลี่เหล็กของพม่าแล้ว การค้าที่ใช้แม่น้ำโขงเป็นเส้นทางลำเลียงขนส่งสินค้าที่มีการขนส่งสินค้าจากจีนมาขึ้นที่ท่าเรือเชียงแสนของไทยก็ได้เติบโตขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการขนส่งสินค้าจากจีนมาขายที่ไทย โดยมีสินค้าสำคัญ คือ ผลไม้และผักจากจีน

ในกรณีการค้าชายแดนลาวนั้น ในช่วงปี ค.ศ. 1960-1975 ก่อนที่ลาวจะปิดประเทศ สินค้าที่ไทยนำเข้าจากลาวมักจะเป็นสินค้าไม้ซุงเป็นส่วนใหญ่ และมีของป่าบ้าง เมื่อเริ่มเปิดจุดผ่อนปรนทางการค้าในปี ค.ศ. 1987 มีนักลงทุนทางฝั่งไทย กลับเข้าไปขอสัมปทานการทำป่าไม้ในลาว และมีการส่งออกไม้จากลาว

มายังฝั่งไทย นอกเหนือจากไม้ สินค้าชายแดนที่ไทยรับซื้อจากพ่อค้ารายเล็กจากลาวส่วนใหญ่เป็นของป่า เช่น ปอสา หรือ ลูกตาว นอกจากนั้นก็มีการรับซื้อพลอยจากบ่อพลอยที่แขวงบ่อแก้ว

สำหรับสินค้าชายแดนที่ลาวซื้อจากไทย มักเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่ใช้ในชีวิตประจำวัน หรือมี เช่นนั้น ก็เป็นสินค้าประเภทวัสดุก่อสร้าง

การค้าขายของไทยกับลาว มิได้เป็นการค้าขายข้ามพรมแดนน้ำโขงที่แขวงบ่อแก้วเท่านั้น แต่ได้มีการใช้แม่น้ำโขงเป็นเส้นทางคมนาคม ที่สามารถนำพาพ่อค้าไทยลงเรือไปถึงปากเบง ซึ่งอยู่ห่างไม่ไกลจากเมือง สุน ในแขวงอุดมไซ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีนักลงทุนไทยไปลงทุนทำสัมปทานโรงเลื่อยอยู่แล้ว หรือต่อเรือที่เมือง ปากเบง เพื่อขึ้นไปที่หลวงพระบางได้โดยใช้เวลาอีกหนึ่งวัน ในทางกลับกัน พ่อค้าแม่ค้าจากหลวงพระบาง และเมืองปากเบง ก็สามารถเดินทางมาซื้อสินค้าทางฝั่งไทยเพื่อกลับไปขายทางฝั่งลาวได้เช่นกัน

ในระหว่างที่ถนนสาย R3A ที่เชื่อมต่อหลวงน้ำทา กับเมืองห้วยทรายยังสร้างไม่แล้วเสร็จนั้น มีนักลงทุนไทย เข้าไปลงทุนทำสัมปทานป่าไม้และโรงเลื่อยที่อุดมไซ มีบริษัทจากไทย ไปลงทุนทำเหมืองถ่านหินที่เวียงภูคา มีบริษัทรับจ้างทำถนนจากไทย ซึ่งใช้คนงานจากไทยเป็นคนงานก่อสร้างถนน ทั้งหมดนี้เป็น ความสัมพันธ์ที่เริ่มรื้อฟื้นก่อตัวขึ้นมาใหม่อีกครั้งในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมหลังจากที่มีการเปิดประเทศ กลับมาค้าขายกันอีกครั้ง

นอกเหนือจากนั้น การเติบโตของการท่องเที่ยว ได้ทำให้บริษัทท่องเที่ยวทั้งสองฝั่ง ต้องติดต่อ ประสานงานกันมากขึ้น เช่น การติดต่อที่พัก เรือ และรถเช่า ให้กับแขก โดยมีการติดต่อกันในลักษณะเจ้า ประจำ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อผู้เขียนพักอยู่ที่เรือนพักแห่งหนึ่งที่เชียงของ พบว่าเจ้าของเรือนพักทางฝั่งไทย มี หน้าที่ช่วยติดต่อบริษัททัวร์ทางฝั่งลาว ให้ช่วยดูแลลูกค้าของตนจากฝั่งไทย เมื่อมีลูกค้าที่เป็นนักธุรกิจจาก สันกำแพงที่เชียงใหม่มาติดต่อเจ้าของเรือนพักทางฝั่งไทยให้ช่วยหาคนรู้จักทางฝั่งลาวที่จะแนะนำให้ซื้อปอ สาจากทางฝั่งลาวให้ด้วย เจ้าของเรือนพักทางฝั่งไทย ก็กดโทรศัพท์มือถือไปยังคนรู้จักทางฝั่งลาว และติดต่อ เช่ารถให้พาลูกค้าไปหาพ่อค้าที่ขายปอสาที่อยู่ทางฝั่งลาวให้ได้ด้วย

ตัวอย่างข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึง การค้าที่วางอยู่บนความสัมพันธ์ทางสังคมของความเป็นคนรู้จัก และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

4.2.1 ลาวในฐานะประตูทางผ่านสินค้าเกษตรจากจีน

แม้การค้าขายไทยลาวที่เชียงของจะไม่คึกคักเท่า และมีปริมาณมากเท่าการค้าขายที่แม่สาย-ท่า จีเหล็ก หรือที่เชียงแสน ซึ่งเป็นประตูทางผ่านสินค้าจากจีนเข้ามายังไทย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าพ่อค้า ชายแดนไทยที่เชียงของจะยอมจำกัดตัวเองให้ค้าขายเฉพาะกับทางฝั่งลาวเท่านั้น แต่พวกเขาเองก็มีความ สนใจจะติดต่อกับชายแดนกับจีนด้วยเช่นกัน โดยนอกจากจะค้าขายกับจีนโดยตรงที่เชียงแสน ก็สามารถ ใช้ เส้นทางเดินทางผ่านลาวเพื่อเข้าไปค้าขายกับจีน

การที่เส้นทางเดินเรือของเรือสินค้าจีนต้องมาหยุดอยู่ที่เชียงแสน เป็นเพราะแม่น้ำโขงที่เชื่อมต่อระหว่างระหว่างเชียงแสนกับเชียงของ เป็นตำแหน่งที่มีเกาะแก่งอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เรือสินค้า ไม่สามารถเดินทางถึงมาถึงเชียงของได้ ดังนั้น หากต้องการข้ามไปทางบ้านต้นฝั้งทางฝั่งลาว ที่อยู่ตรงข้ามกับเชียงแสน พ่อค้าจากเชียงของก็ต้องเดินทางทางบกทางฝั่งไทย ขึ้นไปยังเชียงแสนก่อน ก่อนที่จะลงเรือข้ามไปยังฝั่งลาวที่บ้านต้นฝั้งอีกทีหนึ่ง จากบ้านต้นฝั้งทางฝั่งลาว ก็สามารถต่อเรือขึ้นไปทางเมืองลอง และเมืองสิงห์ซึ่งเป็นพรมแดนที่ติดกับจีนได้อีกทีหนึ่ง ซึ่งเส้นทางนี้นั่นเอง ที่เป็นเส้นทางสำคัญที่พ่อค้าจะสามารถเดินทางไปซื้อสินค้าเกษตรจากจีนได้ และด้วยเส้นทางนี้เองที่เพิ่มบทบาททางการค้าให้กับพ่อค้าลาวสามารถเข้ามาเป็นตัวเชื่อมต่อหรือเป็นตัวกลางการค้าระหว่างพ่อค้าไทยกับพ่อค้าจีน

สินค้าเกษตรจากจีนที่สำคัญที่มีการขายผ่านพ่อค้าจีนและลาวในเส้นทางนี้ตัวหนึ่งคือ พริก จากการสัมภาษณ์พ่อค้าไทย ที่จังหวัดเชียงใหม่รายหนึ่ง ระบุว่า เขาทำการซื้อขายพริกจำนวนมากเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบทำเป็นพริกแกง เพื่อส่งไปจำหน่ายยังร้านอาหารไทยในต่างประเทศ เนื่องจากมีความต้องการพริกจำนวนมากและตลอดทั้งปี เขาจึงต้องเดินทางรับซื้อพริกไปจากจังหวัดเชียงใหม่ เช่น เชียงราย และในที่สุดก็ได้ข้ามแม่น้ำโขง เพื่อทดลองติดต่อซื้อพริกจากพ่อค้าลาว ซึ่งพ่อค้าลาวคนดังกล่าว นอกจากจะกว้านซื้อพริกจากเกษตรกรลาวแล้ว ซึ่งมีจำนวนน้อย ไม่พอขาย จึงต้องเดินทางเข้าไปทางตอนใต้ของจีนเพื่อซื้อพริกจากเกษตรกรจีนมาขายให้กับพ่อค้าไทยอีกที

เมื่อติดต่อการค้ากันจนเกิดความไว้วางใจในระดับหนึ่ง จึงได้ตกลงร่วมกันลงทุนทำระบบเกษตรพันธสัญญาในลาว เพื่อหวังจะสามารถผลิตและรับซื้อพริกได้จากลาว แต่ค้นพบว่า ไม่สามารถควบคุมปริมาณและคุณภาพได้ ระบบการผลิตในลาวจึงถูกยกเลิกไป แต่ก็ยังคงติดต่อค้าขายกันอยู่ โดยพ่อค้าลาวกลับไปทำหน้าที่เป็นคนกลางซื้อพริกจากจีนมาขายให้กับพ่อค้าไทยตามเดิม ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้าไทยและพ่อค้าลาวเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และยังคงดำเนินต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ณ ปี พ.ศ. 2555 รวมเวลาได้ 15 ปี แล้ว

4.2.2 เครือข่ายพ่อค้าพืชไร่และพ่อค้าชายแดน

การเติบโตของภาคเกษตรกรรมไทยในช่วงห้าสิบปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเกิดจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ป่า ประกอบกับการพัฒนาที่มีการตัดถนนสายใหม่ๆ ทั้งสายหลักและสายรอง ได้ทำให้การขยายตัวของพืชไร่เข้าป้อนตลาดสินค้าพืชไร่สามารถเจริญเติบโตขึ้นได้ การตัดถนนชายแดนเส้นเชียงของ-เทิง ที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2520 ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การปลูกพืชไร่เพื่อเป็นพืชเงินสด สามารถทำได้สะดวกขึ้นในบริเวณชายแดนไทย – ลาว ทางด้านนี้

การขยายตัวของพืชไร่ ส่วนหนึ่งจึงเกิดจากการที่มีการเติบโตของตลาดพืชไร่ และพ่อค้าที่รับซื้อพืชไร่ และส่วนหนึ่งก็เติบโตจากพ่อค้าขายปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่ปล่อยปัจจัยการผลิตให้กับพ่อค้าจำหน่ายปัจจัยการผลิตทางการเกษตรรายย่อยในหมู่บ้าน บางครั้ง พ่อค้ารับซื้อพืชไร่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดียวกับพ่อค้าที่จำหน่ายปัจจัยการผลิต แต่หากสามารถจำหน่ายปัจจัยการผลิตในระบบสินเชื่อได้ด้วย ก็จะ

ทำให้กลุ่มจำนวนเกษตรกรที่จะสามารถขายผลผลิตให้กับคนได้มากขึ้น ในลักษณะที่นักเศรษฐศาสตร์มาร์กซิสต์ในอินเดียในทศวรรษที่ 1970 เรียกว่า “interlinked market” หรือ “ตลาดที่มีความเชื่อมโยงกัน” ในขณะที่ที่ประเทืองเรียกว่า “ระบบพันธสัญญาดั้งเดิมแบบผูก”

ตลาดที่มีการปล่อยสินเชื่อ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบเงินสด หรือในรูปแบบปัจจัยการผลิต โดยที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรกำกับในรูปแบบกฎหมาย เป็นตลาดที่ต้องวางอยู่บนความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความไว้วางใจกัน เช่น ความเป็นคนรู้จักกัน เคยเห็นหน้ากัน เป็นคนบ้านเดียวกัน เป็นญาติกัน หรือเป็นญาติของญาติ ฯลฯ

ดังนั้น เมื่อเปิดพรมแดนค้าขายกันระหว่างไทย – ลาว พ่อค้าพืชไร่จึงผันตัวมาเป็นพ่อค้าขายแคนข้ามไปค้าขายทางฝั่งลาว อาศัยความสัมพันธ์ขั้นที่เครือญาติแบบคนคุ้นเคย จึงเป็นหัวหอกสำคัญในการผลักดันการค้ากับลาว โดยนอกจากรับซื้อผลผลิต ยังเป็นแหล่งสินเชื่อและปัจจัยการผลิตสำคัญในระบบตลาดแบบผูก และสัญญาซื้อขายไม่เป็นทางการแบบปากเปล่า

พบว่า พ่อค้าขายแคนมีการรวมกลุ่มเป็นหอการค้าและกลุ่มผู้ค้าขายแคน เป็นการจัดการทางสังคมที่มีจุดประสงค์ที่จะทำให้ทั้งการแข่งขันและความร่วมมือทางการค้าสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เปิดใหม่ทางการค้า ซึ่งในบางครั้งพ่อค้าขายแคนก็มาร่วมมือกันร่วมกันลงทุนปล่อยสินเชื่อในพื้นที่เปิดใหม่ทางฝั่งลาวด้วยกัน

ในอีกด้านหนึ่งผู้ค้าทางฝั่งลาวก็พยายามรวมกลุ่มกันเช่นกัน เพื่อต่อรองราคา เช่น กลุ่มเครือข่ายการค้าขายแคนที่บ้านด่านทางฝั่งลาวจำนวน 8 ราย ซึ่งริเริ่มจากเกษตรกรระดับผู้นำที่ผันตัวมาทำการค้าร่วมกันเจรจาเรื่องราคากับพ่อค้าทางฝั่งไทย ในขณะเดียวกัน พ่อค้าขายแคนทางฝั่งลาวเหล่านี้ ก็มี “พื้นที่มัน” ของตน ที่เป็นเครือข่ายลูกไร่ของตน ที่พ่อค้าคนอื่นต้องรักษามารยาทที่จะไม่เข้าไปช่วงชิง

สำหรับพ่อค้าขายแคนของไทย ความใกล้เคียงกันของภาษา วัฒนธรรม และพื้นที่ (ที่ถูกคั่นเพียงแม่น้ำโขง) ทำให้การไปมาหาสู่และติดต่อกับพ่อค้าและเกษตรกรลาวทำได้สะดวก พ่อค้าไทยสามารถข้ามไปสังสรรค์ทางฝั่งลาว และในขณะเดียวกันก็สามารถซื้อเชิญพ่อค้าลาวข้ามมาสังสรรค์ทางฝั่งไทยได้โดยไม่มีช่องว่างทางภาษาและวัฒนธรรมมากนัก การรुकตลาดของเมล็ดพันธุ์ห่อใหม่เข้าไปที่ตลาดเมืองสุน (ที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป) ได้มีการใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ในพื้นที่ที่รู้จักกันเป็นเวลานาน จัดงานเลี้ยงเปิดตัวสินค้าที่มีวงดนตรีจากฝั่งไทยเป็นจุดดึงดูดความสนใจ ซึ่งไม่ใช่เฉพาะผู้มาร่วมงานเลี้ยงเท่านั้น แต่ต่อเกษตรกรที่อยู่ในละแวกใกล้เคียง ที่สามารถได้ยินเสียงดนตรีจากงานเลี้ยง

4.2.3 การแข่งขันของตลาดเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่เมืองสุน: การแทรกตัวของพ่อค้าไทย

หลังจากที่พ่อค้าทางฝั่งไทยได้สร้างเครือข่ายกับนายหน้าทางฝั่งลาวที่แขวงบ่อแก้วแล้ว ทำให้สามารถควบคุมการรับซื้อข้าวโพดที่ผลิตที่แขวงบ่อแก้วได้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีความต้องการผลผลิตเพิ่มเติม จึงเริ่มแทรกตัวขยายเครือข่ายการค้าเข้าไปที่เมืองสุน แขวงอุดมไชย โดยสร้างฐานหัวหน้าลูกไร่ให้ทดลองนำปัจจัยการผลิตจากไทยไปปลูก โดยสัญญาจะรับซื้อผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้ ผลผลิตที่ได้จะลำเลียงโดยทางรถ มาถึงเมืองปากแบ่งในฝั่งลาว แล้วลงเรือล่องมาตามลำแม่น้ำโขง ขึ้นท่าทางฝั่งไทยที่บ้านห้วยลึก แจม

ป๊อง และเซียงของ เป็นการแข่งชิงตลาดกับพ่อค้าจากเวียดนามและจีนที่เคยมีฐานที่มั่นทางการค้าที่เมืองฮุน (ดู จามะรี 2554)

การปลูกข้าวโพดที่แขวงอุดมไซนั้น แต่เดิมริเริ่มโดยนักลงทุนจากเวียดนามที่นำเมล็ดพันธุ์ข้าวโพด LVN 10 ของเวียดนามเข้าไปทดลองให้เกษตรกรปลูก และรับซื้อกลับไปยังเวียดนามโดยลำเลียงผลผลิตไปตามทางรถ แล้วต่อลงแพข้ามแม่น้ำเข้าไปที่เวียดนามทางด่านที่เคียนเบียนฟู นอกจากนั้น ยังมีการส่งเสริมขององค์กรพัฒนาจากตะวันตก (เช่น เยอรมัน และสวีเดน) เข้าไปส่งเสริมเกษตรกรลาวให้ปลูกข้าวโพดเพื่อเป็นแหล่งรายได้ โดยมีพื้นที่ส่งเสริมการปลูกข้าวโพดอยู่ที่แถบเมืองนาหม้อ และเมืองฮุนในแขวงอุดมไซ ซึ่งนอกเหนือจากการขายให้กับพ่อค้าเวียดนาม ในยุคแรกๆ นี้ ก็มีพ่อค้าเร่ชาวจีน ตระเวนมารับซื้อผลผลิตในพื้นที่เช่นเดียวกัน

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรระดับผู้นำที่บ้านสิญญเอื่อง ที่เมืองฮุน พบว่าเกษตรกรแบ่งการขยายตัวของการปลูกข้าวโพดออกเป็น 4 ยุค

ยุคที่หนึ่ง เริ่มต้น ค.ศ. 2002 อันเป็นปีที่มีโครงการ UN (โครงการพัฒนาของสหประชาชาติ) นำเอาข้าวโพดสายพันธุ์ส่งเสริมเกษตรกรให้ปลูก ซึ่งเป็นแนวพันธุ์ข้าวโพดสายพันธุ์จากไทย ชื่อว่า “พันธุ์ SUPER พิเศษ” ผลผลิตที่ผลิตได้ในตอนแรกนี้ส่งไปขายที่จีน และมีวางขายตามบ้านบ้าง โดยมีพ่อค้าลาวที่มีเครือข่ายกับพ่อค้าจีน เข้ามาตระเวนรับซื้อในราคา กิโลกรัมละ 500 กีบ (2 บาท)

ยุคที่สอง เริ่มจากปี ค.ศ. 2004 เริ่มมีพันธุ์ LVN 10 จากเวียดนามเข้ามาวางจำหน่ายตามร้านขายปัจจัยการผลิตในหมู่บ้าน นอกจากนั้น ก็มีพ่อค้าจากเวียดนามเข้ามารับซื้อผลผลิต ซึ่งนอกจากจะส่งไปขายที่เวียดนามและจีนแล้ว ก็มีการส่งไปขายที่ไทยด้วย โดยมีพ่อค้าจากไทยแทรกตัวเข้ามารับซื้อ ช่วงนี้ ราคาขายที่ได้ จะสูงขึ้นเป็น 800 กีบต่อกิโลกรัม (3.20 บาท) เนื่องจากมีพ่อค้าจำนวนมากแข่งขันรับซื้อมากขึ้น

ยุคที่สาม เริ่มจากปี ค.ศ. 2007 เป็นยุคที่มีแนวพันธุ์หลักๆ อยู่สองแนวพันธุ์ คือ LVN 10 และ CP 888 สะท้อนให้เห็นการแข่งขันในพื้นที่ระหว่างพ่อค้าจำหน่ายเมล็ดพันธุ์จากเวียดนามและไทย ผลผลิตที่ได้ส่งไปขายยังเวียดนาม จีน และไทย ราคาขายเพิ่มขึ้นอยู่ระหว่าง 1,200-1,500 กีบ ต่อกิโลกรัม

ยุคที่สี่ เริ่มจากปี ค.ศ. 2010 เป็นยุคที่เกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า เป็นยุคของเมล็ดพันธุ์ NK10 และ NK6343 จากไทยทั้งคู่ และมีการแข่งขันการทำตลาดจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ Pioneer และ Syngenta ที่เข้ามาจากทางฝั่งไทยทั้งคู่เพื่อมาแข่งชิงตลาดกับ CP888

การแบ่งยุคการผลิตออกเป็น 4 ยุคที่เริ่มต้นจากปี ค.ศ. 2002 นี้ เป็นการแบ่งโดยหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรลาวเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ยุคที่ 1 และ 2 เป็นยุคที่เมล็ดพันธุ์จากเวียดนามครองตลาดเมล็ดพันธุ์ ในขณะที่ตลาดรับซื้อผลผลิตเป็นของพ่อค้าจีนและเวียดนาม ในขณะที่ยุคที่ 3 ที่เริ่มจากปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550; หลังยุทธศาสตร์โครงการ ASCMEC) ตลาดเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่เมืองฮุนเริ่มถูกแย่งชิงตลาดจากพันธุ์ CP888 จากไทย เป็นการแข่งชิงตลาดกันระหว่างเมล็ดพันธุ์ที่ผลิตในเวียดนามกับไทย¹ ในระยะที่อีก 3 ปี

¹ แท้จริงแล้ว บริษัท CP ของไทยมีส่วนช่วยพัฒนาเมล็ดพันธุ์ LVN 10 ของเวียดนาม

หลังจากนั้น ตลาดเมล็ดพันธุ์ที่เมืองสุรนาคเป็นการแข่งขันกันระหว่างบริษัทจากไทยเอง ในขณะที่ตลาดผลผลิตก็ถูกพ่อค้าจากไทยเข้าไปแย่งส่วนแบ่งการตลาด โดยเข้าไปพร้อมกับระบบการตลาดแบบ “ผูก” ที่เชื่อมโยงการรับซื้อผลผลิตเข้ากับการขายเมล็ดพันธุ์ในระบบสินเชื่อ ภายใต้สัญญาจะซื้อแบบปากเปล่า ทั้งนี้ หัวหอกสำคัญในการขับเคลื่อนการแข่งขัน ได้แก่ พ่อค้าชาวดนกลุ่มต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนบริษัท

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าพ่อค้าชาวดนจะผูกตัวเองเป็นนายหน้าให้กับบริษัทใดบริษัทหนึ่งแบบตายตัว แต่หากบริษัทใดให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าหรือปล่อยสินเชื่อให้มากกว่า พ่อค้าก็พร้อมจะเปลี่ยนสังกัดตนเองไปอยู่กับบริษัทนั้น

และก็เป็นเช่นเดียวกันสำหรับเอเยนต์ชาวลาว กล่าวคือ เขาไม่จำเป็นต้องผูกติดตัวเองกับพ่อค้าชาวดนไทยคนใดคนหนึ่งตลอดไป แต่สามารถเปลี่ยนสังกัดไปอยู่กับพ่อค้าชาวดนคนอื่นที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงกว่า

หัวหน้ากลุ่มการผลิตที่เป็นเจ้าของร้านขายปัจจัยการผลิต รวมทั้งเป็นผู้รับซื้อผลผลิตข้าวโพดรายใหญ่ที่เมืองสุรนาคให้สัมภาษณ์ว่า ปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) ความนิยมในเมล็ดพันธุ์ CP888 จากไทยเริ่มมีแนวโน้มลดลง เพราะตัวแทนจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ดังกล่าวในพื้นที่ ไม่มีนโยบายปล่อยสินเชื่อระยะยาวให้กับตัวแทนทางฝังบาว ในขณะที่ Pioneer และ Syngenta จากไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Syngenta ซึ่งเป็นบริษัทที่เพิ่งเข้ามาใหม่ในลาวมีนโยบายในการปล่อยสินเชื่อปัจจัยการผลิตให้กับตัวแทนทางฝังบาวในปริมาณที่มากกว่ามาก ทำให้ตัวแทนทางฝังบาวหันมาให้การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์จากสองบริษัทนี้มากกว่า

เราสามารถมองเห็นภาพการแข่งขันตลาดเมล็ดพันธุ์ในพื้นที่เพาะปลูกเปิดใหม่ทางฝังบาวได้ จากการแบ่งยุคของหัวหน้ากลุ่มเกษตรกร และตัวแทนจำหน่ายปัจจัยการผลิตดังที่กล่าวไปแล้ว

4.2.4 ความเกี่ยวพันของตลาดเมล็ดพันธุ์กับตลาดผลผลิตในระบบลูกไร่: ตรรกะทุนนิยม

หากพิจารณาพื้นที่ปลูกข้าวโพดที่เมืองสุรนาคที่ประเมินว่ามี 59,400 ไร่ คำนวณว่าพื้นที่ 1 ไร่ ใช้เมล็ดพันธุ์ 3 กิโลกรัม ราคาเมล็ดพันธุ์ของบริษัทใหญ่ๆ อยู่ที่กิโลกรัมละ 110-130 บาท ต้นทุนค่าเมล็ดพันธุ์ของพื้นที่ 1 ไร่ จึงตกอยู่ที่ 330-390 บาท หากเป็นพื้นที่ 59,400 ไร่ มูลค่าการค้าเมล็ดพันธุ์ก็จะตกที่ประมาณ 19.6-23 ล้านบาท และหากรวมพื้นที่แขวงบ่อแก้วด้วย ทั้งสองฤดูเพาะปลูกประมาณ 1.9 แสนไร่ มูลค่าการค้าเมล็ดพันธุ์รวมสองฤดูของพื้นที่ทั้งหมดก็จะอยู่ที่ประมาณ 62.7 - 74.1 ล้านบาท

ตลาดผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นตลาดที่เกี่ยวกับตลาดเมล็ดพันธุ์ และระบบลูกไร่เป็นระบบที่เชื่อมโยงสองตลาดนี้เข้าด้วยกัน ให้พ่อค้าคนกลางเป็นทั้งผู้จำหน่ายเมล็ดพันธุ์และรับซื้อผลผลิต ระบบลูกไร่จึงเป็นระบบที่เรียกว่า “interlinked market” ตามที่ประเมินไปข้างต้นว่าตลาดเมล็ดพันธุ์ในพื้นที่ที่มีมูลค่าประมาณ 62.7-74.1 ล้านบาท หากรวมมูลค่าผลผลิตในพื้นที่ 1.9 แสนไร่ ว่าจะมีผลผลิต 2 แสนตันต่อปี ในราคากิโลกรัมละ 5 บาท หรือ ต้นละ 5,000 บาท ก็จะเป็นว่ามูลค่าข้าวโพดในพื้นที่นี้จะสูงถึง 1,000 ล้านบาท

การแทรกตัวของบริษัทเมล็ดพันธุ์เข้ามาในพื้นที่ ต้องอาศัยการเจาะเข้ามาทางพ่อค้าท้องถิ่นทางชายแดนที่มีเครือข่ายของตนอยู่แล้ว โดยต้องสามารถสร้างข้อเสนอที่จูงใจมากกว่าบริษัทเดิม เช่น การให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า การปล่อยสินเชื่อที่มากกว่า และมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่า

สำหรับพ่อค้าท้องถิ่น การตัดสินใจเข้าร่วมกับบริษัทใหม่ที่ปล่อยสินเชื่อให้มากกว่า เท่ากับเป็นการเพิ่มเงินทุนให้กับเขา ซึ่งทำให้เขาสามารถปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรจำนวนมากขึ้น และภายใต้ระบบลูกไร่ ที่ตลาดเมล็ดพันธุ์และตลาดผลผลิตถูกผูกเข้ามาเป็นตลาดเดียวกัน (interlinked market) ก็จะทำให้เขามีส่วนแบ่งมากขึ้นในตลาดข้าวโพดที่มีมูลค่านับพันล้านบาท

จากกรณีศึกษาที่เมืองฮุนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าการผลิตในระบบลูกไร่และการตลาดแบบ “ผูก” เกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก และถูกกำกับโดยตรรกะวิถีคิดในแบบทุนนิยม ซึ่งออกจากจะมีกำไรเป็นวัตถุประสงค์หลัก ก็ยังมีการแข่งขันและการสร้างแรงจูงใจเป็นกลไกขับเคลื่อนการผลิตและการค้าความสัมพันธ์ทางสังคมถูกใช้ในฐานะเป็นกลไกขับเคลื่อนการผลิตและการค้าด้วยอีกส่วนหนึ่ง

4.3 การขยายตัวของพ่อค้าจีนในลาว

ถนนหมายเลข R3A ที่เชื่อมต่อหลวงน้ำทา กับบ่อแก้ว ภายในเวลาสี่ชั่วโมง สามารถทำให้พ่อค้าจีนตระเวนรับซื้อสินค้าเกษตรในแขวงบ่อแก้วได้ง่ายขึ้น ซึ่งใช้เวลาเดินทางเพียงแค่ 4 ชั่วโมงเท่านั้น ดังจะเห็นว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2552 เมื่อไทยกวัดจั้นห้ามนำเข้าข้าวโพดจากลาว เนื่องจากเกรงว่ามีการลักลอบนำเข้าข้าวโพดลาวมาสวมสิทธิ์เป็นข้าวโพดไทยเพื่อรับราคาระประกัน ทำให้พ่อค้าลาวซึ่งเคยเป็นคู่ค้ากับพ่อค้าไทยไม่สามารถซื้อข้าวโพดเข้ามาขายทางฝั่งไทยได้ พ่อค้าจีนจำนวนหนึ่งจึงเดินทางเข้ามารับซื้อข้าวโพดที่ข้ามมายังฝั่งไทยไม่ได้โดยทันที

ประกอบกับในปีดังกล่าว เป็นปีที่จีนมีความต้องการข้าวโพดเพิ่มขึ้น จึงทำให้เกิดการแทรกตัวเข้ามาของพ่อค้าจีนเชื้อสายไตลื้อ ผ่านมาทางเครือข่ายที่มีเชื้อสายลื้อ ซึ่งเป็นชาติพันธุ์ที่มีอยู่มากในลาวตอนเหนือและจีนตอนใต้ นอกจากนั้นพ่อค้ายังใช้ระบบการจ่ายเงินสด ซึ่งทำให้สามารถสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเมื่อเข้ามาเจาะทะลวงพื้นที่เขตการค้าของพ่อค้าชายแดนไทยได้แล้วในครั้งแรก ต่อมาก็พยายามสร้างและรักษาฐานความสัมพันธ์เอาไว้

การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ทำให้ฐานะของประชาชนจำนวนหนึ่งดีขึ้น และความต้องการบริโภคเนื้อสัตว์ในจีนก็สูงขึ้น ส่งผลต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในจีน

รายงานของ Ross Korves (2010) ระบุว่า จีนผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ 155 ล้านตัน² ในปี ค.ศ. 2009 – 2010 แต่ความต้องการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้จีนต้องนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากประเทศคู่ค้าสำคัญ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา บราซิล แอฟริกาใต้ ไทย และอินเดีย แต่ประเมินว่าไม่น่าเกิน 2 ล้านตัน

การขยายปริมาณการค้าข้าวโพดของจีนตอนใต้กับลาวตอนเหนือ เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1994 ในฐานะความร่วมมือจีน – ลาว ในการลดพื้นที่ปลูกฝิ่นในลาว และในปี ค.ศ. 2005 มีการตั้งบริษัทการค้าชายแดนที่ชื่อ “Mengla Jingu Border Trade Company Limited” โดยที่บริษัทได้ลงทุนทำโรงโม่ข้าวโพดที่เมืองมวง ในเขตจีน เพื่อรับซื้อข้าวโพดที่ผลิตทางตอนเหนือของลาวเข้ามาอบที่โรงโม่ดังกล่าว

รายงานของ LSUAFRP (2006: 4) ระบุว่า อุดมไชยเป็นแนวทางตอนเหนือของลาวที่เป็นแหล่งปลูกข้าวโพดที่สำคัญ และมีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 3,000 ตันในทศวรรษที่ 1980 และ 1990 เป็น 73,000 ตัน ในปี ค.ศ. 2005 และคาดว่าจะมากกว่า 100,000 ตัน ในปี ค.ศ. 2006 โดยพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มจาก 4,000 เฮกเตอร์ ในปี ค.ศ. 2002 เป็น 20,000 เฮกเตอร์ (132,000 ไร่) ในปี ค.ศ. 2006 หรือเพิ่มขึ้นถึง 5 เท่าในเวลาเพียง 4 ปี มูลค่าการส่งออกใน ค.ศ. 2005 คิดเป็น 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือ 120 ล้านบาท

เกือบร้อยละ 70 ของข้าวโพดที่ผลิตในอุดมไชย จะส่งออกไปยังจีน ในขณะที่ที่เหลือจะส่งออกไปยังเวียดนามและไทย อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 2005 มีปัญหาการส่งออกไปยังจีน เนื่องจาก (1) เกษตรกรจีนร้องเรียนต่อรัฐบาลจีนว่า มีข้าวโพดจากลาวทะลักเข้ามาในจีนมากเกินไป ส่งผลให้ราคาในจีนมีแนวโน้มลดลง (2) เกษตรกรร้องเรียนให้รัฐบาลเข้มงวดเรื่องโควตาปริมาณการนำเข้าข้าวโพด³ จากประเทศเพื่อนบ้านมายังจีน (ดู Khampou and Talje 2006 – และ LSUAFRP 2006)

² ถึงแม้จีนจะมีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้น เช่น ในเขตสิบสองปันนา ซึ่งมีการผลิตเพิ่มขึ้นจาก 21,000 เฮกเตอร์ ในปี ค.ศ. 2002 เป็น 24,667 เฮกเตอร์ ในปี ค.ศ. 2005 และผลผลิตจาก 58,000 ตัน เป็น 70,000 ตัน โดยพื้นที่ที่เป็นที่นิยมกัน ได้แก่ Zengda 615, Zhengda 819 และ Huidam 4 แต่กระนั้นความต้องการข้าวโพดก็ยังเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ทำให้ต้องมีการนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียทางตอนใต้มากขึ้น (LSUAFRP Workshop Report 2006: 13)

³ หลังจากที่จีนเข้าร่วมเป็นสมาชิก WTO ในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการกำหนด TRQ (Tariff Rate Quota) หรืออัตราภาษีศุลกากรนำเข้าในและนอกโควตา ซึ่งจะมีการประกาศล่วงหน้าทุกปี (เช่นเดียวกับไทย) (เนื่องจากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ก็เป็นสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ หรือ “sensitive agricultural products” สำหรับจีน และจีนก็ต้องการปกป้องราคาในประเทศให้กับเกษตรกรของตนเช่นกัน)

ในปี ค.ศ. 1999 จีนกับสหรัฐอเมริกา ลงนามในสัญญาข้อตกลงที่จีนจะลดภาษีศุลกากรนำเข้าข้าวโพดจากสหรัฐอเมริกา แต่จะควบคุมปริมาณการค้าด้วยการกำหนดปริมาณโควตานำเข้า โดยจากปี ค.ศ. 2004 – 2006 จีนกำหนดภาษีศุลกากรอยู่ที่ร้อยละ 65 – 71

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้จีนจะดูเป็นเหมือนคู่แข่งที่จะแทรกตัวเข้ามาแย่งตลาดการค้าข้าวโพดในลาวกับไทย แต่จีนเองก็มีข้อจำกัดกับการที่ข้าวโพดก็เป็นสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษสำหรับจีนเช่นกัน และรัฐบาลจีนเองก็มีความรับผิดชอบภาระหน้าที่ในการดูแลเกษตรกรจีนให้ได้รับราคาที่เป็นธรรมเมื่อได้รับการร้องเรียนจากเกษตรกรจีน จีนก็ต้องดำเนินการจำกัดปริมาณการนำเข้าข้าวโพดจากลาวในปีดังกล่าว

ตัวอย่างการเจาะตลาดของพ่อค้าจีนระดับกลางในการรับซื้อฟักทองในลาวที่พงสาลี: การสร้างระบบการค้าที่วางอยู่บนความสัมพันธ์ที่ดีและความไว้วางใจ

ในรายงานของ Khampou and Talje (2006) ได้ยกตัวอย่างกรณีศึกษาพ่อค้าสินค้าเกษตรจีนขนาดเล็กถึงขนาดกลางที่เดินทางตระเวนรับซื้อข้าวโพดในบริเวณแขวงอุดมไซ โดยกล่าวว่า พ่อค้าเหล่านี้มิได้มีสัญญาปากเปล่ากับเกษตรกรลาวก่อนล่วงหน้า และยังไม่ได้เป็นผู้ปล่อยปัจจัยการผลิต โดยที่ข้าวโพดที่พวกเขาตระเวนรับซื้อนั้น เป็นข้าวโพดที่องค์กรพัฒนาเอกชนตะวันตกสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ให้เกษตรกรลาวปลูก หรือมีเช่นนั้นก็เป็นเมล็ดพันธุ์ที่เกษตรกรลาวซื้อหามาเองจากตลาด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพันธุ์ LVN 10 ที่แบ่งขายเป็นถุงขนาดเล็ก 1 - 2 กิโลกรัม เกษตรกรเหล่านี้เป็นเกษตรกรอิสระที่ไม่ได้มีสัญญาผูกมัดว่าจะต้องขายผลผลิตให้กับผู้ใด

แต่ถึงแม้ Khampou and Talje (2006) จะกล่าวถึงพ่อค้าเร่อิสระของจีนเหล่านี้ในระบบการซื้อข้าวโพด แต่ก็มิได้หมายความว่า พ่อค้าจีนระดับเล็กถึงกลางจะไม่ได้ใช้ระบบการซื้อขายในระบบ “ผูก” เสียเลยทีเดียว

ตัวอย่างที่พ่อค้าจีนระดับกลางใช้ความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นกลไกในการสร้างฐานทางการค้าสามารถพบได้ในงานศึกษาของ Fullbrook (2011) ที่เข้าไปศึกษาในพื้นที่แขวงพงสาลีที่อยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของลาว ซึ่งเป็นพื้นที่แห่งหนึ่งที่มีความผูกพันทางการค้ากับจีนมาเป็นเวลานาน เขากล่าวถึงระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างพ่อค้าจีนกับเกษตรกรลาวที่แขวงพงสาลี ไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ แม้ลาวจะเปิดกว้างให้พ่อค้าจีนเข้าไปรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรกับเกษตรกรลาว แต่รัฐบาลท้องถิ่น มักยืนยันให้พ่อค้าจีนต้องเซ็นสัญญากับเกษตรกรภายใต้ความเห็นชอบของงานกสิกรรมในระดับแขวง โดยพ่อค้าจะต้องระบุนาการรับซื้อผลผลิตให้ชัดเจนในสัญญา และต้องวางเงินประกันไว้ที่สำนักงานแขวง เพื่อป้องกันการผิดสัญญา ทั้งนี้ เป็นไปสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติที่ต้องการให้พ่อค้าต่างชาติทำสัญญากับเกษตรกรลาวภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาแบบเป็นทางการ

Fullbrook ได้ยกตัวอย่างกรณีศึกษาของพ่อค้าจีนเชื้อสายไต้หวันคนหนึ่ง ซึ่งเป็นพ่อค้าระดับกลางที่ชื่อ “คำ” (ชื่อสมมุติ) ที่เพิ่งจะเริ่มทำธุรกิจรับซื้อฟักทองจากเกษตรกรลาว แต่เขาเคยทำการค้าบริเวณเมืองหล้าที่ชายแดนจีน-ลาว มาตั้งแต่ยี่สิบปีก่อนหน้านี้ เขาเริ่มทำธุรกิจการรับซื้อสินค้าเกษตรในลาว โดยเริ่มจากการรับซื้อข้าวใน ปี ค.ศ. 2000 จากนั้นก็ขยายธุรกิจมารับซื้อฟักทองจากเกษตรกรลาว

เมื่อเริ่มต้นธุรกิจรับซื้อฟักทอง เขาทำการรับซื้อในลักษณะพ่อค้าเร่ คือ รับซื้อฟักทองจากเกษตรกรที่ไม่ได้มีพันธสัญญากับผู้รับซื้อรายอื่น จนกระทั่ง มีพ่อค้าจีนจากเสฉวนผู้หนึ่ง ออกทุนให้จำนวนใหญ่ จึงทำให้เขาเริ่มก้าวเข้ามาสู่ระบบเกษตรพันธสัญญากับเกษตรกรลาวโดยตรง โดยปล่อยสินเชื่อเป็นปัจจัยการผลิต โดยมี “จันลี” (ชื่อสมมุติ) ที่เขารู้จักมาก่อนหน้านี้ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเขากับเกษตรกรลาว ทำหน้าที่ในการหาทั้งเกษตรกรและที่ดินที่จะใช้ทำการผลิตฟักทอง (Fullbrook 2011: 52) แม้ในด้านหนึ่งเขาสามารถตระเวนรับซื้อจากเกษตรกรอิสระที่ไม่ได้มีสัญญากับผู้ใด แต่เพื่อลดความเสี่ยง เขาก็จำเป็นต้องมีการทำสัญญาที่เป็นทางการกับเกษตรกรกลุ่มหนึ่งเป็นการผูกมัดให้ตายตัวไว้ก่อนจำนวนหนึ่ง

เมื่อเปลี่ยนสถานภาพจากพ่อค้าเร่มาเป็นพ่อค้ารับซื้อสินค้าเกษตรแบบพันธสัญญา คำจึงต้องไปจดทะเบียนที่งานกสิกรรมและป่าไม้ และทำสัญญาซื้อขายกับเกษตรกรเป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งต้องวางเงินประกันจำนวน 20,000 หยวนไว้ที่งานกสิกรรมและป่าไม้ด้วย ซึ่งเป็นการค้ำประกันว่า หากคำไม่สามารถรับซื้อสินค้าเกษตรได้ในราคาประกัน เขางสามารถนำเงินประกันดังกล่าวไปชดเชยความเสียหายให้กับเกษตรกร แต่หากการซื้อขายเป็นไปด้วยดี คำก็สามารถรับเงินประกันคืนได้

ในส่วนของ “คำ” เอง ก็ต้องการที่จะทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่แขวง ทั้งนี้เพราะหากเกิดปัญหาใดๆ ขึ้นมา ก็จะได้สามารถร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่ประสานให้ความช่วยเหลือได้

อย่างไรก็ตาม Fullbrook พบว่า ระบบการซื้อขายและส่งออกฟักทองนั้น ไม่ได้เป็นระบบเสรีเต็มตัว เนื่องจากเขาพบว่า แขวงได้ให้สิทธิในการรับซื้อและส่งออกกับบริษัทจีนเพียงสองบริษัทเท่านั้น ถึงแม้ “คำ” จะสามารถแทรกตัวเข้ามาจดทะเบียนเป็นผู้รับซื้อได้อย่างเป็นทางการ แต่ก็ไม่มีสิทธิในการส่งออก หากจะส่งออก “คำ” ต้องติดต่อกับบริษัทจีนที่ได้สิทธิในการส่งออก โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับบริษัทส่งออกในกรณีฟักทอง เขาต้องจ่ายค่าธรรมเนียมกิโลกรัมละ 1 เจียว⁴ (jiao) ซึ่งอาจเรียกเงินดังกล่าวว่าเป็นค่าหัวคิวให้กับบริษัทก็ได้

จากตัวอย่างข้างต้น จึงเห็นได้ว่า พ่อค้าจีนที่ทำการรับซื้อฟักทองนั้นมีอยู่สองระดับ คือ หนึ่ง ระดับใหญ่ มีสิทธิในการรับซื้อและส่งออก และสอง ระดับกลาง เช่น “คำ” มีสิทธิจะรับซื้อเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิส่งออก หากประสงค์จะส่งออก จะต้องจ่ายค่าหัวคิวให้กับบริษัทที่ได้รับสิทธิในการส่งออกกล่าวคือส่งออกในโควตาของบริษัทส่งออก

ถึงแม้ “คำ” จะเป็นคนจีนเชื้อสายไตลื้อ ซึ่งทำให้เขาพอสื่อสารกับคนลาวเชื้อสายไตลื้อด้วยกันได้ แต่เขาก็ต้องหานายหน้าที่เป็นคนลาวในพื้นที่เช่น “จันลี” ให้เป็นผู้ติดต่อหาเกษตรกรมาเข้าร่วมโครงการปลูกฟักทองกับเขาด้วย โดยอาศัยความเป็นคนในพื้นที่ชุมชนของ “จันลี”

⁴ 1 หยวน เท่ากับ 10 เจียว

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของระบบเกษตรพันธสัญญาแบบเป็นทางการจากมุมมองพ่อค้า ดังกรณีตัวอย่างการรับซื้อฟักทองของ “คำ” แสดงให้เราเห็นว่า 1) เกษตรพันธสัญญาแบบเป็นทางการ เป็นการผูกเกษตรกรไว้กับพ่อค้า ทำให้พ่อค้ามีเครือข่ายเกษตรกรที่แน่นอน 2) พ่อค้าสามารถได้ประโยชน์จากสัญญาที่เป็นทางการ คือ สามารถร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ หากเกิดปัญหากับเกษตรกร

อย่างไรก็ตาม ในรายงานเล่มเดียวกัน Fullbrook (2011) อ้างอิงบ่อยครั้งถึงคำพูดของเกษตรกรลาวกับพ่อค้าข้ามชาติ ว่าการซื้อขายของพวกเขาเป็นระบบที่ต้องวางอยู่บนความไว้นับถือซึ่งกันและกัน ในกรณี “คำ” พ่อค้ารับซื้อฟักทอง กับ “จันลี” นายหน้าที่จัดการรวมกลุ่มเกษตรกรลาวให้อยู่ในสังกัดการขายผลผลิตให้เขา หรือกรณีเกษตรกรลาวที่บ้านคำ กับพ่อค้าไทยก็เช่นกัน ทั้งสองฝ่ายกล่าวอ้างถึงความไว้นับถือซึ่งกันและกัน ซึ่งทำให้การค้าดำเนินมาได้อย่างต่อเนื่องและยาวนาน

4.4 ศักยภาพในการต่อรองของพ่อค้าลาวและเกษตรกรลาว

การที่ข้าวโพดเป็นสินค้าที่อยู่ในความต้องการทั้งของพ่อค้าไทย จีน และเวียดนาม ทำให้พ่อค้าลาวมีศักยภาพในการต่อรองมากขึ้น โดยยุทธศาสตร์ในการต่อรองประกอบไปด้วย 1) การผูกมัดเกษตรกรลาวให้อยู่ในสังกัดการผลิตภายใต้ระบบกลุ่มการผลิตและบริษัทส่งออก 2) การต่อรองที่สามารถเลือกเข้าสู่ระบบสัญญาแบบเป็นทางการกับพ่อค้าข้ามชาติได้หากสัญญาแบบปากเปล่าไม่ได้ผล โดยทั้งสองยุทธศาสตร์นี้ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ในการสร้างข้อกฎหมายที่เป็นทางการ สำหรับเกษตรกรลาวในระดับลูกไร่ที่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีเงินสดเพียงพอที่จะใช้เงินทุนในการผลิต การต่อรองของพวกเขาจะขึ้นอยู่กับ 1) การใช้สัญญาแบบปากเปล่า ซึ่งทำให้พวกเขาลี้ภัยที่จะไม่มีขายผลผลิตให้กับเจ้าของปัจจัยการผลิต ทรายใดที่ยังรักษาสัญญาด้วยการชำระค่าปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีสินค้าที่ผลิตเป็นสินค้าเกษตรที่มีตลาดรับซื้อไม่จำกัด เช่น ข้าวโพด แต่ 2) หากเป็นสินค้าเกษตรที่มีตลาดจำกัด สัญญาแบบเป็นลายลักษณ์อักษรจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่า เพราะเป็นเครื่องค้ำประกันว่าพวกเขาจะสามารถขายผลผลิตได้

4.4.1 ยุทธศาสตร์ของพ่อค้าลาว

1) การผูกมัดเกษตรกรลาวให้อยู่ในสังกัดการผลิตภายใต้ระบบกลุ่มการผลิตและบริษัทส่งออก

ระบบกลุ่มการผลิตถือเป็นระบบลูกไร่ประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการผูกมัดแรงงานเกษตรกรให้ทำการผลิตเพื่อขายให้กับหัวหน้ากลุ่ม และยังสร้างความสัมพันธ์แบบผูกมัดระหว่างหัวหน้ากลุ่มการผลิตกับพ่อค้าที่หัวหน้ากลุ่มไปรับปัจจัยการผลิตมา

แม้จะสามารถมองได้ว่า การจัดการผลิตในระบบลูกไร่นี้เป็นจัดการการผลิตแบบผูกมัดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมในระบบอุปถัมภ์ แต่ในอีกแง่หนึ่งก็เห็นการแทรกตัวของตรรกะการคิดแบบทุนนิยมที่นำระบบแรงจูงใจเข้ามาเป็นกลไกในการเพิ่มปริมาณการผลิต เช่น มีการแบ่งส่วนแบ่งการ

ขายให้กับหัวหน้ากลุ่มในระดับรองที่สามารถหาลูกไร่เข้าเพิ่มในสังกัด ขยายศักยภาพการผลิตทั้งในการด้านแรงงานที่เพิ่มขึ้นและพื้นที่การผลิตที่เพิ่มขึ้น

การตั้งกลุ่มการผลิต ที่เป็นนโยบายของรัฐบาลลาวทั้งในระดับส่วนกลางและระดับแขวง จริงๆ แล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถรวมตัวซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิตร่วมกันเป็นกลุ่มใหญ่ เพื่อสามารถต่อรองราคากับพ่อค้าคนกลางได้ แต่การจัดตั้งกลุ่มการผลิตดังกล่าว กลับทำให้ผู้ที่สามารถเข้าถึงหัวหน้ากลุ่มการผลิตสามารถควบคุมเกษตรกรที่สังกัดอยู่ในกลุ่มได้ทันที

2) การต่อรองที่สามารถเลือกเข้าสู่ระบบสัญญาแบบเป็นทางการกับพ่อค้าข้ามชาติได้ หากสัญญาแบบปากเปล่าไม่ได้ผล

แม้ในด้านหนึ่งเราอาจมองว่า ระบบลูกไร่เป็นระบบที่มีการผูกมัด แต่ระบบลูกไร่ที่อิงสัญญาการซื้อขายแบบปากเปล่าบนฐานความไว้วางใจของความเป็นคนรู้จักกัน ได้เปิดพื้นที่แห่งการต่อรอง (room for manoeuvre) ระหว่างเกษตรกรกับหัวหน้ากลุ่ม และระหว่างหัวหน้ากลุ่มกับพ่อค้า เพราะการที่ไม่มีสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร เกษตรกรจึงขายผลผลิตให้กับผู้อื่นที่ให้ราคาสูงกว่าได้ หรือหัวหน้ากลุ่มก็สามารถขายให้กับพ่อค้ารายอื่นได้เช่นกัน แต่ระบบปากเปล่านั้นจะเป็นระบบที่ทรงประสิทธิภาพ เมื่อถูกนำไปใช้ในชุมชนขนาดเล็ก ที่ผู้คนมีความรู้จักคุ้นเคยกันและยังไม่มีคู่แข่งทางการค้ามากนัก

จะเห็นว่า ในช่วงต้นของการเริ่มกลับมาเปิดพรมแดนค้าขายกันระหว่างไทยและลาว พ่อค้าชายแดนของไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นหัวหอกทางการค้า และพ่อค้าชายแดนได้ใช้ความสัมพันธ์อันที่เครือญาติ เช่น การเป็นญาติของญาติ หรือการเป็นเพื่อนของเพื่อน อันเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมในการสร้างความสัมพันธ์ทางการค้า ดังนั้น การซื้อขายกันจึงเป็นสัญญาแบบปากเปล่า เพราะถือว่าเป็นการค้าขายของคนรู้จักกัน

เราจะเห็นว่าพ่อค้าจีนที่เข้ามาทำการค้าขายในลาวก็พยายามสร้างความสัมพันธ์อันที่เครือญาติ เช่น การอ้างความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน (เช่น การอ้างถึงความเป็น “ลื้อ” อันเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ทั้งในบริเวณทางตอนใต้ของจีนและตอนเหนือของลาว) พ่อค้าจีนอื่นที่ไม่มีเชื้อสายลื้อ จึงมักต้องหานายหน้าการค้าที่มีเชื้อสายลื้อให้เป็นตัวกลางสร้างความสัมพันธ์กับผู้ค้าชาวลา หรือมีเช่นนั้นก็ต้องการสร้างควาไว้วางใจด้วยการซื้อขายโดยใช้เงินสด หรือใช้ทั้งสองอย่างควบคู่กัน

การขยายตัวของการค้าข้ามชาติได้ทำให้มีผู้ค้าจำนวนมากขึ้น ซึ่งไม่สามารถอ้างความสัมพันธ์อันที่เครือญาติอย่างเดียวได้อีกต่อไป จึงต้องมีการสร้างมาตรการประกันความเสี่ยงของการผลิตสัญญาการค้าด้วยการทำสัญญาแบบลายลักษณ์อักษร ผ่านการรับรู้ของเจ้าหน้าที่รัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐเข้ามาควบคุมข้อตกลงทางการค้าเพิ่มมากขึ้น

แม้การทำสัญญาทางการค้าตามกรอบกฎหมายของรัฐจะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ค้าต่างชาติ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐก็มีหน้าที่ดูแลประโยชน์ของทั้งเกษตรกรและพ่อค้าที่เป็นคนลาว ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลลาวได้ถือเป็นนโยบายปกป้องเกษตรกรภายในประเทศ ด้วยการสนับสนุนให้มีการทำเกษตรพันธสัญญาแบบเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างเกษตรกรลาวกับผู้ค้าต่างชาติ

แต่การใช้สัญญาแบบเป็นทางการมีข้อผูกมัดที่ตายตัวต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การค้าขายสินค้าเกษตร ที่ทำให้ผู้ขายถูกผูกมัดด้วยปริมาณและคุณภาพของสินค้าที่ต้องส่งมอบ ทำให้บางครั้งผู้ขายพอใจที่จะใช้สัญญาแบบปากเปล่ามากกว่าจะใช้สัญญาที่เป็นทางการ

ในกรณีของข้าวโพด เนื่องจากเป็นสินค้าที่อยู่ในความต้องการของพ่อค้าต่างชาติถึงสามประเทศ พ่อค้าลาวจึงพยายามเลือกที่จะไม่ทำสัญญาผูกมัดแบบเป็นทางการกับพ่อค้าชาติใดชาติหนึ่ง แต่จะอาศัยสัญญาแบบปากเปล่าเป็นเครื่องต่อรองว่า พวกเขาสามารถเปลี่ยนคู่ค้าได้ และทำให้การที่ไม่เปลี่ยนคู่ค้าทั้งที่ สามารถทำได้ ยิ่งทำให้พวกเขาแลดูมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น

4.4.2 ยุทธศาสตร์ของเกษตรกรลาว

หากเปรียบเทียบกับพ่อค้า จะพบว่า เกษตรกรลาวจะมีช่องทางในการต่อรองกับผู้ค้า ไม่ว่าจะเป็น พ่อค้าชาติใดน้อยกว่า เพราะเกษตรกรลาวไม่มีทุนมากพอที่จะอบข้าวโพดให้แห้งและเก็บไว้รอราคาขาย ทำให้พวกเขาจำเป็นต้องขายข้าวโพดออกไปทันทีหลังการเก็บเกี่ยว

การที่พ่อค้าที่เข้ามาตระเวนรับซื้อข้าวโพดถึงในพื้นที่ที่มีจำนวนมากขึ้น เท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับเกษตรกรลาว เพราะเป็นปัจจัยทางอ้อมที่ทำให้พ่อค้าที่คุมพื้นที่การค้าอยู่แล้วจำเป็นต้องดูแลเกษตรกรลูกค้าของตนเองให้อยู่ในระดับที่ลูกค้าจะยอมรับได้

ดังนั้น การใช้สัญญาแบบปากเปล่าในกรณีที่มีพ่อค้าจำนวนมากแข่งขันกันอยู่ในตลาดข้าวโพดลาว จึงทำให้เกษตรกรลาวมีความได้เปรียบเพิ่มขึ้น

หากเปรียบเทียบกับระบบยางพารา จะพบว่า ในระบบนี้จะเป็นระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นส่วน ใหญ่ เนื่องจากการปลูกยางพาราต้องใช้ระยะเวลานาน 5 – 7 ปี จึงจะสามารถกรีดน้ำยางได้ ดังนั้น เกษตรกร จึงต้องการความมั่นใจว่า เขาจะสามารถขายผลผลิตได้ และเลือกที่จะทำสัญญาแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

นอกจากนั้น การอยู่ในพื้นที่ที่มีการคมนาคมสะดวกก็สามารถเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับเกษตรกรลาว เช่น ในกรณีของเกษตรกรที่บ้านด่าน ที่อยู่ริมแม่น้ำโขงติดกับชายแดนทางฝั่งไทย เกษตรกรที่คิดว่าไม่ได้รับ ราคาที่เป็นธรรม ก็สามารถนำสินค้าลงเรือข้ามไปขายทางฝั่งไทยได้เอง แต่หากเป็นกรณีเกษตรกรที่บ้านผา อุดม ที่อยู่ห่างจากพรมแดน ประกอบกับเส้นทางคมนาคมที่ไม่สะดวก ทำให้อำนาจต่อรองของพวกเขาจะ น้อยกว่าเกษตรกรที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมที่สะดวก ซึ่งกรณีเช่นนี้เกษตรกรมักจะขายสินค้าได้ราคาต่ำ

ความพยายามที่จะรวมเกษตรกรและผู้ส่งออกให้เป็นกลุ่มผู้ผลิตและส่งออกในลักษณะผู้ถือหุ้น ที่ ประกอบธุรกิจร่วมกันในการซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิต เช่น กรณีที่งานกสิกรรมและป่าไม้ และ VECO พยายามผลักดันให้เกิดขึ้นนั้น (ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป) หากความพยายามนี้ประสบความสำเร็จก็จะเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับเกษตรกรลาวได้มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ การรวมตัวดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะผู้ส่งออกและหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรมองว่า จะทำให้ขาดความคล่องตัวในการ ดำเนินงาน

4.5 นโยบายและการจัดการการค้าและการผลิตข้าวโพดของลาว

หน่วยงานราชการของลาวที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตและส่งเสริมการค้าข้าวโพด ได้แก่ งานกสิกรรมและป่าไม้ทั้งในระดับแขวงและในระดับเมือง งานการค้า และงานศุลกากร

งานกสิกรรมและป่าไม้ มีงานหลักอยู่ 2 ประการคือ 1) การแบ่งเขตพื้นที่ (Zoning) เช่น เขตปลูกยางพารา เขตปลูกข้าวโพด 2) การจัดตั้งกลุ่มการผลิต ให้เกษตรกรรวมตัวกันและขายร่วมกัน เพื่อสามารถต่อรองราคากับพ่อค้าคนกลางได้ ในปัจจุบัน เกษตรกรรวมตัวกันได้ 26 กลุ่ม และนอกจากนั้นงานกสิกรรมและป่าไม้ได้มีการประสานงานกันงานการค้า ในการดูแลให้กลุ่มเกษตรกรขายสินค้าให้กับบริษัทผู้ส่งออก โดย ณ ปี พ.ศ. 2554 แผนงานการค้าได้จดทะเบียนผู้ส่งออกสินค้าเกษตร ได้แก่ พืชไร่ต่างๆ รวมทั้งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งสิ้น 11 บริษัท

การจดทะเบียนผู้ส่งออกสินค้าเกษตรนั้นถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะปกป้องผู้ค้าลาว ให้สามารถผูกขาดการส่งออกข้าวโพด เพราะ ณ ปัจจุบัน บริษัทที่จดทะเบียนส่งออกสินค้าเกษตรล้วนเป็นบริษัทสัญชาติลาวทั้งสิ้น ถึงแม้ในทางทฤษฎีบริษัทต่างชาติ สามารถเข้ามาจดทะเบียนเป็นบริษัทส่งออกสินค้าเกษตรได้ ซึ่งก็มีบริษัทสัญชาติจีนหลายบริษัทจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกลูกยางพารา แต่ทั้งนี้ ต้องมีพันธสัญญาในการรับซื้อยางพาราจากเกษตรกรลาวร่วมด้วย

ในกรณีข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากไม่มีบริษัทไทยไปจดทะเบียนเป็นบริษัทส่งออกและจดทะเบียนเกษตรกรพันธสัญญารับซื้อข้าวโพดที่เป็นลายลักษณ์อักษร การส่งออกผ่านศุลกากรลาวจึงดำเนินการโดยบริษัทส่งออกสัญชาติลาวทั้งสิ้น

การแทรกตัวเข้ามาของพ่อค้าชายแดนไทย จึงสามารถทำได้ 2 แนวทาง คือ 1) ติดต่อซื้อข้าวโพดจากบริษัทส่งออกลาว 2) ติดต่อซื้อข้าวโพดผ่านหัวหน้ากลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีสิทธิส่งออก โดยปล่อยสินเชื่อให้หัวหน้ากลุ่มไปปล่อยให้ลูกไร่ของตนเองอีกทีหนึ่ง (ดังที่อธิบายไว้แล้วในบทที่ 2)

สิทธิตามกฎหมายของกลุ่มการผลิต ก็คือ กลุ่มมีสิทธิในการรับซื้อข้าวโพดจากเกษตรกรในกลุ่มของตน รวมทั้งสามารถดำเนินการส่งข้าวโพดไปขายทางฝั่งไทยได้โดยไม่มีการกำหนดเพดานโควตา และมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการด้านเอกสารส่งออกต่างๆ

อำนาจในการส่งออกของกลุ่มการผลิตทำให้เกษตรกรหลายรายยินดีเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มเพื่อหวังให้กลุ่มดำเนินการด้านเอกสารส่งออกต่างๆ โดยสมาชิกเสียค่าธรรมเนียมในการทำบัตรอนุญาตข้ามพรมแดนให้กับหัวหน้ากลุ่มกิโลกรัมละห้าสิบบาท โดยที่หัวหน้ากลุ่มจะรับผิดชอบดำเนินการด้านเอกสารทั้งหมด รวมทั้งดำเนินการขนส่งสินค้าจากไร่ของเกษตรกร ลงเรือข้ามพรมแดนมายังฝั่งไทยให้เสร็จสรรพ

อย่างไรก็ตาม มีเกษตรกรลาวบางรายที่ไม่ต้องการขายให้กับกลุ่ม เนื่องจากไม่ต้องการเสียค่าขนส่ง และค่าเอกสารส่งออกให้กับหัวหน้ากลุ่ม ก็สามารถทำได้ หากมีเรือเล็กเป็นของตนเอง หรือหากสามารถจ้างเรือเล็กขนส่งสินค้าไปขายยังฝั่งไทยได้ ในทางปฏิบัติ เกษตรกรลาวรายเล็กหลายราย จึงส่งออกมายังฝั่งไทย โดยไม่มีเอกสารส่งออก โดยไม่ผ่านด่านหรือจุดผ่อนปรนที่เป็นทางการ

ในส่วนของงานศุลกากรมีหน้าที่เก็บภาษีอากรส่งออก โดยที่ผู้ส่งออกต้องกรอกเอกสารที่ระบุปริมาณสินค้าเกษตรที่ส่งออก ที่ต้องเซ็นรับรองโดยงานกสิกรรมและป่าไม้ ก่อนที่จะส่งต่อไปยังงานการค้า หลังจากนั้นจึงสามารถไปยื่นเสียภาษีที่งานศุลกากร ก่อนที่จะสามารถนำข้าวโพดลงแพขนานยนต์ข้ามมายังฝั่งไทยได้ และเมื่อถึงฝั่งไทยแล้วก็ต้องแจ้งนำเข้าฝั่งไทย โดยต้องมีผู้นำเข้าทางฝั่งไทยมาเซ็นรับสินค้าที่ด่านศุลกากรเชียงของ หรือที่จุดผ่อนปรนต่างๆ

เนื่องจากการกรอกเอกสารและเดินเอกสารผ่านแผนกต่างๆ เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา ดังนั้นหลายบริษัทจึงมีตัวแทนออกของ (shipping) ของบริษัทเป็นผู้ดำเนินการเดินเอกสารต่างๆ ให้ โดยจะมีค่าธรรมเนียมต่างๆ ดังปรากฏในตารางที่ 9

ตารางที่ 8 ค่าธรรมเนียมทางฝั่งลาว

ค่าธรรมเนียม	อัตรา
1. ค่าธรรมเนียมในระดับเมือง	- ค่าธรรมเนียมให้หมู่บ้าน 5000 กีบต่อตัน - ค่าน้ำหนัก 5000 กีบ ต่อตัน - ค่าธรรมเนียมขนส่ง 20000 กีบ ต่อครั้ง
2. ค่าผ่านด่านที่ปากทหา	- แผนกกสิกรรม 40,000 – 100,000 กีบต่อครั้ง ขึ้นอยู่กับปริมาณ - ค่าภาษี 40,000-100,000 กีบต่อครั้ง - ค่าตำรวจ 25,000-50,000 กีบต่อครั้ง - ค่าภาษีการค้า 25,000-50,000 กีบ
3. ค่าธรรมเนียมระดับแขวง	- แผนกกสิกรรม 100,000 กีบต่อครั้ง - ค่าโกดัง 5,000 กีบต่อตันต่อวัน - ค่าแบบฟอร์ม AISP 100,000 กีบต่อครั้ง
4. ค่าผ่านด่านที่ห้วยทราย	- ค่าภาษี 25,000-75,000 กีบต่อครั้ง - ค่าตรวจเช็คสินค้า 50,000-100,000 กีบต่อครั้ง
5. ค่าผ่านด่านที่บ้านด่าน	- ค่าธรรมเนียม 150,000-200,000 กีบต่อครั้ง หากเอกสารเรียบร้อย - หากเอกสารไม่เรียบร้อย ต้องเสียค่าธรรมเนียม 500,000-700,000 กีบ

ที่มา: VECO LAO, Report on the Development of a Corn Association Bokeo Province (2009)

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่ายิ่งพื้นที่การผลิตอยู่ห่างจากชายแดนมากเท่าใด ต้นทุนค่าขนส่งและค่าธรรมเนียมต่างๆ ก็ยิ่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น ส่งผลให้ราคาขายที่เกษตรกรลาวในพื้นที่ห่างไกลจะได้รับยิ่งลดลงตามไปด้วย เช่นดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่าราคาเฉลี่ยของข้าวโพดที่บ้านผาอุดม ซึ่งอยู่ในพื้นที่สูงและการคมนาคมไม่สะดวกจะมีราคาต่ำกว่าพื้นที่อื่น

4.6 ความแตกต่างในระบบตรรกะการคิดระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน และภาคธุรกิจ

แขวงบ่อแก้วเคยมีนโยบายจะรวมตัวกันเป็นสมาคมผู้ผลิตและผู้ส่งออกข้าวโพด โดยจะรวมกลุ่มเกษตรกรทั้ง 26 กลุ่ม และผู้ส่งออกอีก 11 บริษัท เข้าเป็นสมาคม ให้สมาชิกที่เป็นเกษตรกรสามารถมีหุ้นในสมาคมและสามารถรับเงินปันผลจากส่วนแบ่งการส่งออก

ความคิดริเริ่มของแขวงในส่วนนี้ ซึ่งมีงานกลไกกรรมและป่าไม้เป็นเจ้าภาพ ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่ชื่อ “VECO” ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนจากเบลเยียม หลักการดำเนินการของ VECO ก็คือ สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อเพิ่มพลังการต่อรองกับทุนและตลาด สร้างความแข็งแกร่งจากการทำงานรวมกันเป็นกลุ่ม

ในอดีตที่ผ่านมา VECO ทำงานในระดับเล็กๆ เช่น อุดหนุนเครื่องแคะเมล็ดข้าวโพดให้กับกลุ่มเกษตรกร หรือพาเกษตรกรไปดูงานยังต่างจังหวัดหรือต่างประเทศในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ไทยและเวียดนาม โดย VECO มีสำนักงานตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ของงานกลไกกรรมและป่าไม้ของแขวง ดังนั้น เมื่อแขวงมีนโยบายจะจัดตั้งสมาคมผู้ผลิตและผู้ส่งออกข้าวโพด VECO จึงเข้ามาให้การสนับสนุนและดำเนินงานช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกร โดยร่วมเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมและพาสมาชิกไปดูงานของโครงการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดในเวียดนาม

อย่างไรก็ตาม ในรายงานประจำปีประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ ที่มีนักวิชาการของลาวเข้าร่วมเป็นผู้ประเมินโครงการ VECO ยอมรับว่า นโยบายการจัดตั้งสมาคมผู้ผลิตและผู้ส่งออกข้าวโพดไม่ประสบผลสำเร็จ อันเนื่องมาจากมีข้อจำกัดหลายประการ คือ 1) มาจากวิธีคิดของนักพัฒนาที่แตกต่างไปจากมุมมองของพ่อค้า 2) มาจากข้อจำกัดเรื่องความเข้าใจกฎหมายและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกข้าวโพดของลาว และ 3) มาจากความไม่ต้องการรวมกลุ่มเป็นสมาคมผู้ส่งออกทั้งจากผู้ผลิตเองและจากพ่อค้าโดยทั้งหัวหน้ากลุ่มผู้ผลิตและพ่อค้า ต่างก็อ้างว่าตนไม่มีเวลามาทำงานให้สมาคม และต่างก็คิดว่าระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้จะมีข้อจำกัดและจุดอ่อนบางประการ แต่โดยรวมๆ ก็ยังสามารถทำงานขับเคลื่อนไปได้

กรอบการคิดและหลักการดำเนินงานทั้งจากงานกลไกกรรมและป่าไม้ และจาก VECO ได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มกันที่มีการจัดการบริหารตามสัดส่วนผู้ถือหุ้น โดยให้เกษตรกรทุกคนสามารถมีหุ้นอยู่ในสมาคม และให้สมาคมจ้างเจ้าหน้าที่มาดำเนินงานให้กับสมาคม เพื่อรวมตัวกันขายผลผลิต และรวมตัวกันซื้อปัจจัยการผลิต รวมทั้งร่วมกันเป็นเจ้าของเครื่องจักรอุปกรณ์ เช่น ไซโล โดยทั้งหมดนี้ สมาชิกจะได้ปันผลตามสัดส่วนจำนวนหุ้นที่ตนเองถืออยู่ ในลักษณะที่สมาคมควรเป็นการประกอบการโดยส่วนรวมเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกทุกคน ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้ VECO เชื่อว่าจะทำให้ฐานะของเกษตรกรดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ตรรกะการคิดของหัวหน้ากลุ่มการผลิตหรือของบริษัท เป็นตรรกะการคิดแบบทุนนิยม พวกเขาต้องการความคล่องตัวของการบริหารจัดการที่สามารถกำหนดการตัดสินใจได้ในทันที โดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงจากคนจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบัน การดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มการผลิตและผู้ส่งออกก็มีความคล่องตัวอยู่แล้ว เพราะสามารถจ้างตัวแทนออกของ (shipping) มาดำเนินงานด้านการส่งออก ส่วนการหาตลาดหัวหน้ากลุ่มการผลิตและผู้ส่งออกก็มีเครือข่ายกับพ่อค้าทางฝั่งไทยอยู่แล้ว

ข้อแตกต่างประการที่สอง สะท้อนให้เห็นได้จากมุมมองในการบริหารจัดการ ซึ่งวางอยู่บนฐานการควบคุมงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านเทคนิคที่ต่างกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ก็คือ ตัวอย่างเรื่องการบริหารจัดการดำเนินการโรงไซโลอบข้าวโพดจำนวน 10 โรงที่ได้รับมอบในฐานะความช่วยเหลือจากรัฐบาลจีน ซึ่งหน่วยงานราชการของลาวไม่มีเจ้าหน้าที่ในระดับเชิงที่เป็นช่างเทคนิคที่จะทำการบำรุงรักษาไซโล แขวงจึงมอบไซโลให้กับบริษัทใหญ่เป็นผู้ดูแล ทั้งนี้ หากความต้องการในข้อ 1) เรื่องการจัดตั้งสมาคมผู้ส่งออกแบบมีผู้ถือหุ้นสามารถดำเนินการได้สำเร็จ ก็จะสามารถแก้ไขข้อจำกัดที่ไม่มีช่างเทคนิคได้ด้วยการมอบหมายให้สมาคมจ้างช่างเทคนิคมาดูแล แต่เมื่อสมาคมดังกล่าวไม่เกิดขึ้น จึงต้องมอบโรงไซโลให้บริษัทเป็นผู้ดูแล ซึ่งจะหาช่างเทคนิคมาดำเนินการเอง

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นตรรกะวิธีคิดที่แตกต่างและศักยภาพที่แตกต่างกันในการทำงานระหว่างภาคราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และบริษัทธุรกิจส่งออก

จากการสัมภาษณ์ผู้ค้าชาวลาว พบว่า มีความสนใจและต้องการขยายจำนวนโรงไซโลอบข้าวโพดในพื้นที่ให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อสามารถเก็บข้าวโพดไว้รอราคาขาย และเพิ่มศักยภาพในการต่อรองกับพ่อค้าต่างชาติ นอกจากนั้น พวกเขายังมีความสนใจจะทำธุรกิจโรงงานผลิตอาหารสัตว์เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าวโพดให้สูงขึ้น

กล่าวโดยสรุป ก็คือ ในช่วงจากปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา เมื่อการค้าข้าวโพดกับไทยขยายตัวขึ้น ผู้ค้าชาวลาวได้แทรกตัวเข้ามาอยู่ระหว่างพ่อค้าชายแดนไทยกับเกษตรกรลาว และได้อาศัยเหตุผลที่ข้าวโพดเป็นสินค้าที่อยู่ในความต้องการของพ่อค้าหลายชาติสร้างอำนาจต่อรองการค้า จนทำให้มีฐานะทางการค้าที่แข็งแกร่งขึ้น

4.7 การวางรากฐานของทุนไทยขนาดใหญ่ในลาว

ในขณะที่เราเห็นบทบาทของรัฐบาลจีนในด้านการช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ที่มีผลทางอ้อมต่อการแทรกตัวเข้ามาของพ่อค้าจีนในเขตการค้าของพ่อค้าชายแดนไทย ในอีกด้านหนึ่ง ทุนไทยขนาดใหญ่ก็มีการปรับตัวในตลาดข้าวโพดด้วยเช่นกัน กล่าวคือ บริษัท CP ของไทย ได้ไปลงทุนเปิดโรงงานผลิตอาหารสัตว์ที่ท่าอ่อนซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของเวียงจันทน์ประมาณ 50 กิโลเมตร โรงงานแห่งนี้เดิมเป็นของเอกชนที่ขายให้รัฐบาลลาว จากนั้นรัฐบาลลาวได้ให้บริษัทผลิตอาหารสัตว์ของ CP เข้าสัมปทาน 30 ปี และในภายหลังได้ต่ออายุสัมปทานเป็น 50 ปี โรงงานแห่งนี้มีกำลังการผลิต 5,000 ตัน ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ทำการผลิตเต็มศักยภาพ การมีโรงงานที่เวียงจันทน์เพิ่มศักยภาพให้พ่อค้าท้องถิ่นลาวมีตลาดขายข้าวโพดในประเทศเพิ่มขึ้น พ่อค้ารายหนึ่งที่เมืองสุนบอก ระบุว่า ในฤดูการผลิตที่ผ่านมาได้ขายข้าวโพด 200 ตัน ให้กับโรงงานนี้

โรงงานผลิตอาหารสัตว์ของ CP ในลาวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อทำการผลิตป้อนความต้องการอาหารสัตว์ในลาวเท่านั้น โดยเชื่อว่าจะมีการขยายตัวของการเลี้ยงสัตว์ในระบบโรงเรือนปิดเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับความต้องการบริโภคเนื้อสัตว์ในลาว ที่เชื่อว่าจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อลาวได้บรรลุวัตถุประสงค์หลุดพ้นจากการเป็นประเทศยากจนในปี ค.ศ. 2020

อย่างไรก็ตาม การที่ลาวเป็นประเทศเล็ก มีประชากรเพียง 6 ล้านคน ศักยภาพความต้องการบริโภคเนื้อสัตว์จะไม่สูงมากเท่ากับประเทศที่มีประชากรจำนวนมากว่า เช่น เวียดนามและจีน

การตั้งโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในลาว แม้จะเป็นโรงงานขนาดเล็ก แต่ก็ถือเป็นยุทธศาสตร์ทางการค้าที่สำคัญประการหนึ่ง ในการเชื่อมความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างบริษัท CP กับรัฐบาลลาว เป็นความพยายามช่วยสร้างโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นในลาว เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของรัฐบาลลาวที่จะสร้างประเทศให้มีความเป็นอุตสาหกรรม

จากบทสัมภาษณ์ของผู้บริหารระดับสูงของบริษัท CPF แสดงให้เห็นว่า บริษัทมีการดำเนินนโยบายเชิงรุกด้านธุรกิจอาหารอย่างต่อเนื่อง มีการลงทุนครอบคลุมเกือบทุกประเทศในอาเซียน การลงทุนโรงงานผลิตอาหารสัตว์ก็ดำเนินการในเกือบทุกประเทศ ดังนั้น บริษัทจึงไม่มีความจำเป็นต้องนำเข้าวัตถุดิบมาผลิตในประเทศไทยเท่านั้น หากมีปัญหาการนำเข้า ก็สามารถใช้โรงงานต่างประเทศทำการผลิตด้วยวัตถุดิบในประเทศนั้นๆ ได้⁵

⁵ บทสัมภาษณ์จากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2555 ระบุว่า

“จากความพร้อมที่เตรียมไว้รองรับ เออีซี ในปี 2015 ทำให้มั่นใจพื้นฐานที่ซีพีเอฟวางไว้ และไม่ได้กังวลใจเลย เพราะในอาเซียนซึ่งมีประชากร 500 ล้านคน ถือเป็นฐานตลาดที่เป็นกำลังซื้อของเราตั้งแต่ดั้งเดิมแล้ว

ในเครือซีพีที่ทำเกษตรอาหาร...เราลงทุนครอบคลุมเกือบทุกประเทศแล้ว ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนธุรกิจอาหารสัตว์

สิ่งที่เราลงทุนด้านปศุสัตว์ เชื่อว่าด้วยเรื่องเทคโนโลยีที่ทำอยู่มีสภาพความแข็งแกร่งอยู่แล้ว ฉะนั้น ถ้าจะเอาสินค้าอาหารไปส่งออกในอาเซียนก็ส่งออกได้ แต่แน่นอนการส่งออกหรือนำเข้า ถึงแม้จะเปิดเสรีก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อกีดกัน เพราะทุกประเทศเขาต้องปกป้องสินค้าเกษตร สินค้าอาหารของเขาเหมือนกัน (เน้นโดยวิจัย)

การรุกเข้าของทุนไทยขนาดใหญ่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแทนที่การค้าของพ่อค้าชายแดนได้ เนื่องจากในกรณีของลาว ตลาดอาหารสัตว์ยังมีขนาดเล็ก ประกอบกับศักยภาพการผลิตอาหารสัตว์ในไทยยังสามารถขยายตัวได้ ไทยจึงยังคงมีความต้องการวัตถุดิบข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนั้น การที่ CP ก็มีการลงทุนโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในตอนใต้ของจีน หากพ่อค้าลาวเลือกที่จะขายข้าวโพดให้พ่อค้าจีนมากกว่าพ่อค้าไทย ข้าวโพดส่วนหนึ่งก็จะยังเดินทางไปยังโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในเครือ CP ในจีนอยู่ดี

แต่ตามที่ได้แล้วว่า ข้าวโพดก็ถือเป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษสำหรับจีนเช่นกัน เนื่องจากมีเกษตรกรจีนรายย่อยผู้ปลูกข้าวโพดจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลจีนก็ต้องใช้มาตรการด้านโควตาควบคุมปริมาณการนำเข้าข้าวโพดเช่นเดียวกับรัฐบาลไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้พ่อค้าชายแดนไทย ซึ่งได้รับผลประโยชน์จากการค้าข้าวโพดในปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา จะเริ่มรู้สึกว่าการค้าของพวกเขาอาจจะไม่มั่นคงเท่าที่เคยเป็นมา แต่ ณ ปัจจุบัน ก็ยังคงมีพื้นที่สำหรับการค้าชายแดนของสินค้าข้าวโพดอยู่

4.8 สรุปท้ายบท

ในบทนี้ เราได้แลเห็นว่าตลาดข้าวโพดในลาว แม้จะเป็นตลาดที่ไม่ใหญ่มากนัก กล่าวคือ มีกำลังการผลิตทั้งประเทศประมาณหนึ่งในหกของตัวเลขกำลังการผลิตที่เป็นทางการของไทย โดยกำลังการผลิตทั้งประเทศประมาณว่าอยู่ที่ 7.5 – 9 แสนตัน แต่ก็เป็นตลาดที่มีการต่อรองของพ่อค้าข้ามชาติอย่างเข้มข้น เฉพาะพื้นที่ในเขตบ่อแก้วและเมืองฮุน ผู้วิจัยคาดว่ามีการผลิตไม่ต่ำกว่าสองแสนตัน (ข้อมูลส่วนหนึ่งมาจากผู้ค้าที่เมืองฮุนที่ประเมินกำลังการผลิตเฉพาะที่เมืองฮุนว่าไม่น่าจะต่ำกว่าหนึ่งแสนตัน) ซึ่งคิดเป็นกำลังการผลิตประมาณหนึ่งในสี่ของกำลังการผลิตทั้งประเทศของลาว

แม้เป้าหมายการพัฒนาของลาวที่ต้องการผลักดันการผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นจะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ผู้ค้าในพื้นที่ที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงการนำเข้าปัจจัยการผลิตจากฝั่งไทยและขับเคลื่อนการขยายพื้นที่การผลิตเชิงพาณิชย์ในลาวก็ได้รับอานิสงส์จากนโยบายการพัฒนานี้เป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในไทยที่การผลิตสินค้าเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ได้สร้างความมั่งคั่งให้กับพ่อค้าสินค้าเกษตร แตกต่างกัน ก็คือ การเติบโตของข้าวโพดในไทยเป็นการเติบโตเพื่อตอบสนองต่ออุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศ ที่มีผู้บริโภคหลักล้านคน ในขณะที่การเติบโตและขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดในลาวเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อความต้องการวัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน

จากข้อจำกัดเหล่านี้ จึงเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าเราลงทุนในประเทศเขาดีกว่า เป็นสิ่งที่เราคิดไว้แต่ต้นแล้ว เราได้ลงทุนในประเทศต่างๆ ครอบคลุมมาเป็น 10 ปีแล้ว เราลงทุนเพื่อขายในประเทศของเขา คือ ‘ไม่ใช่เพื่อส่งออกไปขาย แต่เป็นการลงทุนผลิตที่นั่น ขายที่นั่น อันนี้ถือเป็นกลยุทธ์หลักเรา...’

เนื่องจากข้าวโพดที่ผลิตในภาคเหนือของลาว ส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตเพื่อส่งออก ดังนั้น พ่อค้าจากไทย จีน และเวียดนาม จึงมักจะพยายามหาเขตพื้นที่รับซื้อที่อยู่ใกล้ชายแดนของตน เพื่อสะดวกในการขนส่ง แลดูเหมือนมีการแบ่งเขตพื้นที่การรับซื้อกันอยู่หลาย

ต่อคำถามที่ว่า เหตุใด การค้าข้าวโพดจึงเป็นระบบการซื้อขายด้วยวาจา มากกว่าจะเป็นระบบการซื้อขายแบบพันธสัญญาแบบเป็นลายลักษณ์อักษร คำตอบสำคัญประการหนึ่งก็คือปัญหาเรื่องผลผลิตของข้าวโพดที่มีคุณภาพแตกต่างกัน ที่สำคัญคือประเด็นเรื่องความชื้น อันเนื่องมาจากข้าวโพดที่ผลิตเป็นส่วนใหญ่เป็นข้าวโพดที่ผลิตในฤดูฝน เมื่อเก็บเกี่ยวแล้วต้องรีบทำให้แห้งอย่างรวดเร็ว มิเช่นนั้นอาจเกิดเชื้อราได้ง่าย อันเป็นสาเหตุที่ทำให้ข้าวโพดจากหมู่บ้านห่างไกล มีราคาถูกกว่าข้าวโพดที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคม และด้วยเหตุนี้ พ่อค้าคนกลางจึงไม่ต้องการประกันราคาเป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากไม่มั่นใจในคุณภาพของข้าวโพด

การที่พ่อค้าชายแดนมีบทบาทสำคัญในการซื้อขายข้าวโพดก่อนที่รัฐบาลจะพยายามจัดระเบียบอย่างเป็นทางการ ทำให้พวกเขามีความคุ้นเคยกับการซื้อขายโดยไม่ต้องกรอกแบบฟอร์มจำนวนมาก ดังนั้นการทำสัญญาซื้อขายแบบเป็นทางการซึ่งต้องไปทำสัญญาที่สำนักงานแขวง เพื่อระบุปริมาณพื้นที่ที่ทำการผลิต จะทำให้การเคลื่อนไหวของพวกเขาไม่คล่องตัวเท่าที่เป็นมา ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ไม่ต้องการทำสัญญาแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

ในรอบ 4 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในโครงสร้างพื้นฐานของลาว ซึ่งส่งผลต่อตลาดข้าวโพดในลาว และการแข่งขันของพ่อค้าข้ามชาติในลาว

เนื่องจากมีความต้องการข้าวโพดอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นวัตถุดิบในธุรกิจอาหารสัตว์ในประเทศเพื่อนบ้าน คือ ไทย จีน และเวียดนาม จึงเกิดการแข่งขันเพื่อช่วงชิงตลาดข้าวโพดในลาวระหว่างพ่อค้าต่างชาติเหล่านี้ในรูปแบบการสนับสนุนต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านโรงโม่โลบข้าวโพดจากจีน ในส่วนของไทย แม้ไม่มีความช่วยเหลือโดยตรงจากรัฐ แต่ภาคเอกชนไทยขนาดใหญ่ก็ได้ดำเนินการรุกทางการค้าโดยตรงเอง เช่น การตั้งโรงงานผลิตอาหารสัตว์ที่ท่าบองใกล้เวียงจันทน์ ที่เป็นการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้ออำนวยต่อการขยายตัวและความยั่งยืนในการผลิตข้าวโพดเชิงพาณิชย์ของเกษตรกรลาวและกลุ่มพ่อค้าสินค้าเกษตรของลาว รวมทั้งต่อทุนขนาดใหญ่ของไทยด้วย

บทที่ 5

บทสรุป

สินค้าเกษตรข้ามพรมแดนไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ งานศึกษาของ Sydney Mintz (1985) เรื่อง “Sweetness and Power” เป็นตัวอย่างการศึกษาที่แสดงให้เห็นการเดินทางของน้ำตาลที่แปรรูปข้ามพรมแดนตั้งแต่ศตวรรษที่ 10 จากอัฟริกาตอนเหนือและหมู่เกาะหลายแห่งในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน รวมทั้งเกาะซิชิลี ส่งไปขายยังเวนิซในตอนเหนือของอิตาลี ก่อนจะกระจายไปตามเมืองใหญ่ๆ ในยุโรป (Mintz 1985: 23-24) แต่การจัดการการผลิตในรูปแบบโรงงานขนาดใหญ่ เพื่อผลิตให้ได้อ้อยและน้ำตาลในปริมาณที่มากในเชิงอุตสาหกรรมยังไม่เกิดขึ้นจนกระทั่งศตวรรษที่ 16 เมื่อสเปนได้จัดการการผลิตอ้อยในรูปแบบโรงงานขนาดใหญ่ในอาณานิคมในลาตินอเมริกาเพื่อแปรรูปเป็นน้ำตาลส่งขายยังยุโรป งานศึกษาชิ้นนี้ของ Mintz สะท้อนให้เห็นความเกี่ยวพันของการเติบโตของการค้าและการเกษตรเชิงพาณิชย์ และความเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นระหว่างธุรกิจกับการดำเนินนโยบายของรัฐ ในขณะที่งานศึกษาของ Michael Pollan (2006) เรื่อง “Omnivor’s Dilemmas” ได้แสดงให้เห็นถึงการเติบโตของธุรกิจอาหารจานด่วน อันได้แก่ แฮมเบอร์เกอร์ ที่วางอยู่บนห่วงโซ่สินค้า ที่เริ่มจากข้าวโพดจำนวนมหาศาลที่ได้กลายเป็นวัตถุดิบสำคัญในสหรัฐอเมริกาและลาตินอเมริกา

อย่างไรก็ตาม การจัดการการผลิตในรูปแบบโรงงานขนาดใหญ่ ก็ไม่ใช่รูปแบบการจัดการการผลิตสินค้าเกษตรเชิงพาณิชย์แต่เพียงรูปแบบเดียว ดังจะเห็นได้ว่าการเติบโตของการผลิตข้าวโพดในประเทศไทยเกิดจากเกษตรกรผู้ผลิตรายย่อยจำนวนมาก ที่ถูกจัดการให้อยู่ภายใต้ระบบการผลิตแบบลูกไร่ โดยยังมีที่ดินถือครองเป็นของตนเอง แต่รับปัจจัยการผลิตจากหัวหน้าลูกไร่และพ่อค้าคนกลางให้ทำการผลิตข้าวโพด เพื่อส่งขายต่อให้กับธุรกิจอาหารสัตว์¹

งานวิจัยชิ้นนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญที่เกี่ยวพันกันระหว่างพ่อค้าชายแดน ธุรกิจเกษตร และรัฐ ซึ่งล้วนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันขับเคลื่อนระบบการผลิตข้าวโพดแบบลูกไร่ให้ข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมอันที่เครือญาติและคนรู้จักเป็นตัวขับเคลื่อนการผลิตและการค้า เป็นระบบที่การผลิตกับการตลาดมีความเกี่ยวพันอย่างแนบแน่น ผ่านระบบตลาดแบบ “ผูก” ที่พ่อค้าปัจจัยการผลิตกับพ่อค้าที่รับซื้อผลผลิตเป็นคนๆ เดียวกัน ทำหน้าที่เป็นตัวกลางรวบรวมผลผลิตจากเกษตรกรเข้าสู่ธุรกิจอาหารสัตว์ขนาดใหญ่ข้ามประเทศ และทั้งหมดนี้สามารถเกิดขึ้นได้โดยการสนับสนุน

¹ แต่ในยุคปัจจุบัน อันเป็นยุคที่เริ่มมีการขาดแคลนพลังงานน้ำมัน ได้มีการทดลองใช้ข้าวโพดแปรรูปเป็นน้ำมันชีวภาพ (Bio-fuel) ซึ่งเคยมีการประมาณกันว่าหากจะเติมน้ำมันที่ผลิตจากข้าวโพดในถังน้ำมันรถยนต์ประมาณ 50 ลิตร จะต้องใช้ข้าวโพดถึง 200 กิโลกรัม ซึ่งเป็นปริมาณที่สามารถสนองตอบความต้องการบริโภคของคนหนึ่งคนในเวลา 1 ปี

ทั้งจากภาครัฐและองค์กรเหนือรัฐที่เป็นตัวกำหนดหลักค่านโยบายการเกษตรและการค้าต่างๆ ที่จะเอื้ออำนวยต่อการเติบโตของธุรกิจการเกษตร

5.1 พรหมแดนและการสลายเส้นแบ่งพรหมแดน: รัฐและระบบทุนนิยม

เมื่อก้าวถึงระบบทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคทุนนิยมตอนต้น นักวิชาการให้ความสำคัญกับปัจจัยการผลิตอันได้แก่ ทุน ที่ดิน และแรงงาน และมักจะกล่าวถึงระบบการแบ่งงานกันทำในฐานะการจัดการที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น นักวิชาการแนวมาร์กซิสต์ให้ความสำคัญกับกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้น (primitive accumulation) อันหมายถึง กระบวนการที่แรงงานชาวนาถูกแยกตัวออกจากปัจจัยการผลิต อันได้แก่ ที่ดิน กลายมาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่นักวิชาการมาร์กซิสต์รุ่นใหม่บางคนมองว่า ทุนนิยมอาจเกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรมได้ โดยผ่านระบบการผลิตเกษตรพันธสัญญาที่เกษตรกรเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต คือ ที่ดิน แต่การตัดสินใจว่าจะผลิตอะไรขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของเกษตรกร โดยเกษตรกรมีหน้าที่เป็นเสมือนเพียงแรงงานรับจ้างในที่ดินของตนเองเท่านั้น

อดัม สมิธ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ยุคแรกๆ ที่กล่าวถึงการเกิดขึ้นของระบบทุนนิยม ไม่ได้สนใจเฉพาะประเด็นเรื่องการผลิตเท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ ที่จะสามารถสลายข้อจำกัดของตลาดที่มีขนาดเล็กที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของการผลิตเชิงพาณิชย์ แต่ในทางตรงกันข้าม หากเปิดตลาดให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยการทำการค้าต่างประเทศ การผลิตจะขยายตัวได้เพิ่มขึ้น และในระบบการค้าสมัยใหม่ เงินตราจึงมีความสำคัญที่ทำให้การแลกเปลี่ยนขยายตัวได้รวดเร็ว เพราะคนไม่จำเป็นต้องซื้อขายแลกเปลี่ยนของกับของระหว่างคนรู้จักกันเท่านั้น แต่สามารถขายของให้กับคนแปลกหน้า โดยรับเป็นเงินตราที่รัฐบาลให้การรับรอง

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ในศตวรรษที่ 18 เรื่องการค้าเสรีของอดัม สมิธนั้น เขาตั้งข้อเสนอว่า รัฐควรมิบทบาทให้น้อยที่สุด และการเก็บภาษีเกี่ยวกับการค้าต้องทำให้น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นภาษีผ่านด่านภายในประเทศ หรือภาษีนำเข้า-ส่งออกระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้า กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เส้นแบ่งเขตพรหมแดนไม่ควรที่จะเป็นตัวกีดขวางระบบเศรษฐกิจ ในศตวรรษที่ 18 เราจึงเห็นการขยายตัวทางการค้าที่อังกฤษเป็นผู้นำแผ่ขยายตัวไปทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 18 ที่รอบคอบคิดว่าพรหมแดนไม่ควรเป็นอุปสรรคต่อการค้า เป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดเรื่องการค้าเสรี กลับปรากฏว่า ช่วงเวลาเดียวกัน เป็นช่วงเวลาที่รัฐชาติในยุโรป ก่อตัวขึ้นอย่างเข้มแข็ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เส้นแบ่งทางการเมืองยังคงมีความสำคัญ ขณะที่ไม่ควรจะมีเส้นแบ่งทางการค้า

ทั้ง Hobson และ Lenin เคยตั้งข้อสังเกตไว้แล้ว ในช่วงรอยต่อของปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ว่า ราชชาติของยุโรปมีบทบาทสำคัญในการปกป้องเศรษฐกิจข้ามชาติของนายทุนยุโรปในช่วงเวลาดังกล่าว แต่เนื่องจากในช่วงเวลานี้ ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งทุนนิยมตอนต้น การขยายอิทธิพลทางการค้าของศูนย์กลางทางเศรษฐกิจซึ่งอยู่ที่ยุโรปเป็นการขยายอิทธิพลของการค้าทางไกลไปยังทวีปอื่น กรอบคิดทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้ถูกผูกติดกรอบคิดเรื่อง “เขตเศรษฐกิจ” ในฐานะกรอบคิดเชิงพื้นที่ในแง่ของการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจไปยังพรมแดนและชายแดนที่อยู่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน

การสลายเส้นแบ่งพรมแดนทางการค้าในศตวรรษที่ 18 อยู่ในกรอบคิดของการสร้างอาณานิคมทางเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การสร้างอาณานิคมทางการเมืองในเวลาต่อมา แต่การสลายเส้นแบ่งพรมแดนทางการค้าในปลายศตวรรษที่ 20 และต้นศตวรรษที่ 21 เป็นเรื่องของ การสร้าง “เขตเศรษฐกิจ” ระหว่างรัฐต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกัน ในเขตทางภูมิศาสตร์ ในลักษณะประชาคมทางเศรษฐกิจ เช่น กรอบคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน (AFTA) หรือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

แตกต่างจากนักวิชาการบางคน เช่น Ohmae (1995) ที่เชื่อว่ารัฐจะลดบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองลง และเส้นแบ่งพรมแดนจะมีความสำคัญลดลงทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ และแทนที่จะตั้งคำถามว่า รัฐยังคงมีความสำคัญอยู่หรือไม่ และพรมแดนยังคงมีความสำคัญอยู่หรือไม่ สิ่งที่น่าสนใจขึ้นนี้จะให้ความสนใจมากกว่า คือประเด็นที่ว่า เมื่อใดที่รัฐและเส้นแบ่งพรมแดนมีความสำคัญ และเมื่อใดที่รัฐและเส้นแบ่งพรมแดนไม่มีความสำคัญ

5.2 เมื่อรัฐและเส้นแบ่งพรมแดนมีความสำคัญ

รัฐที่มีความสำคัญต่อระบบทุนนิยม คือ รัฐที่ Evans (1995) เรียกว่า “รัฐพัฒนา” (developmental state) หรือรัฐ ที่มี bureaucrats หรือข้าราชการที่ทำงานแบบ technicians หรือผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคที่มีความเข้าใจการทำงานของระบบทุนนิยม และต้องสามารถสนับสนุนให้เกิดความเติบโตแบบทุนนิยมได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ รัฐไม่เป็นอุปสรรคในการจัดวางการเติบโตของทุน เขายกตัวอย่างเกาหลีใต้ ในฐานะรัฐพัฒนาที่ประสบความสำเร็จ ที่ระบบราชการช่วยเหลือให้ทุนสามารถพัฒนาเจริญเติบโตได้

อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถมองกลไกของรัฐว่าเป็นเพียงแค่ระบบราชการที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากในประเทศกำลังพัฒนาที่มีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรม และมีฐานะยากจน รัฐมีพันธะหน้าที่ในการต้องมีนโยบายดูแลและเสริมสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย

นโยบายส่วนใหญ่ในการพัฒนาชนบท ก็คือ การเปลี่ยนการผลิตการเกษตรให้เป็นการผลิตเชิงพาณิชย์ และนโยบายนี้จะสำเร็จได้ก็จะต้องมีตลาดรองรับผลผลิตทางการเกษตร “รัฐพัฒนา” ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักใช้นโยบายในการปกป้องเกษตรกรในประเทศของตน เช่น การห้ามนำเข้าสินค้าเกษตรประเภทเดียวกันกับที่เกษตรกรในประเทศได้รับการส่งเสริมให้ผลิต

ในกรณีการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเพื่อเป็นพืชเงินสดให้กับเกษตรกร ในกรณีของประเทศไทย ที่เริ่มต้นขึ้นในทศวรรษที่ 2510 เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่กับธุรกิจอาหารสัตว์ ดังนั้น ข้าวโพดที่ผลิตขึ้นประเทศจึงมีแนวโน้มส่งออกน้อยลง แต่มีแนวโน้มเป็นวัตถุดิบในธุรกิจอาหารสัตว์ในประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการปกป้องเกษตรกรในประเทศ รัฐจึงมีมาตรการในการกำหนดโควตาปริมาณการนำเข้าข้าวโพดจากต่างประเทศเพื่อไม่ให้เข้ามาแข่งขันกับเกษตรกรในประเทศ ในขณะเดียวกัน เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศด้วย ทำให้ในบางปีที่ปริมาณการผลิตในประเทศมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของโรงงานผลิตอาหารสัตว์ก็ให้สามารถนำเข้าได้ แต่การนำเข้านี้ ไม่ควรสูงกว่าส่วนต่างของความต้องการของโรงงานกับปริมาณที่ผลิตได้ในประเทศ ในขณะที่ หากมีการนำเข้าในปริมาณที่สูงกว่านั้น จะถือเป็นการนำเข้านอกโควตา ซึ่งจะต้องเสียภาษีในอัตราสูงร้อยละ 65 – 73

รัฐและพรมแดนจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นวาทกรรมการพัฒนาในทศวรรษที่ 1960 เมื่อประเทศกำลังพัฒนาเริ่มเปลี่ยนแปลงตัวเองเข้าสู่ระบบการผลิตเชิงพาณิชย์

5.3 เมื่อรัฐยังมีความสำคัญ แต่พรมแดนไม่มีความสำคัญ

ในปี ค.ศ. 1842 เมื่อลอร์ดพาล์มเมอร์สตัน นายกรัฐมนตรีอังกฤษในสมัยนั้นกล่าวว่า “การค้าควรดำเนินไปอย่างเสรีเพื่อก่อให้เกิดการกระจายตัวของความรู้ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน การสร้างความรู้สึที่ดี ที่มีต่อกัน... นำอารยธรรมและสันติภาพติดตามไปกับการค้าเพื่อสร้างมนุษยชาติให้มีความสุขขึ้น ฉลาดขึ้น และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น” (อ้างใน Brookfield 1975: 6) เป็นปีที่อังกฤษเป็นรัฐชาติที่มีความแข็งแกร่งที่สุดในโลก และได้ขยายตัวทางเศรษฐกิจ สร้างอาณานิคมทางการค้าไปทั่วโลกจากนั้นเป็นต้นมา และเป็นที่ทราบกันดีว่า เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการเติบโตของบริษัการค้าของอังกฤษจำนวนมากที่มีธุรกิจการค้าครอบคลุมไปทั่วโลก เป็นช่วงเวลาที่ดีอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษมีความต้องการวัตถุดิบเพื่อใช้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในประเทศของตนเองเป็นจำนวนมาก

อุดมการณ์เสรีนิยมทางเศรษฐกิจเช่นนี้ถูกนำกลับมาใช้ใหม่อีกครั้ง ในต้นทศวรรษที่ 1980 พร้อมกับการเปิดประเทศสังคมนิยม หรือประเทศโลกที่สอง เข้าสู่ระบบทุนนิยม ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการเติบโตของวาทกรรมเรื่องโลกาภิวัตน์

5.4 สถานภาพของสินค้ากับกฎกติกาของรัฐ

ภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์ที่ธุรกิจอาหารมีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น ผลประโยชน์ของธุรกิจการเกษตรไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ในประเทศเท่านั้น แต่การเติบโตของธุรกิจ หมายถึง การต้องพึ่งพิงวัตถุดิบจากต่างประเทศ แต่ติดขัดจากมาตรการการปกป้องเกษตรกรในประเทศที่รัฐบาลก่อนหน้านี้ได้วางเอาไว้แล้ว การเติบโตของธุรกิจในประเทศจึงต้องเข้ามาปรับรื้อกฎกติกาที่เคยมีมาก่อนให้สามารถตอบสนองความต้องการขยายตัวของธุรกิจให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการปรับกฎกติกาภายในประเทศ หรือการปรับกฎกติกาของความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือกฎกติกาในระดับเหนือรัฐ

คำถามว่า “รัฐเป็นตัวแทนของทุน หรือเป็นตัวแทนของเกษตรกร และมีนโยบายเพื่อทุนหรือเพื่อเกษตรกรกันแน่?” เป็นคำถามที่มองว่ารัฐเป็นกลุ่มก้อนที่เป็นเอกภาพ แต่โดยจริงแล้ว รัฐประกอบจากองค์ประกอบที่หลากหลาย และมีความอ่อนไหวต่อฐานทางการเมืองที่หลากหลาย ดังนั้น ในด้านหนึ่ง รัฐก็มีหน้าที่ขับเคลื่อนระบบทุนนิยม และเอื้ออำนวยต่อการพาทุนข้ามพรมแดนไปขยายขอบเขตทางการค้า ในขณะที่อีกด้านหนึ่งก็ต้องตอบสนองความต้องการจากฐานเสียงที่เป็นเกษตรกร ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องดูแลเกษตรกรให้ขายสินค้าเกษตรได้ในราคาที่เป็นธรรม เช่น กรณีที่รัฐต้องออกมาตรการการประกันราคาข้าวโพดในปี พ.ศ. 2552 ให้กับเกษตรกรของไทย

อย่างไรก็ตาม มาตรการประกันราคาที่รัฐวางไว้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ก็กลับสามารถเป็นผลดีต่อทุนได้ด้วย เพราะเท่ากับเป็นการทำให้ข้าวโพดราคาดี เพิ่มและสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรยังคงปลูกข้าวโพดต่อไป และแรงจูงใจนี้ไม่ได้เกิดต่อเฉพาะเกษตรกรในไทยเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเกษตรกรลาวที่เฝ้าจับตาดูราคาการเคลื่อนไหวของข้าวโพดทางฝั่งไทยด้วย

มาตรการประกันราคายังทำให้พ่อค้าคนกลางทางฝั่งไทยสามารถได้ผลประโยชน์ได้ด้วย หากสามารถนำสินค้าข้ามพรมแดนจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิเป็นสินค้าไทย แต่หากพ่อค้าสามารถทำได้เช่นนั้นจริง เกษตรกรไทยก็จะกลายเป็นผู้เสียประโยชน์เพราะงบประมาณที่รัฐจะนำมาใช้ในการนี้ได้ย่อมมีจำนวนจำกัด ทำให้เกษตรกรไทยจะไม่ได้ผลประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว เกษตรกรไทยจึงมีการรวมตัวกันประท้วงให้มีการกวดขันการลักลอบนำเข้าสินค้าจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิเป็นสินค้าไทย อันทำให้นโยบายในการนำเข้าข้าวโพด “เสรี” จากประเทศเพื่อนบ้านจำเป็นต้องถูกระงับไปเป็นการชั่วคราว และพรมแดนจึงต้องถูก “ปิด” ไปเป็นการชั่วคราว

ดังนั้น รัฐและนโยบายของรัฐจึงเป็นพื้นที่แห่งการช่วงชิงผลประโยชน์และการต่อรองการค้าที่สำคัญแม้กระทั่งในระบบการค้า “เสรี” และ “พรมแดน” ก็ยังมีความสำคัญในฐานะเป็นทั้งกลไกในการขับเคลื่อนและทั้งในการต่อรองทางเศรษฐกิจและการเมือง ในกรณีข้าวโพดกับการเมืองของเกษตรกรในประเทศไทย เราสามารถมองเห็นได้ว่า พรมแดนเป็นกลไกที่รัฐใช้ในการควบคุมสินค้า ที่ทำให้รัฐสามารถประกาศได้ว่าสินค้าบางอย่างเป็นสินค้าต้องห้าม

แม้ยาเสพติดจะเป็นตัวอย่างในอันดับต้นๆ ที่เราจะนึกถึง เมื่อคิดถึงสินค้าต้องห้าม แต่ก็ยังมีสินค้า “ปกติธรรมดา” ในประเทศหนึ่งซึ่งอาจกลายเป็น “สินค้าผิดกฎหมาย” เมื่อก้าวข้ามพรมแดนไปยังอีกประเทศหนึ่ง ในกรณีนี้ ตัวอย่างของพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (Pitch 2007) ที่กล่าวถึงของกินของใช้ที่สามารถซื้อหาได้ทั่วไปตามห้างสรรพสินค้าในประเทศไทย เช่น บะหมี่กึ่งสำเร็จรูปสามารถกลายเป็นสินค้าที่ผิดกฎหมายได้ เมื่อข้ามพรมแดนไปยังประเทศพม่า โดยกองทัพมด โดยไม่เสียภาษี ซึ่งเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐ กับการเติบโตหรือไม่เติบโตของธุรกิจที่ชายแดน และผลกระทบที่มีต่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณชายแดน

ตัวอย่างที่สำคัญอีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ข้อสังเกตเรื่องน้ำมันข้ามพรมแดนในงานศึกษาของ Walker (1999) ที่ตั้งข้อสงสัยว่าน้ำมันลาว ที่สามารถขนส่งข้ามเขตแดนไทยโดยไม่ต้องเสียภาษี (ในฐานะมาตรการการให้ความช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าที่รัฐบาลไทยมีต่อลาว) อาจสามารถถูกนำกลับเข้ามาขายในไทยอีกครั้ง ในฐานะเป็นน้ำมันไทยโดยที่อาจไม่มีใครสามารถระบุได้ถึงที่มาและความ เป็นมาเป็นไปของมันได้

ข้าวโพดก็เช่นกัน ในบริบทของรัฐไทย ข้าวโพดได้รับการส่งเสริมให้เป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญ และในยามที่ธุรกิจอาหารสัตว์มีความต้องการวัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน พรมแดนย่อมไม่มีความสำคัญแต่สามารถถูกสลายไป ข้าวโพดก็กลายเป็นสินค้าเกษตรข้ามพรมแดนที่ได้รับการส่งเสริม แต่เมื่อรัฐบาลไทยมีความต้องการประกันราคาให้เกษตรกรในประเทศ ข้าวโพดข้ามพรมแดนก็กลายเป็น “ของเถื่อน” หรือของที่นำเข้าโดยผิดกฎหมาย

ทั้งหมดแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันกันระหว่างสถานภาพของสินค้า กับกฎกติกาของรัฐ รวมทั้งความสำคัญของพรมแดน

5.5 ความสำคัญของชายแดนในเขตเศรษฐกิจเสรี

“พรมแดน” (border) หมายถึง เส้นแบ่งเขตพื้นที่ ในขณะที่ “ชายแดน” (frontier) หมายถึง พื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลาง(ความเจริญ) ดังนั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้ บริเวณพื้นที่ศึกษาที่พรมแดนเชียงของ-ห้วยทรายนั้น เส้นแบ่งพรมแดน (border) ก็คือที่ลำแม่น้ำโขง แต่เมื่อกล่าวถึงชายแดน (frontier) จะเห็นว่าเชียงของเป็นชายแดนของไทยในขณะที่ห้วยทรายเป็นชายแดนของลาว

จุดที่พรมแดนสองประเทศบรรจบกัน จึงเป็นบริเวณที่ชายแดนของทั้งสองประเทศอยู่ประชิดเผชิญหน้ากันอยู่ โดยต่างเป็นเขตแนวหน้า (frontline) ของประเทศของตน

หากใช้ความเปรียบเปรยในแบบยุทธการการรบ จะเห็นว่าเชียงของเป็นเขตแนวหน้าของการขยายตัวของข้าวโพดเข้าไปทางฝั่งลาว มีเกษตรกรไทยทำหน้าที่เสมือนพลทหารและพ่อค้าชายแดนเป็นเสมือนนายทหารในระดับหัวหมื่นนายกองที่ทำหน้าที่สนับสนุนให้เมล็ดพันธุ์ข้าวโพดรุกคืบเข้าไปในพื้นที่ในอีกด้านหนึ่งของชายแดน และนำผลิตผลข้าวโพดกลับเข้ามาป้อนธุรกิจการเกษตรทางฝั่งไทย

สิ่งที่งานชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็น ก็คือ ความสำคัญของการค้าและบทบาทของพ่อค้าชายแดนที่มีบทบาทสำคัญ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการผลิตในลาวเข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์มากขึ้น

แม้งานวิจัยชิ้นนี้จะกล่าวถึงการผลิตในระบบลูกไร่ และกล่าวถึงระบบการตลาดแบบ “ผูก” ที่สร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับพ่อค้าชายแดน แต่ในขณะเดียวกันภายใต้กรอบคิดเรื่องเครือข่ายผู้กระทำการและห่วงโซ่สินค้า เราก็สามารถแลเห็นได้ว่า พ่อค้าชายแดนเป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงเกษตรกรรายแดนทั้งสองฝั่งเข้ากับธุรกิจอาหารสัตว์ อันเป็นบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งเพราะพวกเขาสามารถสร้างเครือข่ายความไว้วางใจทางสังคมที่สามารถนำมาใช้ในการสร้างเครือข่ายทางธุรกิจ

ประเด็นเรื่องความไว้วางใจกันทางสังคมกับความเกี่ยวพันกับการค้าและธุรกิจนี้ ถือเป็นพื้นฐานสำคัญของจริยธรรมการค้าในระบบทุนนิยม (Thrust and trade ethics in capitalism) ในขั้นตอนของการก่อตัวของทุนนิยมในสังคมที่ยังคงมีขนาดเล็ก และสมาชิกติดต่อกันบนฐานความเป็นคนรู้จัก ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่สังคมที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งการค้าและความสัมพันธ์ทางสังคมต้องวางอยู่บนสัญญาที่เป็นกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรที่ Henry Maine ซึ่งเป็นนักมานุษยวิทยาอังกฤษในศตวรรษที่ 19 เคยเรียกว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคมจากแบบ status ไปสู่แบบ contract

5.6 เสรีนิยม: การเคลื่อนที่ของทุนและสินค้า กับ การไม่สามารถเคลื่อนที่ของเกษตรกร

ภายใต้การกำหนดกฎกติกาการค้าเสรี “เหนือรัฐ” ในรูปแบบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับ “ภูมิภาค” ของ “เขตเศรษฐกิจที่มีพลังขับเคลื่อนเดียวกัน” ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ ที่ทุนและสินค้าเกษตรสามารถเดินทางข้ามพรมแดนได้อย่างเสรี การก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี ค.ศ. 2015 อาจทำให้สินค้าเกษตรเคลื่อนที่ได้อย่างเสรีภายใต้ภาษีร้อยละ 0 หรือภาษีที่น้อยที่สุด ซึ่งอาจทำให้ “ลัทธิชาตินิยม” ของข้าวโพดมีความสำคัญน้อยลง

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเป็นเกษตรกรไทยหรือความเป็นเกษตรกรลาว ซึ่งหมายถึงการเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรของผู้ผลิตรายย่อยที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าก็ตาม ย่อมต้องถูกผูกติดกับที่ดินที่เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการผลิตทางการเกษตร (นอกเหนือจากทุน เทคโนโลยี และแรงงาน) ดังนั้น หากต้องเผชิญกับการแข่งขันของการค้าเสรี ที่สินค้าเกษตรของประเทศเพื่อนบ้าน เข้ามาเพิ่มปริมาณอุปทานในประเทศของตน เช่น หากเกิดกรณีที่ข้าวโพดจากประเทศเพื่อนบ้านทะลักเข้ามาในประเทศไทยมากเกินไป เกษตรกรไทยก็มีแนวโน้มที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลของตนใช้นโยบายประกันราคาเพื่อปกป้องพวกเขา ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องถึงการปิดพรมแดน หรือการสร้างกำแพงภาษี หรือการจำกัดปริมาณนำเข้าด้วยมาตรการด้านโควตา กล่าวคือ พรมแดนก็สามารถถูกนำกลับมาใช้เพื่อเป็นกลไกปกป้องเกษตรกรในประเทศได้อีกครั้ง ซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีต่อเกษตรกรลาว

อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่บวก การที่ธุรกิจอาหารสัตว์ของไทยได้ขยายฐานการผลิตอาหารสัตว์เข้าไปในลาว อาจถือเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกที่จะสามารถทำให้รองรับผลผลิตข้าวโพดของเกษตรกรลาวได้โดยไม่ต้องเข้ามากดดันราคาข้าวโพดในตลาดในประเทศไทย เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ทำให้ทุนไทยอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ หากมีความเสี่ยงอันเกิดจากข้อเรียกร้องของเกษตรกรในแต่ละประเทศ

เสรีนิยมใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการค้าข้ามพรมแดนได้เปลี่ยนเกษตรกรให้กลายมาเป็นผู้ผลิตในระบบทุนนิยม ในยุคเริ่มต้นนี้เกษตรกรลาวที่อยู่ห่างไกลเส้นทางคมนาคมยังมีอำนาจต่อรองด้านราคาน้อยมาก และนอกจากนั้น การขยายพื้นที่การผลิตเข้าไปในพื้นที่ดอยและพื้นที่สูงอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อระบบนิเวศน์ ซึ่งทั้งสองประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ควรต้องได้รับการพิจารณาในระดับนโยบายต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสืออ้างอิง

จามะรี เชียงทอง (2553)

รายงานการวิจัย “การพัฒนาในสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ”

จามะรี เชียงทอง (2553)

“สินค้าเกษตรข้ามพรมแดน : ศึกษากรณีข้าวโพดข้ามพรมแดนที่เชียงของ-ห้วยทราย”

รายงานความก้าวหน้าครั้งที่หนึ่ง ตุลาคม 2554

ประเทือง นรินทรางกูร ณ อยุธยา (2537)

การจัดการที่ดินภายใต้ระบบการเกษตรแบบมีพันธสัญญา: ศึกษากรณีเกษตรกรผู้ปลูกพืช
พาณิชย์ในเขตกิ่งอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการพัฒนา
สังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โสภิตา วีรกุลเทวัญ (2551)

“การเดินทางอย่างต่อเนื่องของผู้หญิงกับการค้าที่เมืองชายแดนเชียงของ” ใน *อำนาจ พื้นที่
และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ : การเมืองวัฒนธรรมของชาติในสังคมไทย*, เอกสารวิชาการ
ลำดับที่ 67, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร

ยศ สันตสมบัติ (2551)

อำนาจ พื้นที่ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ : การเมืองวัฒนธรรมของชาติในสังคมไทย,
เอกสารวิชาการลำดับที่ 67, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร

Abhisit Vejjajiva (2010)

Remark by Mr Abhisit Vejjajiva, Thailand P.M. 17 Nov. 2010, Dialogue between
ASMECS leaders and the business sector, Phnom Penh, Cambodia

ADB (Asian Development Bank) (2002)

*Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed
Loan to Lao People's Democratic Republic for the Greater Mekong Subregion :
Northern Economic Development Corridor Project*, Manila, Philippines.

Brookfield, Harold (1975)

Interdependent Development. Cambridge University Press.

Dai, Xiaoxiang (2007)

“Survey of Economic Activities of Chinese Migrants in the Province of Luang Namtha of Lao PDR”, Erasmus Mundus Program of International Master of Rural Development.

Eaton, Charles and Shepherd, Andrew (2001)

‘Contract Farming: partnership for growth’ FAO.

Evans, Peter (1995)

Embedded Autonomy: States and Industrial transformation, Princeton University Press.

Fougeres, Dorian (2008)

“Old Markets, New Commodities: Aquarian Capitalism in Indonesia” in *Taking Southeast Asia to the Market: Commodities, Nature, and People in the Neoliberal Age*, Nevins and Peluso (eds), Cornell University Press, Ithaca and London.

Fullbrook, David (2007)

Contract Farming in Lao PDR: Case and Question , Produced by the Laos Extension for Agriculture Project (LEAP) for the Government – Doner Sub Working Group our Farmers and Agribusiness, Vientiane, Lao PDR.

Fullbrook, David (2011)

Smallholder production agreements in the Lao PDR: Qualifying Success, Produced by the Laos Extension for Agriculture Project (LEAP) for the Government-Doner Sub Sector working Group on Farmers and Agribusiness.

Goodman, David, and Watts, Michael J (1997)

Globalising Food : Agrarian Questions and Global Restructuring, Routledge.

LSUAFRP Workshop Report (2006)

Workshop Proceedings on Corn Production and Market Cha : Building Framework for Border Trade and Cooperation 9-11 August 2006, Oudomxay Province , Socio – Economic Research Component Lao – Swedish Upland Agriculture and Foresting Research Program.

Lyttleton, Chris et al (2005)

Watermelons, bars and trucks: Dangerous Intersection in Northern Lao PDR, Macquarie University and Lao Institute for Cultural Research.

Mintz, Sydney W (1985)

Sweetness and Power: The Place of sugar in Modern History, Penguin Books, London.

Ong, Aihwa (2006)

“*Boundary Crossing : Neoliberalism as a mobile technology*”, Royal Geographical society (with The Institution of British Geographers) 32: 3-8.

Pitch Pongsawat (2007)

“*Border Partial Citizenship, Border Towns, and Thai-Myanmar Cross-Border Development: Case Studies at the Thai Border Towns*”, Ph.D. thesis, City and Regional Planning, University of California, Berkeley.

Pollan, Michael (2006)

The Omnivore’s Dilemmas: A Natural History of Four Meals, Penguin Books, London.

Shirato and Webb (2003)

Understanding Globalization, Sage, London.

Sturgeon, Janet C. (2005)

Border Landscapes : The Politics of Akha Land Use in China and Thailand. Silkworm books, Chiangmai.

Urry, John (1981)

The Anatomy of Capitalism: The Economy, Civil Society and The State. Humanities Press, Atlantic Highlands, New Jersey.

Vandergeest, Peter (2008)

“News concepts, New Natures?: Revisiting Commodity Production in Southern Thailand” in *Taking Southeast Asia to the Market*, John Nevins and Nancy Lee Peluso (eds), Cornell University Press, Ithaca and London.

Walker, Andrew (1999)

The Legend of the Golden Boat, Hawaii University Press, Hawaii.

Watts, Michael, and Goodman, David (1997)

“Agrarian Questions: Global Appetite, Local Metabolism : Nature, Culture, and Industry in Fin-De-Siècle Agro-Food Systems” in *Globalising Food: Agrarian Questions and Global Restructuring*, Michael J Watts and David Goodman (ed.), Routledge.

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กรมการค้าต่างประเทศ. ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการออกหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิในการยกเว้นภาษีทั้งหมดหรือบางส่วนสำหรับข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรตามความตกลงภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน พ.ศ.2554. ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554.

_____. เอกสารเรื่อง มาตรการปกป้องการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น (Safeguard Measure : SG) , 2550.

กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. พื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในเขต ส.ป.ก. (เฉพาะพืชหลัก) . กรุงเทพฯ : GIS ส.ป.ก. ข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมจากกรมพัฒนาที่ดิน, 2550.

กรมศุลกากร สำนักพิทักษ์อัตราศุลกากร ส่วนกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า. คำสั่งกรมศุลกากร สำนักพิทักษ์อัตราศุลกากร ส่วนกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า ที่ กค 0518/ว 228 เรื่อง การใช้สิทธิพิเศษทางศุลกากรภายหลังการนำเข้าตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การยกเว้นและลดอัตราอากรศุลกากรสำหรับของที่มีถิ่นกำเนิดจากอาเซียน. ลงวันที่ 30 เมษายน 2553.

กระทรวงการต่างประเทศ. “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่โขง.” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/web/1658.php> (22 เมษายน 2554)

กระทรวงพาณิชย์. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำข้าวโพดที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ และกากถั่วเหลืองเข้ามาในราชอาณาจักร ภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ.2546. ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2546.

กระทรวงพาณิชย์. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์เข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้โครงการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) สำหรับปี 2550 พ.ศ.2549. ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2549.

กระทรวงพาณิชย์. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้าข้าวโพดปลายป่น และกากถั่วเหลือง(ฉบับที่ 19) พ.ศ.2540. ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2540.

กระทรวงพาณิชย์. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เข้ามาในราชอาณาจักร
สำหรับปี 2548 พ.ศ. 2547. ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2547.

กรุงเทพธุรกิจ. เปิดโมเดล ‘ซีพีเอฟ’ รุกอาเซียน. 3 มกราคม 2555.

กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน. “ซีพีเพิ่มพื้นที่ปลูกข้าวโพดในลาว.” [ระบบออนไลน์]
แหล่งที่มา <http://www.ftawatch.org/all/news/20016> (9 พฤษภาคม 2554)

คณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ. ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ เรื่อง การ
ควบคุมการขนย้ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2553. ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553.

เชียงราย - เกษตรกรข้าวโพดปีคณน. (วิจิตน์). กรุงเทพฯ: เว็บไซต์เนชั่นแนล, ม.ป.ป.
(<http://77.nationchannel.com/playvideo.php?id=19071>)

“ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 75) พ.ศ. 2533”,
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 107. ตอนที่ 46. 22 มีนาคม 2533.

แผนที่ประเทศไทย ในส่วนของชายแดนภาคเหนือ และพื้นที่ที่ทำการศึกษาโครงการสินค้าเกษตรข้าม
พรมแดน. แผนที่. Google Earth, 2553.

(ไม่ปรากฏชื่อผู้พูด). “คำศัพท์เศรษฐกิจ ตอนที่ 8 การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในกรอบอาเซียน หรือ
AISP,” ข่าวภาคเที่ยง. สถานีวิทยุกรมเจรจาการค้าต่างประเทศ. 28 เมษายน 2552. เวลา 12.00 –
12.30 น.

“ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือรับรองผลการได้รับ
สิทธิชำระภาษี ตามพันธกรณีตามความตกลงการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO),” ราช
กิจจานุเบกษา. เล่มที่ 128. ตอนพิเศษ 12 ง. หน้า 7. 28 มกราคม 2554.

สวท.เชียงราย. “กลุ่มเกษตรกรข้าวโพดจังหวัดเชียงรายกว่า 100 คนนำรถปีคณนสายหลักเรียกร้องให้รัฐ
ขยายรับจำนำข้าวโพด.” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา
<http://www.chiangraifocus.com/2010/newsdetail.php?news=1650> (6 พฤษภาคม 2554)

สถาบันตะวันออกศึกษา ในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ข้อมูลประเทศพม่า (Myanmar : Country profile). รายงานเสนอ
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กันยายน 2552, หน้า 52-53.

_____ . ข้อมูลประเทศลาว (Laos PDR : Country profile). รายงานเสนอสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กันยายน 2552, หน้า 25-30.

สำนักข่าวไทย. “ชาวไร่ข้าวโพดเชียงรายปิดถนนไม่พอใจไซโลปิดรับจำนำข้าวโพด.” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.mcot.net> (9 พฤษภาคม 2554)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. แผนที่แสดงแหล่งเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2552. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2552.

สำนักงานสถิติการเกษตร. “สถิติการนำเข้า – ส่งออก (Import and Export) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ : ปริมาณและมูลค่าการส่งออกรายเดือน.” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.oae.go.th/oae_report/export_import/export.php (20 เมษายน 2553)

_____ . “การค้าไทยกับต่างประเทศ : ข้อมูลรายประเทศ (ลาว).” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.oae.go.th/oae_report/country_profile/t1.php (30 เมษายน 2553)

_____ . “ราคาสินค้าเกษตรที่สำคัญ : ราคาที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นา เฉลี่ยรายเดือน ปี 2553-54 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ความชื้นไม่เกิน 14%.” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=4542 (20 เมษายน 2553)

หนังสือพิมพ์แนวหน้า. “หอฯ เชียงรายชี้มีแนวทางสกัดกั้น ยันข้าวโพดลาวไร้ผลกระทบไทย.” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.naewna.com/news.asp?ID=147291> (6 พฤษภาคม 2554)

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (ASTV). “พาณิชย์บุกอายัดข้าวโพดพม่าสวมสิทธิ์ 3 หมื่นตัน คาไซโลแม่สอด.” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.108zone.com/managernews.php?news=13791> (9 พฤษภาคม 2554)

_____ . “รองผู้ว่าฯ พะเยาสั่งคุมเข้มชายแดนพะเยา สกัดข้าวโพดลาวสวมสิทธิ์.” [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9520000006923> (9 พฤษภาคม 2554)

อิสร์กุล อุณหเตตุ. เอกสารข่าวจับกระแสดองค์การการค้าโลก เรื่อง สินค้าอ่อนไหว (Sensitive Product). โครงการสับกระแสดองค์การการค้าโลก โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2551.

เอกสารบันทึกมติคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยเรื่องการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2553/54”. ลงวันที่ 22 มีนาคม 2554.

เอกสารเรื่อง “โครงการประกันราคาผลิตผลการเกษตร ปีการผลิต 2552/53”, 2552.

Abhisit Vejjajiva (2010) Remark by Mr Abhisit Vejjajiva, Thailand P.M. 17 Nov. 2010, Dialogue between ASMECS leaders and the business sector, Phnom Penh, Cambodia.

ACMECS Official Site. “Information about ACMECS.” [Online] Available <http://www.acmecs.org> (9 May 2554)

Lampang Food Product Co., Ltd. “About us : Lampang Food Product Co., Ltd.” [Online] Available <http://www.lampangfood.com/about.html> (27 April 2011)

Ross Korves. “Chinese Corn Imports and the World Corn Market.” [Online] Available <http://www.truthabouttrade.org/news/editorials/trade-policy-analysis/15884-chinese-corn-imports-and-the-world-corn-market> (6 May 2010)

Ministry of Agriculture and Forestry, National Agriculture and Forestry Research Institute (NAFRI)(2006). Workshop Proceedings on Corn Production and Market Cha : Building Framework for Border Trade and Cooperation 9-11 August 2006, Oudomxay Province. LSUAFRP Workshop Report No.12 : Socio– Economic Research Component Lao – Swedish Upland Agriculture and Forestry Research Program.

Sithong Thongmanivong and Yayol Fujita. “Recent Land Use and Livelihood Transitions in Northern Laos”. Mountain Research and Development Vol.26 No 3. August 2006 : 237 – 244.