

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงการใช้และการถือครองที่ดินของเกษตรกรภายใต้การขยายตัวของพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว” ศึกษาการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจสองชนิด คือมันสำปะหลัง และการผลิตพืชเพื่อเอาเมล็ดพันธุ์ ในหมู่บ้านชายแดน จ.อุบลราชธานี และ จ.อำนาจเจริญ ตามลำดับ การวิจัยต้องการตอบคำถามว่า เงื่อนไขที่สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนเป็นอย่างไร กลไกและกระบวนการขยายตัวเป็นอย่างไร การขยายตัวดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้การถือครองที่ดินของชุมชนอย่างไร และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการพื้นที่ชายแดนอย่างเหมาะสม เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ-สังคม และการเมือง เป็นอย่างไร การวิจัยได้สำรวจข้อมูลเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณในหมู่บ้านกรณีศึกษา ในช่วงปี พ.ศ. 2557 นำมาสู่ข้อค้นพบของการวิจัย 4 ประการดังนี้

ประการแรก เงื่อนไขที่สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน ได้แก่ การมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน สภาพดินฟ้าอากาศ ที่ดินติดเขตป่าชายแดนที่อาจบุกเบิกครอบครองได้ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่องของรัฐ นอกจากนี้ลักษณะกายภาพของชายแดน ประเภทของพืช และการผลิตและการตลาดของพืช ก็เป็นเงื่อนไขกำหนดลักษณะการขยายตัวด้วย *ประการที่สอง* กลไกและกระบวนการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนอีสานของพืชสองชนิด เกิดขึ้นภายใต้ระบบอุตสาหกรรมเกษตร (Agro-industrial) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบอุตสาหกรรมเกษตรมีความสำคัญมากขึ้นในภาคเกษตรกรรมของไทย กรณีมันสำปะหลัง บริษัทผู้ผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ ใช้กลยุทธ์หลายประการ สนับสนุนให้เกษตรกรผลิตมันสำปะหลังป้อนโรงงาน แต่ที่สำคัญบริษัทอาศัยความได้เปรียบจากการเป็นผู้รับซื้อรายใหญ่ที่สุดรายเดียวในพื้นที่เป็นผู้กำหนดราคาซื้อ จึงกล่าวได้ว่ากลไกสนับสนุนการขยายตัวของมันสำปะหลัง คือกลไกตลาดโดยตรง ส่วนกรณีการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชผัก กลไกที่บริษัทผู้ค้าเมล็ดพันธุ์ใช้ส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ในหมู่บ้านกรณีศึกษา คือ ระบบเกษตรพันธสัญญา (contract farming) ซึ่งให้ประโยชน์แก่บริษัทในการเข้าถึงที่ดินและแรงงานของเกษตรกร และได้ผลผลิตในปริมาณและคุณภาพที่ต้องการ ส่วนเกษตรกรก็ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงตลาด หุน และความรู้ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากประสบความสำเร็จสามารถสร้างฐานะให้ดีขึ้นได้

ประการที่สาม ผลกระทบต่อการใช้และการถือครองที่ดินจากการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจ การผลิตมันสำปะหลัง (และยางพารา) ในหมู่บ้านกรณีศึกษาเป็นการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่ เมื่อเกิดการขยายตัวอย่างกว้างขวาง หรือ “บูม” (boom) ทำให้เกิดตลาดการซื้อขายและเช่าที่ดิน ที่ดินมีสภาพเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง เกิดการซื้อขายและเก็งกำไรอย่างเข้มข้น จึงเกิดการเปลี่ยนมือถือครองที่ดินสู่คนกลุ่มต่างๆอย่างไม่หยุดนิ่ง ในหมู่บ้านกรณีศึกษาพบว่า ตลาดที่ดินให้ผลดีต่อชาวบ้านส่วนหนึ่ง ที่สามารถบริหารจัดการที่ดิน โดยการซื้อขายที่ดิน และนำเงินมาลงทุนในการผลิต เช่นทำสวนยางพารา สามารถยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจขึ้นได้ ขณะเดียวกันก็ส่งผลเสียต่อชาวบ้านอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเกษตรเชิงเดี่ยว ที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความมั่นคงทางอาหาร ในพื้นที่นี้ยังมีปัญหาการขยายที่ดินการเกษตรเข้าไปในเขตป่าของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งด้วย ในกรณีการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชผัก เป็นการผลิตที่ใช้ที่ดินน้อย การบูมของพืชชนิดนี้ ไม่ทำให้เกิดตลาดซื้อขาย

ที่ดิน เกษตรกรยังรักษาที่ดินไว้เป็นทรัพย์สินของครอบครัวและตระกูล และใช้ที่ดินปลูกพืชหลายๆอย่าง แม้ว่าจะให้ผลตอบแทนไม่สูงนักก็ตาม และ *ประการสุดท้าย* ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแนวทางการจัดการพื้นที่ชายแดนบนพื้นฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ-สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง การวิจัยนี้เสนอหลักการจัดการพื้นที่ชายแดนคือ (1) ความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนา นโยบายรัฐควรส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน (2) การจัดการพื้นที่ชายแดนควรใช้หลักความยืดหยุ่น คำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ และเปิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และ (3) ตลาด – ทั้งตลาดพืชเศรษฐกิจและตลาดที่ดิน – เป็นกลไกพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ควรมีการกำกับควบคุมตลาดอย่างเหมาะสม โดยกำหนดมาตรการที่เอื้อต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ แต่คำนึงถึงความเป็นธรรมและความยั่งยืนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอเจาะจงสำหรับพื้นที่ชายแดนที่แตกต่างกัน กรณีชายแดนป่าเขา ซึ่งมีการขยายตัวของมันสำปะหลังและยางพารา ควรใช้แนวคิด “การจัดการพื้นที่กันชน” ส่วนกรณีชายแดนติดลำน้ำโขง นอกจากการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน และการจัดการการผ่านแดนอย่างยืดหยุ่น เพื่อได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างประชาชนสองฝั่งของพรมแดน รัฐควรจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรม สร้างทางเลือก และสนับสนุนให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองกับบริษัทการเกษตรมากขึ้น.

Abstract

This research focuses on the booms of cash crops and the change of land uses and land ownerships in the borderland of Thai-Laos. This study examines the booms of two kinds of crop crops. One is the boom of cassava production in the borderland of Ubon Ratchatani Province and another is the boom of hybrid seeds production in the borderland of Amnat Jareon Province respectively. This research aims to answer four main questions: (1) what are the conditions which contribute to the expansion of cash crops in the borderland of Thai-Laos; (2) what are the mechanisms being used to support the expansion of cash crops in the borderland; and (3) what are the relationship between cash crops boom and its impact on changing patterns of land use and land ownerships in the borderland of Thai-Laos; and (4) what are the policy recommendations for borderland management to create socio-economic and political sustainability. This research adopts quantitative and qualitative methods, and two field sites within two provinces along the Thai-Laos are examined in 2014. The findings are four folds as following,

Firstly, the conditions that support the cash crops booms in the borderland of Thai-Laos are the governmental development of infrastructure, the availability of immigrant workers from Lao PDR., the suitable ecosystem, and the availability of lands which can be turned into agricultural lands. Moreover, types of cash crops and markets for cash crops are all contributed to the boom of cash crops in the borderland of Thai-Laos.

Secondly, the booms of cash crop in the borderland are more and more associated with agro-industrial. It indicates that agro-industry is increasingly dominated agricultural sector of Thailand. In case of bio-fuel manufacture, manufacturer uses various strategies to stimulate the boom of cassava and the expansion of cassava production. One of the most important strategies being used by the bio-fuel factory is market mechanism. Since the factory is the major buyer of cassava in the province, the factory can manipulate the selling price of cassava in the province. In this sense, the motive of bio-fuel manufacturer is to protect its monopoly on cassava price in the province. In case of hybrid seeds industry, the mechanism being used by transnational corporations (TNCs) is contract farming. Contract farming here is a mechanism to facilitate the growth of seed production in the borderland of Northeastern Thailand.

Contract farming helps TNCs to access to lands and labors of farmers who have capabilities to produce hybrid seeds. In the perspective of TNCs, contract farming helps to ensure quality and quantity of hybrid seeds required. In the perspective of farmers, contract farming allows them to access to capital, knowledge and techniques, and new markets which are beneficial to them and helps them gaining better incomes and living standard.

Thirdly, impacts of cash crops booms on land uses and land ownerships in the borderland of Thai-Laos are enormous but different. In case of cassava production, the boom of cassava in the borderland associates with agricultural expansion. The boom of cassava production here contributes to the growth of land market and leasing land. As land is turned into a commodity, land sales and land speculations take place intensively. Accordingly, land use and land ownership has been changed continuously. In the study sites which are located in the borderland and are turned to be cassava production areas, the emergence of land market in the borderland is beneficial for a group of local farmers who sell their lands with high price. Subsequently, they use capitals being gained from land sale to invest in agriculture. In this sense, the boom of cassava for bio-fuel production is beneficial for a group of farmers who have sufficient lands and can manage their lands to benefit from the rise of cash crops booms. In contrast, the booms of cash crops in the borderland generate negative impacts on ecosystem and poor farmers. For the poor farmers, they have been affected by the booms of cash crops in the borderland in various ways such as deteriorated environment, health risk, and food insecurity. The more critical concern is the expansion of agricultural frontier into national reserved forests such as national park and wildlife sanctuary. It has led to the reduction of forests and conflicts between villagers and governmental agencies. In case of seeds production, the boom of seeds industry in the borderland does not lead to the rise of land markets and land speculations. As the growth of seeds production here results from intensification of land use for agriculture. Therefore, the farmers can maintain land ownerships and use lands for growing various kinds of crops.

Finally, this research has a number of policy recommendations to manage the borderland in a proper way in order to achieve socio-economic and environmental sustainability: (1) maintaining a good relationship with neighboring countries to ensure the supply of immigrant labors to work on farms in the border areas; (2) using a more

flexible and compromised borderland management policy to promote the participation of various groups of people including governmental agencies, non-governmental bodies, and local communities in the borderland management; (3) finding appropriate regulations to control markets of cash crops and land markets in the border areas. Since markets are important for development, it needs accurate regulations to support economic growth but these regulations must be created socio-economic and environmental sustainability as well as social justice. Therefore, it is necessary to have different and specific policies for borderland management. In the borderland nearby the reserved forests, the recommendation is to create the buffer zone in order to separate boundaries between the forest areas and agricultural areas. In the borderland which is connected to the Mekong River, the recommendation is to use flexible and compromised policies for borderland management to generate benefits for people of the two countries. Furthermore, to create social justice in contract farming and to enhance negotiating power for contract farmers, the establishment of new organizations and new laws to regulate contract farming is necessary.