

# การบริหารการพัฒนาการเกษตร: แนวทางความยั่งยืนและกลยุทธ์สู่ความมั่นคงด้านอาหาร (Agricultural Development Administration: Approach to Sustainability and Strategies Toward Food Security)

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล\*  
Pairote Pathranarakul

“ถ้าสามารถที่จะเปลี่ยนให้กลับเป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง  
ไม่ต้องทั้งหมด แม้จะไม่ถึงครึ่งอาจจะเศษหนึ่งส่วนสี่ ก็สามารถที่จะอยู่ได้  
การแก้ไขจะต้องใช้เวลา ไม่ใช่ง่ายๆ โดยมากคนก็ใจร้อน เพราะเดี๋ยวร้อน  
แต่ถ้าทำทำตั้งแต่เดี๋ยวนี้ ก็จะสามารถที่จะแก้ไขได้”

พระราชดำรัส

พระราชทาน เมื่อ วันที่ 4 ธันวาคม 2540

## Abstract

Agriculture, as a real production sector, has significantly played vital roles in contributing to national as well as rural development. It is, indeed, perceived as one prominent alternative in restoring Thailand's economy amidst the crisis. In this vein, policy on sustainable agriculture should be earnestly adopted and served as guidelines for development administration. This can be enhanced and practiced through development and rehabilitation of natural resources and environment. This article has its aims to review philosophy and directions toward development administration in agricultural sector, to investigate the development impacts on natural resources, and to outline a policy framework for sustainable agricultural development and strategies pursuing food security. It is pertinent that the sustainable agriculture approach coupled with conservation, rehabilitation, and optimum use of resources could lead to the maintenance of sustained agricultural productivity and eventually uplift the quality of life of Thai farmers, promote the overall national development, and enhance food security of the world regions.

## บทคัดย่อ

ภาคเกษตรนับเป็นภาคการผลิตที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ และเป็นทางเลือกหลักที่เป็นความหวังในการพลิกฟื้นสถานะของประเทศในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ แนวนโยบายการเกษตรแบบยั่งยืน ควรได้รับการส่งเสริมและผลักดันอย่างจริงจัง ในการกำหนดทิศทางการบริหารการพัฒนาการเกษตรของไทย โดยให้ความสำคัญเรื่องการพัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาระดับการผลิตให้มีความต่อเนื่อง จุดมุ่งหมายของบทความนี้เพื่อสำรวจปรัชญาและทิศทางการบริหารการพัฒนาการเกษตรไทย ผลกระทบการพัฒนาที่ผ่านมาต่อทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอกรอบนโยบายในการบริหารการพัฒนาการเกษตรตามแนวทางที่ยั่งยืน พร้อมทั้งนำเสนอกลยุทธ์มุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางความมั่นคงด้านอาหาร ด้วยมุ่งหวังว่าการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนควบคู่กับการอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเหมาะสม จะช่วยรักษาระดับผลิตภาพการเกษตรให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืนในระยะยาว สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ส่งเสริมการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม และเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคของโลก

\* อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## 1. บทนำ

ตลอดช่วงทศวรรษของการพัฒนาที่ผ่านมา ภาคเกษตรยังคงเป็นภาคการผลิตหลักและมีบทบาทนำในการสร้างความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทย ตลอดจนเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการบริหารการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบท และภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากในช่วงทศวรรษ 1990

แม้ว่าสัดส่วนผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศ หรือ Gross Domestic Product - GDP จะลดลงมาเหลือ 13% แต่ภาคการเกษตรยังคงสามารถสร้างรายได้คิดเป็นสัดส่วน 17% ของการส่งออกรวม (ตารางที่ 1) และก่อให้เกิดการจ้างแรงงานรวมทั้งสิ้น เกือบ 60% ของแรงงานรวมทั้งประเทศ (TDRI, 1995a)

ตารางที่ 1: โครงสร้างสินค้าส่งออกของไทย

รายการ	มูลค่า (พันล้านบาท)					สัดส่วน (%)				
	2537	2538	2539	2540	2541	2537	2538	2539	2540	2541
สินค้าออกสำคัญทั้งสิ้น	1,137	1,406	1,411	1,806	983	100	100	100	100	100
สินค้าเกษตรกรรม	196	231	230	257	139	17.2	16.5	16.3	14.3	14.2
สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร	107	132	142	170	94	9.4	9.4	10.1	9.4	9.6
สินค้าอุตสาหกรรม	814	1,016	994	280	698	71.5	72.3	70.4	70.9	71.0
สินค้าแร่และเชื้อเพลิง	12	14	28	50	21	1.1	1.0	2.0	2.8	2.1
สินค้าอื่นๆ	8	12	16	48	30	0.7	0.9	1.1	2.7	3.1

ที่มา : ศูนย์สถิติการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

หมายเหตุ : ปี 2541 เป็นค่าตัวเลขเบื้องต้น ตั้งแต่เดือน มกราคม-พฤษภาคม 2541

อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการสูญเสียความสมดุลของสภาพแวดล้อม การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และก่อให้เกิดปัญหาการพังทลายของดิน การสูญเสียความสมบูรณ์ของดิน ภาวะแห้งแล้ง การเกิดน้ำท่วม ภาวะมลพิษทางน้ำ ตลอดจนการแพร่ของน้ำเค็มสู่ที่ดินทำการเกษตร ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เป็นผลมาจากการพัฒนาที่มุ่งความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก (สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535; ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2536)

ผลจากการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการผลิตการเกษตรในอัตราที่สูงติดต่อกันเป็นเวลานานในลักษณะที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ที่ดินและแหล่งน้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ มีสภาพเสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพไปอย่างมาก การเสื่อมสภาพของทรัพยากรธรรมชาติไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตร และความสมดุลทางธรรมชาติเท่านั้น แต่จะเป็นข้อจำกัดที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาสาขาอื่น ๆ ในอนาคตอีกด้วย (โมลิต ปิ่นเปี่ยมรัฐ, 2534: 18)

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ เพื่อสำรวจศึกษาปรัชญาและทิศทางการบริหารการพัฒนาการเกษตรของไทย โดยมุ่งเน้นในเรื่องแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และเสนอกรอบนโยบายในการบริหารการพัฒนาการเกษตรของไทยในลักษณะองค์รวม พร้อมทั้งนำเสนอกลยุทธ์มุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางความมั่นคงด้านอาหาร โดยมีฐานคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติในฐานะปัจจัยการผลิตทางการเกษตรจำเป็นต้องมีการอนุรักษ์ พัฒนาและใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม เพื่อรักษาระดับผลิตภาพให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน จะสามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ส่งเสริมการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม และเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคของโลก

## 2. ปรัชญาการบริหารการพัฒนาการเกษตร

ปรัชญาการบริหารการพัฒนาการเกษตรไทยสามารถพิจารณาได้จากแนวนโยบายของรัฐและการวิเคราะห์แนวทาง เป้าหมายและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับเป้าหมายหลักกลยุทธ์การพัฒนาการเกษตรและผลกระทบการพัฒนา ได้นำเสนอในภาคผนวก 1

### แผนพัฒนา ฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. 2504-2509)

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจได้ก่อตั้งเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2502 เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจบนพื้นฐานการประเมินทรัพยากรธรรมชาติ ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่หนึ่ง เป็นความพยายามที่จะเพิ่มรายได้ประชาชาติ โดยการเพิ่มผลผลิตการเกษตร โดยเฉพาะพืชหลัก ได้แก่ ข้าว ยางพารา ข้าวโพด ไม้สัก มันสำปะหลัง และมีการลงทุนเพื่อขยายสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน การเกษตรเป็นภาคหลักหรือหัวใจของนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจและมุ่งเน้นเรื่องการผลิต โดยมีการขยายด้านชลประทานและการส่งเสริมการเกษตร

### แผนพัฒนา ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2510-2514)

แผนพัฒนา ฉบับที่สอง เน้นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจสังคม และมีเป้าหมายในการพัฒนาภูมิภาค โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและล้าหลัง การเกษตรยังคงเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจของชาติ นโยบายพัฒนาการเกษตรที่สำคัญนอกจากการเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตแล้ว ยังให้ความสำคัญเรื่องการพัฒนาแบบสังคมชนบท การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการกระจายการผลิตเพื่อให้ระบบการเกษตรมีดุลยภาพ โครงการพัฒนาที่สำคัญยังเป็นเรื่องการพัฒนาสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน อาทิ การก่อสร้างระบบชลประทาน การปรับปรุงการวิจัยด้านการเกษตร ซึ่งรวมพืช ปศุสัตว์และประมง

แผนพัฒนา ฉบับที่สอง นอกจากจะเน้นโครงสร้างเศรษฐกิจที่สมดุลแล้ว ยังให้ความสำคัญในการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ:

*“ประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่จะสามารถนำมาใช้ในการผลิต อันได้แก่ ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และแร่ธาตุ อยู่ในเกณฑ์สมบูรณ์พอประมาณ รัฐมีนโยบายที่จะนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุดในแง่เศรษฐกิจ และเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริงและทั่วถึง พร้อมทั้งรัฐมีนโยบาย ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้คงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ด้วยการป้องกันรักษา การทำนุบำรุงและการสำรวจทรัพยากรแหล่งใหม่เพื่อไม่ให้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้ลดน้อยเสื่อมโทรมเป็นการเสียหายแก่ประเทศต่อไปในอนาคตข้างหน้า...” (สภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510: 35)*

### แผนพัฒนา ฉบับที่สาม (พ.ศ. 2515-2519)

ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ในระยะ 2 แผนแรกเป็นระยะเวลากว่า 10 ปีก่อให้เกิดอัตราการเจริญด้านเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและกลุ่มประชาชน เนื่องจากเกณฑ์เรื่องประสิทธิภาพด้านเศรษฐกิจได้ละเลย การกระจายผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม

ประชาชน ผู้ที่สามารถเข้าถึงสาธารณูปการเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ ในขณะที่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลแล้วหลังเป็นผู้ที่เสียเปรียบไม่ได้รับผลจากการพัฒนาเท่าที่ควร

สภาพการเกษตรของประเทศในขณะนั้นถือว่าเป็นปัญหาสำคัญคือด้านกำลังผลิต ผลผลิตต่อไร่อยู่ในเกณฑ์ต่ำเนื่องจากขาดแคลนการลงทุนขาดแคลนกำลังคนที่มีความสามารถในการพัฒนาการเกษตร รายได้ของเกษตรกรอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีปัญหาช่องว่างรายได้ระหว่างชาวเมืองและชาวชนบท และมีปัญหาการอพยพประชากรสู่เมืองใหญ่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องโครงสร้างตลาดผลิตผลการเกษตร และปัญหาการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ

ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม จึงมุ่งเน้นเรื่องการปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจสังคม โดยมีการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาในภาพรวมและรายสาขา มีการทำแผนพัฒนาภูมิภาคและแผนพัฒนาจังหวัด และเป็นครั้งแรกที่มีนโยบายด้านประชากรและการมีงานทำ แนวนโยบายพื้นฐานคือการเร่งรัดผลิตผลการเกษตรเพื่อการส่งออก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจสังคมของประชาชน และลดปัญหาการขาดดุลการค้า และกำหนดเป้าหมายที่จะรักษาอัตราความเติบโตภาคการเกษตรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5.1 พร้อมทั้งมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการด้านการเกษตร รวมถึงการเร่งรัดการผลิต การวิจัยผลผลิตพืช การส่งเสริมการเกษตร และสถาบันการเกษตร (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515: 14)

#### แผนพัฒนาฯ ฉบับที่สี่ (พ.ศ.2520-2524)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่สี่ได้รับอิทธิพลจากกระแสการจัดระเบียบใหม่ทางด้านเศรษฐกิจสังคม (New Economic and Social Order) ดังนั้นแผนจึงเปลี่ยนจุดเน้นจาก ความเติบโตด้านเศรษฐกิจ

มาเป็น “ความยุติธรรมในสังคม” (Social Justice) โดยมุ่งลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจสังคม และปรับปรุงสวัสดิการประชาชน พร้อมทั้งเรียกร้องในเรื่องประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงสมรรถนะและระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

กลยุทธ์การพัฒนาแนวบูรณาการมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น รวมถึงการเร่งขยายผลิตผลการเกษตร การส่งเสริมผลผลิตที่หลากหลาย (Product Diversification) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร การขยายสินเชื่อทางการเกษตร และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า (พ.ศ.2525-2529)

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า ประเทศไทยประสบกับปัญหาเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากภาวะตกต่ำของเศรษฐกิจโลก และปัญหาภายในที่รุนแรงและสะสมมาเป็นเวลานาน ทั้งในเรื่องเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ การเงิน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาความยากจน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า ได้รับเอาแนวทางการพัฒนาใหม่โดยเน้นการปรับโครงสร้างด้านเศรษฐกิจมากกว่าการขยายความเจริญเติบโต มุ่งแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ล้าหลังโดยกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่ยากจน การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ และการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525: 3-4) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังไม่ค่อยประสบผลเนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Vorathepputtipong, 1984: 431) ในด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ แม้ว่าจะตระหนักถึงปัญหาว่าเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ก็ไม่มีแผนเป็นการเฉพาะออกมารองรับ

#### แผนพัฒนา ฉบับที่หก (พ.ศ. 2530-2534)

แนวทางการพัฒนาหลักในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่หก มุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและระบบการจัดการแบบบูรณาการ ปรับปรุงระบบการผลิตและการขยายการตลาด และการเพิ่มการกระจายรายได้

แผนพัฒนา ฉบับที่หก ยอมรับว่าทรัพยากรธรรมชาติที่เคยสมบูรณ์ในอดีตได้ถูกใช้ไปอย่างมากเพื่อการพัฒนาประเทศ การเร่งความเจริญด้านเศรษฐกิจส่งผลต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยิ่งกว่านั้น การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นตัวเร่งให้เกิดความเสื่อมโทรมและมีปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามมา (สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530: 111-114) และแม้ว่าจะมีการริเริ่มแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นระบบมากขึ้น แต่ปรัชญาพื้นฐานยังคงมุ่งกลยุทธ์ที่เน้นความเจริญ ทางเศรษฐกิจเหมือนเดิม (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2536: 164)

#### แผนพัฒนา ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535-2539)

แผนพัฒนา ฉบับที่เจ็ด นับเป็นแผนแรกที่ได้เน้นแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน วัตถุประสงค์หลักของแผนเพื่อรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความยั่งยืน มีการกระจายรายได้ การกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท เร่งรัดการพัฒนาโดยยกระดับทรัพยากรมนุษย์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535)

ด้านการพัฒนาการเกษตรให้ความสำคัญเรื่องการปรับปรุงเสริมสร้างผลิตภาพ และการเพิ่มมูลค่าของผลผลิต (Value added products) โดย 1) เน้นเรื่องประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ 2) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี 3) การปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ของท้องถิ่น และ

ความต้องการของตลาด 4) การสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปการเกษตร 5) ปรับปรุงการเกษตรและพัฒนาระบบสหกรณ์การเกษตร

แนวทางอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มผลิตภาพการเกษตร (Productivity) การปรับปรุงระบบการเก็บเกี่ยว การจัดการฟาร์มเกษตร การจัดทำนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งเสริมเขตการใช้น้ำชลประทาน นโยบายการขายและผลิตปุ๋ยเคมี การส่งเสริมภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมการวิจัยและพัฒนา

#### แผนพัฒนา ฉบับที่แปด (พ.ศ.2540-2544)

แผนพัฒนา ฉบับที่แปด ได้ปรับเปลี่ยนทัศนแบบทางการพัฒนา (Development paradigm) จากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา มาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ยุทธศาสตร์ใหม่ที่เป็นหัวใจสำคัญของแผน มีสองประการคือ (สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540):

**ประการแรก** การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชน โดยการใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม รวมทั้งการให้มีหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมโดยสันติวิธี

**ประการที่สอง** การปรับระบบการบริหารจัดการเพื่อให้มีการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับกระบวนการและกลไกในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวและสัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยยึดหลักการประสานงานภายใต้ระบบการจัดการพื้นที่กับภารกิจหลักของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาระบบการติดตามประเมินผล โดยการจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จในหลายมิติและหลายระดับและเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการติดตามผลการพัฒนาอย่างกว้างขวาง

วัตถุประสงค์หลักที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างการผลิตที่เข้มแข็ง เกิดความสมดุลระหว่างภาคการผลิต และสร้างโอกาสการมีงานทำและเพิ่มรายได้ โดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม สำหรับเป้าหมายการสร้างรากฐานการผลิต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเพิ่มโอกาสการมีงานทำครอบคลุมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมชุมชน เพื่อเป็นแหล่งรองรับและเชื่อมโยงการผลิต โดยให้อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรมีบทบาทต่อการผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้น นำไปสู่การเพิ่มรายได้และการมีงานทำของเกษตรกร

### 3. ผลกระทบจากการพัฒนาที่ผ่านมาต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในระยะที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างสิ้นเปลืองโดยปราศจากแผนการจัดการและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ การพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของ ตัวแบบภาวะทันสมัย (Modernization) และการผลิตเชิงอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการส่งออก (Export-led Industrialization) เป็นหลัก ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติทุกสาขาเสื่อมโทรมนำไปสู่ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นตามลำดับ

ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอุดมสมบูรณ์และเป็นปัจจัยเกื้อหนุนความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจได้กลายมาเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศ (สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535; ประเวศ วะสี, 2537) สถานภาพของทรัพยากรธรรมชาติสาขาต่าง ๆ มีความเสื่อมโทรมและถูกทำลายอย่างมาก และกลายเป็นประเด็นหลักการพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้าจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จาก

1. **ทรัพยากรดิน** มีความเสื่อมโทรมและมีการใช้ประโยชน์ไม่ถูกต้องและเหมาะสมกับคุณภาพของดิน มีทั้งพื้นที่ปลูกข้าว พืชไร่และไม้ยืนต้น ขณะเดียวกันพื้นที่โครงการเกษตรที่มีอยู่เดิมก็ขาดการบำรุงรักษาอย่างถูกวิธี การใช้ยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ก่อให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินในหลาย ๆ พื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังมีดินที่เป็นปัญหาการทำเกษตร ได้แก่ ดินเปรี้ยวจัด ดินเค็ม ดินพรุ ดินทรายจัด และมีการนำพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความสมบูรณ์ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชลประทาน ซึ่งเหมาะแก่การเพาะปลูกไปใช้ในกิจกรรมอื่นเป็นจำนวนมาก

2. **ทรัพยากรป่าไม้** มีความเสื่อมโทรมและถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมาก พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงจากเดิมมีอยู่ร้อยละ 53 ในปี 2504 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 26 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในปัจจุบัน (กรมป่าไม้, 2535, 2539) ตลอดช่วงเวลา 3 ทศวรรษของการพัฒนา พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายไปกว่าร้อยละ 50 ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกและอื่น ๆ ตามจำนวนประชากรของประเทศที่เพิ่มขึ้น แต่การบริหารจัดการยังตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535)

3. **ทรัพยากรแหล่งน้ำ** มีจำกัดและมีความขัดแย้งในการใช้แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อการอุตสาหกรรมและอื่น ๆ ทำให้มีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรแหล่งน้ำและมีปัญหาความขัดแย้งในหลายระดับ ทั้งระหว่างกลุ่มเกษตรกรด้วยกันเอง และระหว่างเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ (TDRI, 1995b: 8-10) ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการใช้น้ำนอกภาคเกษตรเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการบริหารและจัดหาน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4. **ทรัพยากรประมง** ทั้งประมงน้ำจืด การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งและประมงทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ส่งผลให้ประมงทะเลประสบปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำจืดและน้ำทะเลมีปริมาณลดลง มีการใช้ประโยชน์จากทะเลไทยอย่างมากและขาดการดูแลรักษา (อิทธิฤทธิ์ ประคำทอง, 2541: 21-35) สำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ผู้เลี้ยงส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับวิธีการจัดการด้านการเพาะเลี้ยง จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหามลภาวะ และต่อระบบนิเวศของทรัพยากรชายฝั่ง

5. **ทรัพยากรชายฝั่งทะเล** ประสบภาวะการสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าชายเลนถูกบุกรุกไปใช้ในกิจกรรมประเภทอื่น ทรัพยากรประการังถูกทำลายเสียหายเนื่องจากปัจจัยธรรมชาติและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การท่องเที่ยว การประมง เป็นต้น นอกจากนี้ทรัพยากรประเภทชายหาด หาดทรายแนวฝั่งทะเลพื้นที่เกาะ และพื้นที่เขตติดต่อฝั่งทะเลก็ประสบกับความเสื่อมโทรมมากขึ้น (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2535)

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตการเกษตร และกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในชนบทโดยเฉพาะเกษตรกรที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ แนวโน้มของการเกษตรไทยจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดเรื่องความเสื่อมโทรมของ

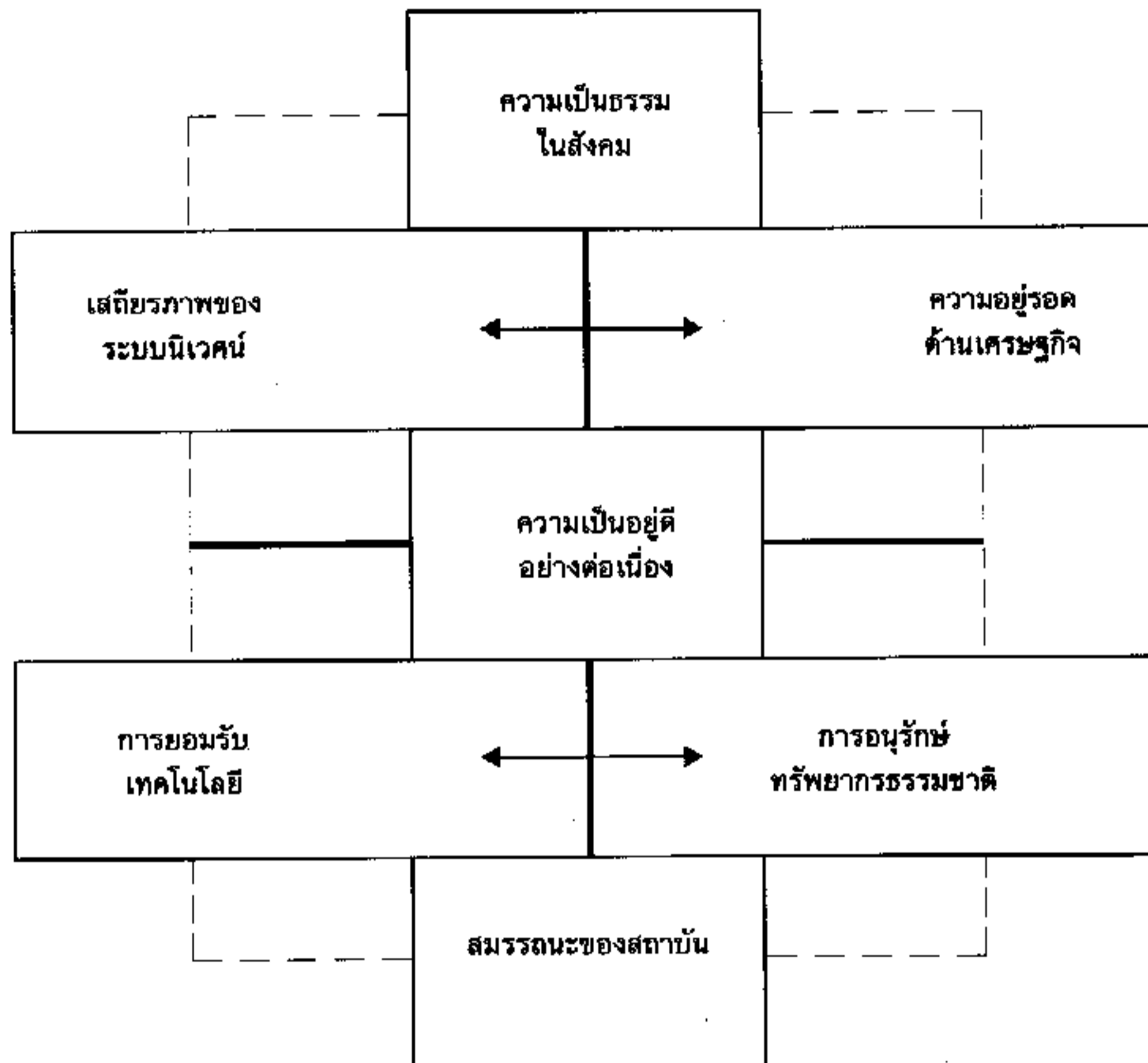
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก (โสภิน ทองปานและคณะ, 2532) โดยเฉพาะในเรื่องดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรแหล่งน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรประมง และมีความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

#### 4. แนวทางการบริหารการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน

##### ● นโยบายและทิศทางการพัฒนาการเกษตร

การบริหารการพัฒนาการเกษตรควรยึดแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มุ่งสนองตอบความต้องการของชนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำลายความสามารถให้บรรลุความต้องการของชนรุ่นอนาคต "Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (WCED, 1987) เป็นการพัฒนาที่สมดุลโดยให้ความสำคัญเรื่องการจัดการและการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ การปรับทิศทางของเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเพื่อให้บรรลุความต้องการอย่างเท่าเทียมระหว่างชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต (FAO, 1989) โดยมีเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอยู่ที่ความอยู่ดีกินดีของมนุษย์อย่างต่อเนื่อง (Sustained human well-being)

ภาพที่ 1 : กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อการบริหารการพัฒนาการเกษตร



การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความยุติธรรมในสังคม ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เสถียรภาพของระบบนิเวศน์ สมรรถนะขององค์กรหรือสถาบัน และเทคโนโลยีที่ยอมรับได้ ดังที่เสนอในภาพที่ 1 หากมีการจัดองค์ประกอบที่สอดคล้องประสานกันอย่างเป็นระบบ ย่อมเป็นที่คาดหวังว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา คือ การอยู่ดีกินดีและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

**ความยุติธรรมในสังคม (Social Equity)** เป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน ความ

เหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจสังคมเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในลองประการ *ประการแรก* การนำไปสู่การบูรณาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสเพื่อความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ *ประการที่สอง* ผู้ที่มีความได้เปรียบในสังคม ผู้มีอำนาจเงินและมีฐานะความพร้อมมากกว่าสามารถเคลื่อนย้ายการลงทุนและปัจจัยการผลิตเข้ามาตัดดวงผลประโยชน์ในระยะสั้นและเป็นตัวเร่งให้เกิดการทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอย่างมาก



**ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ (Economic Viability)** เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความยากจน อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนคงไม่อาจแก้ไข โดยมาตรการสร้างความมั่งคั่งหรือความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ สิ่งสำคัญคือการกระจายผลการพัฒนาต้องมีความเป็นธรรม มีความเท่าเทียมและอย่างทั่วถึงและต้องไม่สร้างข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลยุทธ์การพัฒนาที่ละเลยความสัมพันธ์ในเรื่องดังกล่าว ไม่อาจยั่งยืนได้ในระยะยาว เพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมจะสูงกว่าผลตอบแทนด้านเศรษฐกิจที่ได้รับการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องการความเติบโตด้านเศรษฐกิจที่มีการกระจายผลตอบแทนที่เป็นธรรม ซึ่งจะพื้นฐานการเติบโตที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง ดังนั้นความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ จึงไม่ได้หมายถึงการเติบโตอย่างมาก (high-growth) หรือไม่เติบโต (no-growth) หากหมายถึงการเติบโตที่ควบคู่กับการรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์ (green growth)

**เสถียรภาพของระบบนิเวศน์ (Ecological Stability)** หมายถึงการรักษาและการฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางธรรมชาติ ความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ขึ้นอยู่กับ ระบบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการรักษาสรรถณะการผลิตในระยะยาว คำกล่าวที่ว่า เศรษฐกิจจะอยู่ได้เพราะสิ่งแวดล้อมดี หรือ 'no economy without environment' เป็นเหตุเป็นผลและมีน้ำหนัก เพราะหากสิ่งแวดล้อมเสื่อมสภาพจะส่งผลเสียหายและกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และระบบการผลิตโดยรวม

**การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Conservation)** เพื่อให้มีหลักประกันในฐานะทรัพยากรสำหรับชนรุ่นอนาคต ให้สามารถมี

ปัจจัยการผลิตที่ต่อเนื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติส่งผลให้การจัดการและการใช้ประโยชน์ไม่ส่งผลกระทบต่อผลิตภาพในอนาคต ความสมดุลของระบบนิเวศน์ และความสามารถในการฟื้นตัว (Capacity for Regeneration) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นประเด็นหลักที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะชนรุ่นอนาคตคงไม่อาจคาดหวังระดับการบริโภคสูงสุด หากแต่จะเรียกร้องทรัพยากรธรรมชาติที่จะคงเหลือไว้ให้แก่วงศ์พวกเขา

**สมรรถนะของสถาบัน (Institutional Capacity)** ขึ้นอยู่กับเจตจำนงทางการเมืองในการกระจายอำนาจความรับผิดชอบ เพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายอำนาจการบริหาร การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญ การบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นอยู่กับแนวทางการพัฒนาที่มีสมรรถนะการจัดการที่เข้มแข็ง และมีการพัฒนาองค์กรชุมชนในท้องถิ่น ระบบความร่วมมือ ภูมิปัญญาท้องถิ่นตลอดจนค่านิยมและวัฒนธรรมในการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

**การยอมรับเทคโนโลยี (Technological Acceptability)** หมายถึง ความจำเป็นในการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม โดยเป็นเทคโนโลยีที่ผลานให้เกิดความสมดุลระหว่างปัจจัยนำเข้าจากทรัพยากรมนุษย์ ปัจจัยต้นทุนการผลิต และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีระดับกลาง (Intermediate Technology) รวมถึงเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) เป็นทางเลือกในการช่วยยกระดับผลิตภาพการเกษตร ประการสำคัญคือเทคโนโลยีต้องมีการปรับปรุงเพื่อมารับใช้มนุษยชาติ และสนับสนุนการผลิตของคนส่วนใหญ่ คือเป็น production by the masses มากกว่า technology of mass productions ที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุดท้ายที่ส่งผลให้มนุษยชาติต้องตกเป็นทาสของเทคโนโลยี

จุดเน้นของนโยบายในการบริหารการพัฒนาการเกษตร ควรปรับเปลี่ยนจากนโยบายการเพิ่มผลผลิตการเกษตร มาเป็นนโยบายการเกษตรที่ยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์หลักของนโยบายเพื่อยกระดับรายได้และแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร ลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ปรับปรุงฐานทรัพยากรธรรมชาติให้มีสภาพที่สมดุลยิ่งขึ้น พร้อมทั้งกำหนดให้มีแผนพัฒนาการเกษตรแห่งชาติ และกำหนดเป้าหมายหลักให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางความมั่นคงด้านอาหาร (Food security) ดำเนินการภายใต้ 2 แนวทางหลัก คือ **เกษตรพึ่งตัวเอง หรือเกษตรยั่งยืน (Subsistence agriculture)** ในระดับครัวเรือนชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจแบบพอเพียง (Self-sufficient economy) และ **เกษตรก้าวหน้า** ซึ่งรวมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อมุ่งการส่งออก

#### ● กลยุทธ์การบริหารการพัฒนาการเกษตร

กลยุทธ์การบริหารการพัฒนาการเกษตรในภาพรวมมุ่งสนับสนุนแนวทางการเกษตรแบบยั่งยืน โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางความมั่นคงด้านอาหารของภูมิภาคและของโลก แนวทางการดำเนินงานเน้นการรักษาระดับผลิตภาพการเกษตรอย่างต่อเนื่อง ยกกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เพิ่มประสิทธิภาพและมูลค่าผลผลิตการเกษตร ควบคู่กับการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์การบริหารการพัฒนาที่สำคัญ คือ

**ประการที่หนึ่ง พัฒนาแบบแผนการเกษตรยั่งยืนที่หลากหลาย** สอดคล้องกับฐานทรัพยากรธรรมชาติ สภาวะเศรษฐกิจสังคมของเกษตรกรและชุมชน อาทิ เกษตรกรรมเชิงระบบ เกษตรธรรมชาติ และเกษตรอินทรีย์ (ชนวน รัตนวราหะ, 2536) เกษตรผสมผสาน (Integrated farming) และการ

เกษตรตามแนวทางทฤษฎีใหม่ วนเกษตร (Agroforestry) เกษตรกรรมทางเลือก (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, 2535) รวมถึงเกษตรกรรมพื้นบ้าน และพุทธเกษตรกรรม (ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ, 2538)

**ประการที่สอง การบูรณาการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** การจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินแบบยั่งยืน ควรกำหนดเป็นกลยุทธ์หลักในการพัฒนาการเกษตรทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในการสร้างผลิตภาพการเกษตรมีลักษณะที่เกื้อกูลและรักษาเสถียรภาพของระบบนิเวศน์ในระยะยาว มีแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบบูรณาการ และมีมาตรการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

การบูรณาการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สนับสนุนเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร (Food security) โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางความมั่นคงด้านอาหารของภูมิภาคและของโลกจะต้องดำเนินการภายใต้ระบบการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ

**ประการที่สาม การเพิ่มผลิตภาพต่อหน่วยพื้นที่การผลิต** การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรควรพิจารณาใช้เป็นเครื่องมือมากกว่าการเป็นเป้าหมาย (Means not End) และที่สำคัญควรเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่โดยให้ความสำคัญกับสมรรถนะของที่ดินการเกษตร มีการจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ มีการกำหนดเขตการเกษตรควบคู่กับการพิจารณาความเหมาะสมของชนิดพันธุ์ (Species-habitat matching)

**ประการที่สี่ การกระจายการผลิต การปรับโครงสร้างการผลิต และการขยายตลาดผลผลิต** พัฒนาโครงสร้างการผลิตให้มีการกระจายการผลิตที่สอดคล้องกับสภาพทรัพยากรธรรมชาติ มีผลผลิตที่

หลากหลาย เพื่อลดความผันผวนด้านราคา ทำการปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ และมีการขยายตลาดเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบสัญญาณเตือนภัย (Warning system) เกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของราคาผลผลิต เพื่อให้สามารถปรับแผนการผลิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป

**ประการที่ห้า การเพิ่มมูลค่าผลผลิตการเกษตร** ควรมุ่งเน้นการทำเกษตรที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นประเภทที่มีมูลค่าเพิ่มสูง (Value added products) โดยยึดหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) และเน้นการแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่า ด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตร

**ประการที่หก การวิจัยและพัฒนาและส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยี** เน้นความสำคัญด้านการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา โดยระดมความรู้และความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชนท้องถิ่น และองค์กรประชาชน กำหนดให้มีกองทุนความร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ครอบคลุมการผลิต การพัฒนาปรับปรุงพันธุ์เพื่อเพิ่มผลผลิต การเก็บเกี่ยว การแปรรูป การถนอมรักษา การบรรจุภัณฑ์ รวมถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาดินเสื่อมสภาพ

นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยีแนวบูรณาการ (Integrated technologies) อย่างจริงจัง โดยมุ่งเน้นเทคโนโลยีที่จะช่วยเพิ่มมวลชีวภาพ (Biomass production) อาทิ การใช้ประโยชน์สูงสุดจากพลังงานแสงอาทิตย์ แหล่งธาตุอาหารในดินและน้ำ และเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

**ประการที่เจ็ด การเสริมสร้างสมรรถนะด้านสถาบัน (Strengthening Institutional**

*Capacity)* ให้ความสำคัญระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการพัฒนาสถาบันเกษตรกร ให้มีความเข้มแข็งและพึ่งตัวเองได้ (Self-reliance) ในรูปของสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ และองค์กรเกษตรกรอื่น ๆ โดยพัฒนาระบบหุ้นส่วน (Partnership system) และระบบเครือข่ายความร่วมมือ นอกจากนี้ จะต้องให้ความสำคัญเรื่องสิทธิของเกษตรกร (Farmer's Rights) โดยให้ความสำคัญแก่ตัวเกษตรกรเป็นอันดับแรก และเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรแห่งชาติ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน

**ประการที่แปด การพัฒนาเกณฑ์ (Criteria) และตัวชี้วัด (Indicators) ความยั่งยืน** เพื่อใช้ในการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน โดยเกณฑ์และตัวชี้วัดควรครอบคลุมมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร ด้านสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการ

**ประการที่เก้า การกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์การเกษตร** โดยในฐานะผู้ผลิตจะต้องเป็นผู้นำด้านการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์การเกษตรมากกว่าที่จะให้ประเทศผู้บริโภคเป็นผู้ชี้นำฝ่ายเดียว และหลีกเลี่ยงการเสียเปรียบจากมาตรการกีดกันทางการค้าในลักษณะ Non-tariff barriers ทั้งนี้ควรกำหนดเป็นเป้าหมายที่จะผลิตสินค้าการเกษตรที่มีคุณภาพดีที่สุดในโลก มีระบบรับประกันคุณภาพความปลอดภัย ซึ่งอาจจัดทำมาตรฐานร่วมในภูมิภาคเอเชียและหรือกลุ่มประเทศสมาชิก อาเซียน (ASEAN Common Standards) มีองค์กรรองรับซึ่งอาจเป็น Asian Standard Organization - ASO ทั้งนี้มาตรฐานจะต้องครอบคลุมด้านคุณภาพ คุณค่าทางโภชนาการ สุขอนามัย และการรักษาสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญควรกำหนดชื่อ (Brand Name) ของชนิดสินค้าการเกษตรที่สะท้อนความเป็นไทยหรือวิถีไทย ควบคู่กับการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์

## 5. สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. **ภาคเกษตรยังคงเป็นภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง** และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศไทยไปอีกในช่วงหลายทศวรรษข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะวิกฤตด้านเศรษฐกิจในปัจจุบัน ภาคเกษตรดูเหมือนเป็นทางเลือกหลักที่เป็นความหวังในการพลิกฟื้นสถานะของประเทศ ซึ่งผู้บริหารประเทศในปัจจุบันได้หันมาให้ความสำคัญกับภาคเกษตรในฐานะที่เป็นภาคการผลิตของคนส่วนใหญ่มากขึ้น และคาดหวังว่าการเพิ่มผลผลิตการเกษตรจะมีส่วนช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม โดยเฉพาะการเพิ่มรายได้จากการส่งออก การส่งเสริมการจ้างงาน และช่วยลดปัญหาผลกระทบทางด้านสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ (Bangkok Post, 23 July 1998: 1,4)

2. **แนวนโยบายการเกษตรแบบยั่งยืน** จำเป็นต้องให้ความสำคัญเรื่องการพัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาระดับการผลิตให้มีความต่อเนื่อง การเพิ่มผลผลิตควรเป็นวิธีการ (Means) ไปสู่การบรรลุเป้าหมาย (ends) มากกว่าเป็นเป้าหมาย ประการสำคัญคือให้มีการกระจายการผลิต และการกระจายผลตอบแทนที่เป็นธรรม เป็นระบบที่เลี้ยงตัวเองได้อย่างพอเพียง มีผลผลิตส่วนเกินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารของภูมิภาคและของโลก และเป็นระบบการผลิตที่ไม่ส่งผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. **ปัญหาหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขณะนี้คือ** ทำอย่างไรที่จะให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามสมรรถนะที่ดิน และการนำที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นที่ดินที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (Non-performing Land) มาใช้ประโยชน์ในการผลิตการเกษตร โดยอาจมีมาตรการทางการเงินการคลังและระบบสิ่งจูงใจเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม

โครงการตลาดนัดที่ดินทิ้งร้าง เพื่อให้เกษตรกรไร้ที่พำนักเช่าทำประโยชน์ในราคาที่เป็นธรรมควรมีการริเริ่มและผลักดันอย่างจริงจังควบคู่กับการใช้มาตรการภาษีที่ดินใหม่ ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้วยังจะเป็นการขยายการลงทุนในชนบท เกิดการจ้างแรงงานรองรับแรงงานว่างงาน และแรงงานคืนถิ่น ซึ่งเป็นแรงงานที่ไม่เกิดผลผลิต (Non-performing Labor) อีกทางหนึ่งด้วย ขณะเดียวกันที่ดินการเกษตรที่ไม่เหมาะสมกับการทำเกษตรแบบเต็มควรทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อทำกิจกรรมการเกษตรประเภทอื่นแทน อาทิ เลี้ยงสัตว์ ปลูกไม้ยืนต้น ปลูกป่าเศรษฐกิจ เป็นต้น

4. **ด้านการพัฒนาสถาบันเกษตรกร** รัฐบาลจะต้องมีเจตน์จำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ และเห็นความสำคัญในการพัฒนาสถาบันเกษตรกรอย่างจริงจัง ประเทศไทยควรมีพรรคการเมืองที่เป็นทางเลือกในการผลักดันการพัฒนาการเกษตร และให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ในฐานะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศตามแนวทางที่ยั่งยืน เพื่อเป็นตัวแทนและดูแลผลประโยชน์ของเกษตรกร รวมทั้งการประสานเครือข่ายความร่วมมือ ระหว่างองค์กรประชาสังคมในการสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนเกษตรกรมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ตลอดไป

5. **ควรกำหนดให้มีแผนพัฒนาการเกษตรแห่งชาติ** มีแผนกลยุทธ์และกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางความมั่นคงด้านอาหารภายในปี 2000 เนื่องจากประเทศไทยมีศักยภาพและมีความเป็นไปได้สูง เรามีผลผลิตการเกษตรที่หลากหลาย มีคุณภาพโดดเด่นและตลาดต้องการสูง มีประสบการณ์และความพร้อมทั้งการเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออก ปัจจุบันรัฐบาลกำลังให้ความสำคัญกับโครงการผลักดันสินค้าเกษตร หรือโครงการ Product Champion อย่างไรก็ตามประเทศไทยจะต้อง

มุ่งผลักดันให้เปลี่ยนรูปแบบสินค้าส่งออกจาก Primary Products มาเป็น Value added products มากขึ้น โดยมีการวิจัยและพัฒนาการแปรรูปสินค้าในขั้นสูงมากยิ่งขึ้น และปรับเปลี่ยนบทบาทมาให้ความสำคัญกับการทำตลาด การสร้างแบรนด์เนม และการดูแลเรื่องสิทธิบัตรและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เป็นภูมิปัญญาของเกษตรกรไทย

### เอกสารอ้างอิง

#### ภาษาไทย

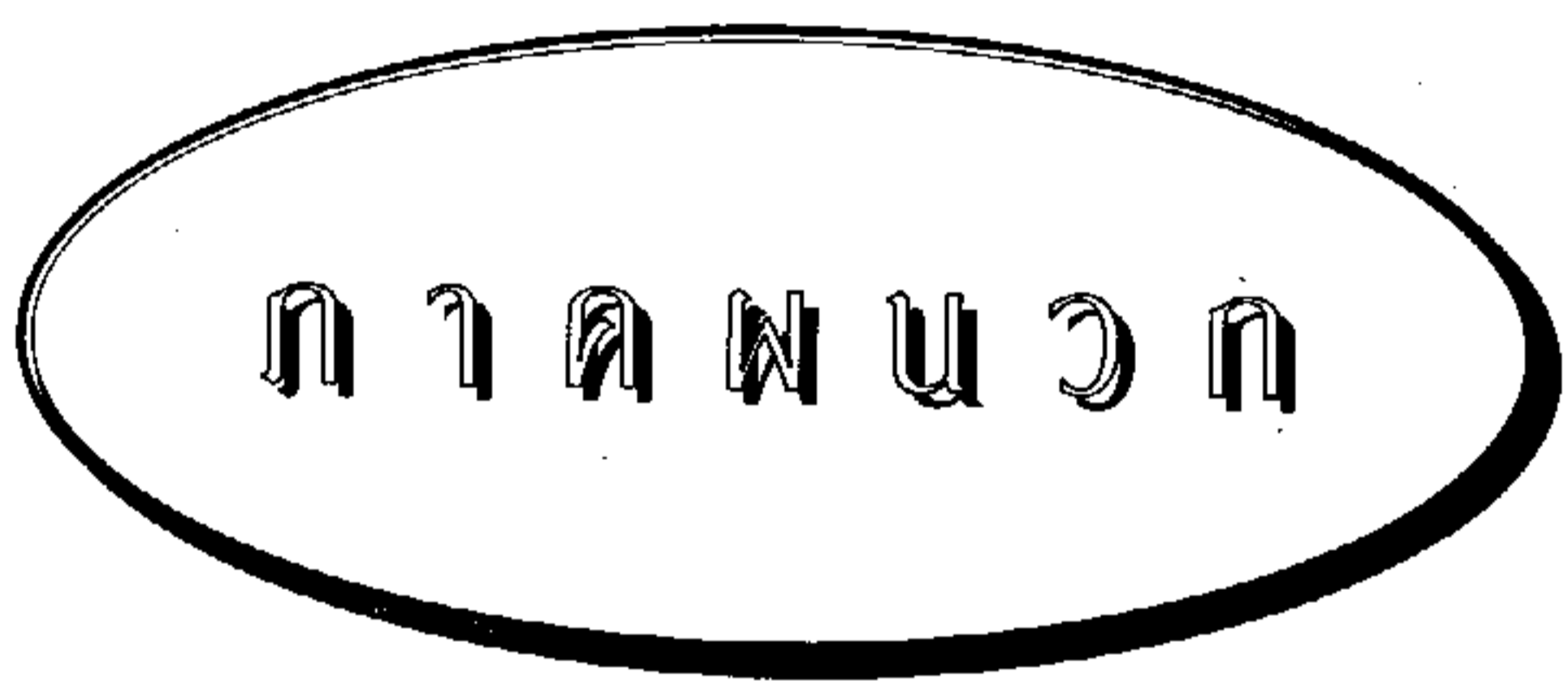
- โฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์** (2534). *นโยบายการเกษตรกับความเป็นประเทศอุตสาหกรรม*. สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย และมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ กรุงเทพฯ
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ** (2538). *การศึกษากฎบัตรตัวอย่าง การปรับตัวของเกษตรกรกรรณพินบ้านภาคกลาง*. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กรุงเทพฯ
- ชนวน รัตนวราหะ (บรรณาธิการ)** (2536). *เกษตรกรรมเชิงระบบ: เกษตรกับสิ่งแวดล้อม*. กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรุงเทพฯ
- ประเวศ วะสี** (2537). "ความหวังของสังคมไทย" *มติชนรายสัปดาห์*, 1 มกราคม 2537, กรุงเทพฯ
- ประเวศ ศรีพิพัฒน์ (ผู้แปล)** (2518). *พัฒนาการการเกษตรของจีน (Learning from China: A Report on Agriculture and the Chinese People's Communes)* by FAO Study Mission, 9 September-5 October 1975, กรุงเทพฯ
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์** (2536). *เศรษฐศาสตร์สีเขียวเพื่อชีวิตและธรรมชาติ* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ
- "เปลี่ยนวิกฤติเป็นโอกาส : พลิกศก. ไทยสู่ ซูเปอร์มาร์เก็ตโลก" *ฐานเศรษฐกิจรายสัปดาห์*, 2-5 สิงหาคม 2541: 1, 17, 18.
- ธรรม อารังนาวาสวัสดิ์** (2541). "ทะเลไทยกับการใช้ประโยชน์แบบยั่งยืน," *โลกสีเขียว (พฤษภาคม-มิถุนายน 2541)*: 17-19)
- มงคล ตำนานินทร** (2541). *เศรษฐกิจชุมชน พึ่งตนเองเชิงระบบ: หลักการและแนวปฏิบัติ*. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น บริษัท เวิร์ดเวฟ คอมมิวนิเคชั่น จำกัด กรุงเทพฯ
- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (บรรณาธิการ)** (2535). *เกษตรกรรมทางเลือก: ความหมาย ความเป็นมา และเทคนิควิธีเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก*ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กรมวิชาการเกษตร และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศูนย์สารสนเทศการเกษตร** (2539). *ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย*, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ** (2504). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (2504-2509)*, สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ** (2510). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่สอง (2510-1514)*, สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี

- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2515).** แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (2515-2519), สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2520).** แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ (2520-2524), สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525)** แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า \*2525-2539), สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2530).** แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก (2530-2534), สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2535).** แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด (2535-2539), สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2540).** แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด (2540-2544), สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี
- โสภิน ทองปาน (2531).** นโยบายการเกษตร: หลักและนโยบายของไทย. ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- โสภิน ทองปาน และคณะ (2532).** รายงานการวิจัยเรื่อง อนาคตการพัฒนาด้านการเกษตร (The Future of Agricultural Development) เสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัย ภายใต้โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษา ระยะยาว.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2535).** นโยบาย มาตรการและแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเล. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ
- อิทธิฤทธิ์ ประคำทอง (2541).** “ทะเลไทย: ชีพจรอ่อนล้าในปีสมุทรสากล.” โลกสีเขียว (พฤษภาคม-มิถุนายน 2541 : 20-35)
- “เอลนีโญ ในทัศนะของนักอุตุนิยมวิทยา ดร. ปฏิพัทธ์ พัทธวิวัฒน์ศิริ,” สิ่งแวดล้อม ปีที่ 2 เล่มที่ 8, มีนาคม 2541.

### ภาษาอังกฤษ

- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (1981). *Agriculture: Toward 2000*, Rome, Italy.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (1989). *Definition of Sustainable Development*. FAO Rome.
- “Iarrin stresses farm sector role,” Bangkok Post Daily, July 23, 1998. Bangkok (English Daily Newspaper)
- Tabor, Steven R. (ed.) (1996). *Agricultural Research in an Era of Adjustment: Policies, Institutions, and Progress*. The World Bank, Washington, D.C.
- TDRI (Thailand Development Research Institute Foundation) (1994). *Institutional Problems in Thai Water Management*, TDRI, Bangkok.

- TDRI (Thailand Development Research Institute Foundation)** (1995a). *Agricultural Diversification/Restructuring of Agricultural Production Systems in Thailand*. Prepared for the Food and Agriculture Organization of the United Nations, TDRI, Bangkok.
- TDRI (Thailand Development Reserarch Institute Foundation)** (1995b). *Diverting Water from the Mae Klong Basin: Whose Rights and at What Price?*, TDRI, Bangkok.
- Vorathepputipong, Thawan** (1984). "Planning and Implementing Rural Development Programs in Thailand: An Analysis of Major Problems and Prospects of the New Approach to Rural Poverty Striken Area Development," *Thai Journal of Development Administration*, Vol. 24, No.3, July 1984.
- WCED (World Commission on Environment and Development)** (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolpers, Karl H.** (1996). "Biotechnology in Crop Production-Its Potential and Problems," *Agricultural and Rural Development*, Vol.3: 3-11.





ภาคผนวก 1  
เป้าหมายหลัก กลยุทธ์ด้านการเกษตรและผลการพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-8

ประเด็นสำคัญ	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ							
	แผนฯ 1 (2504-2509)	แผนฯ 2 (2510-2514)	แผนฯ 3 (2515-2519)	แผนฯ 4 (2520-2524)	แผนฯ 5 (2525-2529)	แผนฯ 6 (2530-2534)	แผนฯ 7 (2535-2539)	แผนฯ 8 (2540-2544)
เป้าหมายหลัก	เพิ่มรายได้ประชาชาติ	พัฒนาขีดความสามารถและสังคม พัฒนาพื้นที่ทั้งไกลและอำเภอลำ	ปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคม เร่งรัดผลิตเพื่อการส่งออก รักษาการเติบโตภาคการเกษตร มีนโยบายกว้าร้อยละ 5.1	เน้นความยุติธรรมในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม	ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แก้ปัญหาความยากจน	เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ	การพัฒนาแบบยั่งยืน รักษาความเติบโตทางเศรษฐกิจ กระจายการพัฒนา จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา
กลยุทธ์ด้านการเกษตร	เพิ่มผลิตทางการเกษตร (พืชหลัก) ลงทุนขยายสาขาการขึ้นพื้นฐาน	การเกษตรเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจ	แผนพัฒนาภูมิภาค แผนพัฒนาจังหวัด นโยบายประชากรและการมีงานทำ จัดลำดับความสำคัญและเร่งรัดการผลิต การเกษตร	เพิ่มประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ขยายผลผลิต การเกษตร	แผนพัฒนาพื้นที่ยากจน แปลงแผนสู่การปฏิบัติ เสริมบทบาทภาคเอกชน	ให้ความสำคัญ ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ ระบบการจัดการแบบบูรณาการ	เสริมสร้างผลิตภาพ เพิ่มมูลค่าผลผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับโครงสร้างผลผลิต พัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร	เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ระหว่งรัฐและประชาชน ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ สร้างรากฐานการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
ผลการเกษตรพัฒนา	การพัฒนาและขยายตัวด้านเศรษฐกิจ	การพัฒนาเศรษฐกิจ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจสังคม	ปัญหาการเกษตรตกต่ำ ความเหลื่อมล้ำ การกระจายผลประโยชน์	ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจสังคม การกระจายผลประโยชน์	เศรษฐกิจตกต่ำ ขาดเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาความยากจน	ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้งการใช้ทรัพยากร	ปัญหาการกระจายรายได้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม	วิกฤตเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ความขัดแย้งการใช้ทรัพยากร