

8. สรุปและข้อเสนอแนะ

ในจำนวนคนยากจนของทั้งประเทศ เกษตรกรเป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุดและมีปัญหาต่อเนื่องมาโดยตลอด คริวเรือนเกษตรกรไม่เพียงแต่มีรายได้ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับคริวเรือนที่ประกอบอาชีพอื่น แต่รายได้ของคริวเรือนจากผลผลิตทางการเกษตรยังมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากสภาวะการแข่งขันสูงของตลาดสินค้าเกษตรทั้งในประเทศและต่างประเทศ อุปทานส่วนเกินของสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีอยู่ค่อนข้างมาก ทำให้ราคาผลผลิตทางการเกษตรมีแนวโน้มตกต่ำ ประกอบกับระบบตลาดเกษตรที่เกษตรกรมักเสียเปรียบแก่พ่อค้าคนกลาง ทำให้ราคาผลผลิตที่เกษตรกรขายได้ยิ่งต่ำลง นอกจากนี้แรงกดดันจากปัจจัยทางการตลาดแล้ว เกษตรกรยังประสบปัญหา 1) ที่ดินเสื่อมโทรมจากการเร่งเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในลักษณะการเกษตรเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก และการส่งเสริมการใช้สารเคมีทางการเกษตร 2) แหล่งน้ำถูกทำลายเนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น ทำให้ดินน้ำ ลำธาร และแหล่งน้ำธรรมชาติได้รับความเสียหาย และน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ไหลเข้าสู่แหล่งน้ำธรรมชาติทำให้น้ำเน่าเสีย และ 3) เทคโนโลยีการผลิตที่ต่ำ เนื่องจากเครื่องมือและเทคโนโลยีการผลิตมีต้นทุนสูงกว่าที่เกษตรกรรายย่อยจะลงทุนได้ เหล่านี้ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรมีประสิทธิภาพต่ำ ในขณะที่เกษตรกรมีต้นทุนปัจจัยการผลิตสูงมากไม่ว่าจะเป็น 1) ปุ๋ยบำรุงดินที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ 2) แรงงานภาคเกษตรที่หายากเนื่องจากแรงงานภาคเกษตรเดิมจำนวนมากย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็ว และ 3) ค่าเช่าที่ดิน ในกรณีที่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินของตนเองซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และ 4) ใสนุ้ยการผลิตและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตามค่าครองชีพ เช่น ค่าน้ำมัน ค่ายานพาหนะขนส่ง และวัสดุอื่นๆ

นอกจากนี้การผลิตในภาคเกษตรกรรมยังมีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงและสร้างความเสียหายต่อพืชผลทางเกษตรเกือบทุกปีที่ผ่านมาซึ่งได้เพิ่มเศรษฐกิจของเกษตรกร ปัจจัยการผลิตและการตลาดเหล่านี้ทำให้คริวเรือนเกษตรกรจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อเป็นทุนในการผลิตและเป็นค่าใช้จ่ายในคริวเรือน แต่เมื่อภาวะทางการตลาดที่ย่ำแย่และต้นทุนต่อหน่วยการผลิตยังสูง เกษตรกรจึงไม่มีเงินเหลือพอสำหรับชำระหนี้สินที่นับวันก็ยิ่งทวีคูณจนเกษตรกรจำนวนมากต้องทิ้งร้างที่ดินเพราะไม่มีทุน บ้างขายหรือเสียที่ดินไปเพราะติดจำนอง เมื่อเกษตรกรขาดแคลนปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ จึงต้องตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ บ้างว่างงาน บ้างไปเป็นแรงงานรับจ้างทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ซึ่งงานรับจ้างส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคง ทำให้เกษตรกรเหล่านี้มีรายได้ไม่แน่นอน มีความเป็นอยู่ที่ยากจนลง และต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่ตลอดเวลา

ที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายและมาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ มากมาย เช่น นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน นโยบายการจัดกรน้ำ นโยบายการยกระดับราคาสินค้า นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร และนโยบายปุ๋ยแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจนของเกษตรกรเหล่านี้เป็นการแก้ไขปัญหาแบบเฉพาะหน้า ดึงเห็นได้จากปัญหาความเดือนร้อนในภาคเกษตรกรรมที่ยังปรากฏเช่นวัฏจักรเดิม ดังนั้นนักวิชาการ นักพัฒนา และเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างมากขึ้น ซึ่งทำให้เข้าใจปัญหาความยากจนว่ามีความซับซ้อนและมีหลายมิติ และอาจเกิดขึ้นจากโครงสร้างการจัดการด้านต่างๆ ที่ผ่านมา เช่น โครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ให้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ ในการควบคุม กำกับ ดูแล และจัดการ โดยฝ่ายเดียว และการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่มีมากมายแต่ต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงาน ละเลยประโยชน์สูงสุดที่ชุมชนพึงได้รับ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และโครงสร้างในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม ที่รัฐมีแนวทางการ

พัฒนาที่ไม่สมดุล โดยให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมและการบริการมากกว่าภาคเกษตรกรรม มีมาตรการการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม คนยากจนต้องเสียภาษีทางอ้อมจากสินค้าและบริการในอัตราที่เท่ากับผู้ที่มียาได้สูงกว่า ส่วนภาษีทางตรงที่ควรจัดเก็บจากผู้ถือครองที่ดินและมีทรัพย์สินจำนวนมาก ก็ได้มีการจัดเก็บ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

เนื่องจากกฎหมายของไทยเมื่อมีผลบังคับใช้ก็แล้วจะมีผลใช้บังคับได้ตลอดไปจนกว่าจะถูกยกเลิก ดังนั้น ในปัจจุบันจึงยังมีกฎหมายหลายฉบับที่มีอคติและไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร จากการศึกษา ปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้างอันเนื่องมาจากกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรม พอจะสรุปเป็นประเด็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายทางการเกษตรดังนี้

8.1 การแก้ปัญหาของชาวนา

8.1.1 การกระจายการถือครองที่ดินของไทย

ประเทศไทยมีการจัดระบบการถือครองที่ดินมาตั้งแต่การจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2444 นับถึงปัจจุบัน ก็เป็นเวลา 101 ปีแล้ว แต่การจัดการถือครองที่ดินของไทยก็ไม่เป็นระบบและยังเป็นปัญหาใหญ่ระดับประเทศ เนื่องจากรัฐไม่ได้กระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจังและเป็นธรรม ดังเห็นได้จากการที่เกษตรกรจำนวนมากยังประสบปัญหาไม่มีหรือขาดแคลนที่ดินทำกิน และรัฐเผชิญกับกรณีขัดแย้งกับประชาชนที่มีการใช้พื้นที่ที่รัฐกำหนดไว้เป็นเขตป่าสงวนโดยไม่มีข้อมูลอนุญาตการใช้สิทธิที่ถูกต้อง

จากการรวบรวมและเรียงลำดับเหตุการณ์การดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับมาตรการการจัดการที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินตั้งแต่สมัยสุโขทัยในตารางที่ 4-9 (บทที่ 4) ทำให้สามารถสรุปเป็นข้อสังเกต/ข้อจำกัด/อุปสรรคของการดำเนินงานได้ตามประเด็นต่อไปนี้

- เพื่ออะไร – การจัดระบบการถือครองที่ดินเริ่มขึ้นเพื่อส่งเสริมการใช้และพัฒนาที่ดินสำหรับการปลูกข้าวเพื่อค้าขายโดยจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้บุกเบิก (พ.ศ. 2444)

- ประโยชน์ตกอยู่กับใคร – นายทุนและขุนนางต่างหันมาลงทุนในธุรกิจที่ดินและการให้เช่าที่ดินมากขึ้น ทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็วโดยการถือครองที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มนายทุนและขุนนางที่มีอำนาจซื้อและอำนาจทุนมากกว่า ดังนั้นชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่จึงเป็นฝ่ายผู้เช่าที่ดิน ซึ่งค่าเช่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกินได้รับความเดือดร้อน (พ.ศ. 2444 เป็นต้นมา)

- ปัญหาที่เกิดขึ้น - ความไม่เสมอภาคของสังคม ความมั่นคงของสังคมกระจุกตัวเฉพาะกลุ่มนายทุนและขุนนางผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (พ.ศ. 2444 เป็นต้นมา)

- แนวทางแก้ไข – มีการเสนอแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินและสร้างความเสมอภาคให้กับประชาชน (พ.ศ. 2475-2476)

- อุปสรรคของการกระจายการถือครองที่ดิน

- การกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มนายทุนและขุนนางซึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์จากการดำเนินการ และยังไม่พร้อมที่จะเสียผลประโยชน์ที่ได้จากความไม่เสมอภาคทางสังคม (พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา)

□ นักการเมืองที่ไม่เป็นกลางและเป็นเครื่องมือของคนกลุ่มน้อยผู้เสียผลประโยชน์จากการแก้ไขปัญหาดังนั้นจึงไม่มีความจริงจังในการแก้ปัญหาที่แท้จริงของชาวไร่ชาวนา เช่น การหาที่ดินที่บุกเบิกใหม่ให้แก่ชาวไร่ชาวนา แต่เนื่องจากที่ดินมีจำกัดและจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นมาตรการของรัฐนอกจากไม่สามารถแก้ปัญหาการถือครองที่ดินและทำให้ปัญหาผู้ไม่มีที่ดินทำกินยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น (พ.ศ.2485 เป็นต้นมา)

□ หาทางเลือกอื่น - เมื่อแก้ปัญหาการถือครองไม่ได้จึงมีความพยายามหาแนวทางอื่นๆ เพื่อลดแรงกดดันจากประชาชนผู้เดือดร้อน เช่น การควบคุมค่าเช่าที่ดิน แต่ไม่ช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน (พ.ศ. 2493)

□ การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน - จากแรงผลักดันของการเรียกร้องของเกษตรกร จึงมีการออก พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยในมาตรา 34 ได้กำหนดการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินของคนไทยแต่ละคน (หลังจากมีปัญหาที่ดินมารวม 50 ปี) ซึ่งเป็นความหวังของชาวนาชาวไร่ แต่กฎหมายยังคงอุปสรรคต่อการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน เนื่องจากไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติทันทีและให้เวลาถึง 7 ปี แต่ต่อมาตราดังกล่าวถูกยกเลิกก่อนมีผลบังคับใช้ (พ.ศ. 2502) - เป็นเพียงการใช้เงื่อนไขเวลาบรรเทาแรงกดดันจากภาคประชาชน

□ ความไม่จริงจังและความไม่ต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหายของรัฐบาล จึงทำให้เกษตรกรยังคงมีปัญหาดินจนเช่นทุกวันนี้ ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาได้ที่ดินที่เสื่อมโทรมมาทำกิน แม้ปัจจุบันนโยบายและกฎหมายการปฏิรูปเพื่อการเกษตรที่มีเจตนารมณ์ในการกระจายการถือครองที่ดิน ได้ดำเนินการให้สิทธิทำกิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรไปแล้วเป็นจำนวนมาก แต่ไม่อาจยืนยันได้ชัดเจนว่านโยบายดังกล่าวมีประสบความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เนื่องจากไม่มีข้อมูลว่าสัดส่วนการกระจายการถือครองที่ดินของคนในประเทศไทย มีการกระจุกตัวหรือกระจายตัวอย่างใด อีกทั้งไม่มีข้อมูลที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปทำกินนั้นเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรหรือไม่และรัฐได้จัดสรรน้ำหรือระบบชลประทานเพื่อการเกษตรอย่างทั่วถึงหรือไม่ อย่างไรก็ตามในต้วบทกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการที่ดินไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

8.1.2 ประสิทธิภาพการผลิตข้าวของไทย

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นแหล่งผลิตอาหารสำคัญของโลกแห่งหนึ่ง จากสถิติอันดับต่างๆ เช่น 1) ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก สูงถึง 7.6 ล้านตันข้าวสารในปี พ.ศ. 2543 คิดเป็น 1 ใน 3 ของปริมาณข้าวในตลาดส่งออกของโลก 2) ประเทศไทยส่งออกยางธรรมชาติแปรรูปขึ้นต้นมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา มีปริมาณการผลิตยางธรรมชาติสูงที่สุดในโลกถึง 2.524 ล้านตันในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งมากกว่าปริมาณการผลิตของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย ถึง 1.5 เท่า และ 4 เท่า ตามลำดับ และ 3) ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกอาหารทะเลติดอันดับต้นๆ ของเอเชีย

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรของไทยที่ผ่านมาเป็นการเน้นการขยายพื้นที่การเกษตรมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ดังนั้นประสิทธิภาพการผลิตของประเทศไทยจึงต่ำกว่าประเทศคู่แข่งอย่างมาก ดังเช่นการที่ชาวนาไทยสามารถผลิตข้าวเฉลี่ย 420 กิโลกรัมต่อไร่บนพื้นที่เก็บเกี่ยว 61 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นประสิทธิภาพการผลิตต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศผู้ผลิตข้าวรายสำคัญของโลก 10 ประเทศ และยิ่งห่างจากประเทศคู่แข่งข้าว คือ ประเทศจีน อินโดนีเซีย และเวียดนาม ซึ่งมีผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่เท่ากับ 998, 708 และ 680

กิโกรัมตามลำดับ หากพิจารณากลยุทธ์การเป็นผู้นำด้านต้นทุนการผลิต (Cost Leadership Strategy) ถือได้ว่าประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขันต่ำมาก

ประสิทธิภาพการผลิตที่ต่ำของเกษตรกรไทยนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการเพาะปลูกที่ไม่คุ้มทุน (Cost Effectiveness) และรายได้สุทธิต่อหน่วยการผลิตของเกษตรกรที่ต่ำ นั่นแสดงว่าการติดอันดับเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรสำคัญของโลกของประเทศไทยไม่ได้เป็นดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจที่ดีของเกษตรกรแต่อย่างใด

ดังนั้นการเพิ่มปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างเช่นอดีตที่ทำมากรวมศตวรรษอาจไม่ใช่ทางเลือกที่ดี รัฐบาลควรที่จะกำหนดขนาดพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม (Scale of economy) สำหรับพืชเศรษฐกิจแต่ละประเภทเพื่อลดภาวะสินค้าล้นตลาดจนทำให้เกษตรกรจำต้องขายผลผลิตในราคาที่ต่ำกว่าทุนหรือขาดทุน ถ้ามองในเชิงธุรกิจ หากว่าเกษตรกรมีทางเลือกอาชีพอื่น เกษตรกรอาจปล่อยที่ดินว่างเปล่าและเลิกลงทุนด้านการเกษตร ที่ผ่านมากษัตริย์ยังพออยู่ได้ก็ด้วยการเรียกร้องขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม การให้เงินสนับสนุนของรัฐไม่จำเป็นจะเป็นการแทรกแซงราคาและการช่วยเหลือผู้หรือพันธุ์พืชเช่นที่เป็นอยู่นี้ไม่ได้เป็นแนวทางที่ส่งเสริมให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้

นอกจากนี้ รัฐควรเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในระยะยาว และต้องปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ของการเป็นผู้นำสินค้าเกษตรในรูปวัตถุดิบขั้นต้น (Raw Material) ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มต่ำ และราคามีแนวโน้มลดลงนี้ ให้เน้นนโยบายเชิงรุกด้วยกลยุทธ์การสร้างศักยภาพใหม่ในการแข่งขันแทนการขยายตลาดรองรับสินค้าเกษตรเป็นหลัก เช่น เป็นผู้นำในการคิดพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ เป็นผู้นำในการแปรรูปสินค้าของภูมิภาค เป็นผู้นำในการพึ่งพาเทคโนโลยีการผลิตของตนเอง หรือเป็นผู้นำในด้านต้นทุนต่ำในการผลิตสินค้าเกษตร เป็นต้น ทั้งนี้ต้องมีหลักการว่าให้เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงปัจจัยเทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตอื่นๆ ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด มิเช่นนั้นก็จะเกิดระบบตลาดของปัจจัยการผลิตที่ไม่เป็นธรรมเช่นเดิมอีก เช่น การจ้างรถเก็บเกี่ยวข้าวที่มีแนวโน้มราคาสูงขึ้นและยังไม่มีมาตรการควบคุม เป็นต้น

8.1.3 ความเหมาะสมของการใช้ที่ดิน

ทรัพยากรที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดและฟื้นฟูเพื่อใช้ใหม่ค่อนข้างยาก หากมีความจำเป็นในการฟื้นฟูก็ต้องใช้ระยะเวลานานและต้นทุนสูง เช่นการฟื้นฟูดินเสื่อมโทรม การแก้ไขปัญหาดินเค็ม การเปลี่ยนแปลงดินเปรี้ยว การปลูกป่าทดแทน ฯลฯ ดังนั้น จึงควรมีการวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมสูงสุดตามสมรรถนะของดิน ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ ได้แก่

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

แต่กฎหมายเหล่านี้ยังไม่ได้กล่าวถึงการกำหนดความเหมาะสมของการใช้ที่ดิน (Land suitability) และการจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการออกกฎหมายบังคับหรือมาตรการให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเหมาะสมเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้นรัฐควรกำหนดนโยบายในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมขั้นดี เพื่อให้สามารถใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืน ลดความขัดแย้งในการใช้ที่ดินที่แตกต่างกัน และมุ่งให้การใช้ที่ดินเกิด

ประโยชน์สูงสุด อีกทั้งเป็นการลดผลกระทบด้านลบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ที่เป็นผลมาจากการใช้ที่ดินที่ผิดประเภท การศึกษาเพื่อจำแนกชั้นความเหมาะสมของการใช้ที่ดิน (Land suitability classification) ทำให้สามารถแยกพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมหรือไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร ในกรณีพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการทำการเกษตร ก็ให้มีการคุ้มครองเขตพื้นที่โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อเกษตรกรรม ไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนไปทำกิจกรรมอื่น ในกรณีของการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับพืชเศรษฐกิจจำเพาะ ก็ให้มีการจัดแบ่งพื้นที่เกษตรกรรมออกเป็นชั้นต่าง ๆ ตามศักยภาพที่แท้จริงของที่ดิน เช่นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการปลูกพืชเศรษฐกิจยางพารา หรือข้าว เป็นต้น ในการศึกษาความเหมาะสมของการใช้ที่ดิน (Land suitability study) นั้น สามารถจะใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information Systems- GIS) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ และเก็บฐานข้อมูลดังกล่าวเพื่อใช้ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและการวางแผนการใช้ที่ดินในอนาคตได้เป็นอย่างดี รูปที่ 8-1 เป็นตัวอย่างของผลการศึกษาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการปลูกข้าวในจังหวัดนครศรีธรรมราช (Chaijaroenwatana 2000) ซึ่งได้แบ่งกลุ่มพื้นที่การใช้ที่ดินที่เหมาะสมที่สุดและไม่เหมาะสมสำหรับการปลูกข้าวออกเป็น 5 เขต ส่วนแผนที่ที่แสดงเฉพาะพื้นที่เพาะปลูกข้าวของปี พ.ศ. 2536 เป็นการใช้พื้นที่จริง ดังนั้นจะเห็นว่าการปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน ซึ่งก็จะมีผลต่อการผลิตที่ต่ำ หรือต้องมีต้นทุนในการปรับปรุงดินเพื่อการเกษตรสูงขึ้น

การกำหนดความเหมาะสมของการใช้ที่ดินจะทำให้เห็นโซนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรกรรม ซึ่งจะช่วยให้ง่ายต่อการจัดตั้งอำนวยความสะดวกในการเกษตรกรรม และยังเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำ ที่ดินและสิ่งแวดล้อมเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ โดยมุ่งให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดตามสมรรถนะที่ดินและขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาของพื้นที่

8.1.4 การปฏิรูปที่ดินของญี่ปุ่น

การปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการหนึ่งในการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระจายการถือครองที่ดินจากเจ้าที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ได้เป็นผู้ผลิตโดยตรงไปสู่เกษตรกรรายย่อยที่ทำการเกษตรอย่างแท้จริง สามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรได้ และทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ กฎหมายหลักที่สำคัญ ได้แก่ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural Land Reform) พ.ศ. 2488 และ กฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural Land Law) พ.ศ. 2495 ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดินดังนี้

□ **วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน** - ญี่ปุ่นเริ่มต้นด้วยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural Land Reform) โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนคือการจำกัดการถือครองที่ดิน และกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน โครงสร้างคณะกรรมการที่ดิน และระยะเวลาของโครงการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

□ **ขนาดถือครองที่ดินที่สมเหตุสมผล** - ญี่ปุ่นกำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อยอยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ (1 เฮกตาร์) และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าที่ดินเพื่อยอยู่อาศัย และเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนไม่ใช่ต่อบุคคล

□ **โครงสร้างคณะกรรมการที่เป็นประชาธิปไตย** - ญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการที่ดินทั้งระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ โครงสร้างของคณะกรรมการที่ดินเหล่านี้มีความสมดุลค่อนข้างมาก ซึ่งประกอบด้วยเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ขณะที่มิเจ้าน้ำที่ของรัฐมีจำนวน

น้อยมาก เช่น คณะกรรมการที่ดินส่วนท้องถิ่น (Village Land Committee) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 10 คนที่มาจากการเลือกตั้งตัวแทนของคน 3 กลุ่มคือ 1) เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน 5 คน 2) เจ้าของที่ดินให้เช่า 3 คน 3) เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง 2 คน และบุคคลทั่วไปที่เป็นกลาง 1-3 คน โดยให้เลือกประธานคณะกรรมการจากกรรมการที่มีอยู่ โครงสร้างคณะกรรมการเช่นนี้มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน

□ ความรอบคอบและความต่อเนื่อง - ก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะสิ้นสุดลง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร่างกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural Land Law) ขึ้นใหม่เพื่อรองรับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้ว สามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมชนบทตลอดไป และเพื่อเป็นการป้องกันการหวนกลับมาของระบบการให้เช่าที่ดิน เช่น การซื้อขายที่ดินการเกษตรต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นทุกครั้ง ค่าเช่าที่ดินถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดให้อยู่ในอัตราที่ต่ำ หากเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินจะต้องขายที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเดิมเท่านั้น และ ปกป้องสิทธิของการเช่าที่ดินอย่างจริงจัง ทำให้เจ้าของที่ดินไม่มีช่องทางผลัดดันหรือไล่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินออก หรือขู่บังคับให้เลิกทำสัญญาเช่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังไม่อนุญาตให้มีการมรดกที่ดินในท้องถิ่นที่ตนไม่ได้มีที่อยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้าน ดังนั้นใครที่ย้ายถิ่นที่อยู่ ที่ดินที่มีอยู่เดิมก็เข้าข่ายเป็นที่ดินที่ไม่มีเจ้าของดูแล (Absentee Landlord) ต้องถูกรัฐเวนคืนโดยปริยาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการจำกัดการใช้และการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้กับคนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ

□ เสริมทางเลือกให้เกษตรกร - แม้การปฏิรูปที่ดินช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้ว แต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังเห็นว่ารายได้ของเกษตรกรและชาวชนบทยังมีน้อยกว่ารายได้ของบุคคลในอาชีพอื่น ทั้งนี้เนื่องจากยังขาดความชำนาญและทักษะในการรับจ้างเพื่อหารายได้เพิ่มจากอาชีพนอกเกษตร ดังนั้นรัฐบาลจึงได้สนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมในระบบธุรกิจเกษตร

□ แก้อุดหนุน - ในการปฏิรูปที่ดินของญี่ปุ่นเน้นการกระจายการถือครองที่ดินเป็นหลักและไม่ได้กำหนดขนาดที่ดินขั้นต่ำที่เหมาะสมสำหรับการเกษตร (Scale of Economy) ตั้งแต่แรกจึงทำให้เกิดการแบ่งซอยที่ดินออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยมากจนเกินไปซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าในการผลิต ดังนั้นรัฐบาลส่งเสริมการเกษตรกรรมในรูปของสหกรณ์และใช้ระบบการเกษตรแบบไร่นาสวนผสม ให้มีการทำสวนผลไม้และเลี้ยงสัตว์ควบคู่กัน และความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายนี้ทำให้เกษตรกรของญี่ปุ่นมีความเข้มแข็ง และนำไปสู่การขยายตลาดทุน สินค้า และแรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

□ ความพร้อมของบุคลากรและข้อมูลของรัฐ - เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปที่ดินของญี่ปุ่นให้ประสบความสำเร็จ กล่าวคือญี่ปุ่นมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินมากมายทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในระดับท้องถิ่นญี่ปุ่นมีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการหลายคนที่มีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างในชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้เช่าที่ดินกับวิถีทางการเกษตร และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรเป็นอย่างดี และยังขยันทำงาน นอกจากนี้ รัฐมีข้อมูลที่ดินและเจ้าของที่ดินที่ถูกต้องจากระบบภาษีที่ดินซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

8.1.5 ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินของไต้หวัน

ไต้หวันดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดที่เรียกว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (Equalization of Land Rights) ของ ดร. ชุนยัตเซิน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ผู้นำประเทศได้ปรับและดัดแปลงมาจากหลายทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาที่ดินของประเทศตะวันตกเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยกำหนดให้เป็นมาตรการหนึ่งในการดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ (Principle of People's Livelihood) ของคนได้หวั่น ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันเป็นไปอย่างประณีตระมัดระวัง เพื่อป้องกันกระแสต่อต้านและความขัดแย้ง รัฐจึงให้ความสำคัญกับลำดับขั้นตอนของการปฏิรูปที่ดิน (รายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 7-5) ซึ่งพอสรุปประเด็นที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินในไต้หวันได้ดังนี้

- การกำหนดมูลค่าที่ดิน - รัฐให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินมูลค่าที่ดินของตนเอง แล้วแจ้งต่อรัฐและมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคตจะตกเป็นสิทธิของรัฐ เจ้าของที่ดินจะเรียกร้องคืนไม่ได้ แล้วรัฐจะเก็บภาษีและซื้อที่ดินตามราคาที่เขาของที่ดินแจ้งไว้
- มาตรการลดค่าเช่าที่ดิน - เป็นมาตรการแรกในเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตและรายได้มากขึ้น และเป็นมาตรการลดแรงต่อต้านจากเอกชนในการที่จะจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรโดยทันที
- การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร - ช่วยเกษตรกรให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยตั้งกองทุนการซื้อที่ดินด้วยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร และกำหนดระยะเวลาผ่อนที่ดินต่อปีไม่เกินกว่าอัตราค่าเช่าที่ดิน
- จูงใจให้เลิกถือครองที่ดิน - รัฐกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินโดยนำเงินที่ได้จากการขายที่ดินได้ไปลงทุนในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าเพื่อเป็นการชดเชยรายได้จากค่าเช่าที่ดิน

8.2 การแก้ปัญหาชาวสวนยาง

8.2.1 ผลของการใช้กฎหมายและดำเนินนโยบาย

กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับยางพาราส่วนใหญ่มีผลกระทบต่อชาวสวนยางในด้านการส่งเสริมการขยายพื้นที่เพาะปลูกและการแทรกแซงราคาขายเพื่อให้ราคาดีขึ้นในช่วงที่ตลาดมีราคาขายตกต่ำ ในขณะที่ประโยชน์ที่เอื้อให้กับกลุ่มทุนมีสูงกว่ากลุ่มเกษตรกร ดังนั้นในการพิจารณากำหนดกฎหมายและนโยบายด้านยางพารา รัฐบาลต้องให้ความสำคัญระมัดระวัง ศึกษาอย่างรอบคอบ มุ่งเอื้อประโยชน์ให้เกิดขึ้นโดยตรงแก่เกษตรกรผู้ผลิตส่วนใหญ่ของประเทศ ต้องขจัดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดต่างๆ เช่น การสงเคราะห์การทำสวนยางซึ่งเป็นการส่งเสริมการขยายพื้นที่การผลิต ทำให้ชาวสวนขนาดเล็กเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งมีขนาดพื้นที่ที่ไม่คุ้มทุนต่อหน่วยการผลิต รัฐบาลควรกำหนดแนวทางให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มผู้ผลิตที่มีพื้นที่ขนาดที่เหมาะสม หรือจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำสวนยางพาราเป็นต้น โดยมีหลักการว่าผลของการใช้กฎหมายและดำเนินนโยบายต้องเอื้อประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรรายย่อยอย่างแท้จริง

8.2.2 ระบบตลาดยาง

เกษตรกรชาวสวนยางส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่ขายผลผลิตผ่านพ่อค้าคนกลางในหมู่บ้านและพ่อค้าเร่ ตลาดการซื้อขายเป็นของผู้ซื้อ ๆ สามารถกำหนดราคาและรูปแบบยางที่ต้องการซื้อได้ ปัจจุบันความต้องการน้ำยางสดมีมากขึ้นและมีชาวสวนยางจำนวนมากหันไปขายน้ำยางสดมากกว่าทำยางแผ่นเช่นสมัยก่อน เนื่องจากลดขั้นตอนการผลิตและขายได้เร็ว การขายยางในรูปของน้ำยางสด ชาวสวนยางต้องขายน้ำยางภายในระยะเวลาที่จำกัดประมาณ 4 ชั่วโมง มิเช่นนั้นน้ำยางจะเสีย อย่างไรก็ตามรูปแบบการผลิตของชาวสวนรายย่อยที่ทำการขายน้ำยางสดเช่นนี้ ทำให้เกษตรกรขาดอำนาจการต่อรองในตลาดโดยสิ้นเชิง และต้องขายน้ำยางแม้ว่าจะได้ราคาไม่ดีก็ตาม ดังนั้นรัฐบาลควรมีการวิเคราะห์และพยากรณ์ข้อมูลทางการตลาดอยู่เสมอ ให้ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ความต้องการน้ำยางแต่ละประเภทและให้ข้อมูลอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการผลิตแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อช่วยให้

เกษตรกรเข้าใจเงื่อนไขและมีทางเลือกในรูปแบบการผลิตมากขึ้น และรัฐบาลควรต้องส่งเสริมทางเลือกการผลิตและอาชีพเสริมที่เหมาะสมให้แก่เกษตรกรเพื่อเกษตรกรไม่ต้องพึ่งพิงเศรษฐกิจยางพาราเพียงอย่างเดียวดังเช่นที่เป็นอยู่ ซึ่งทำให้มีรายได้ที่ไม่แน่นอน

ระบบตลาดปัจจุบันที่เกษตรกรมักเป็นฝ่ายเสียเปรียบและไม่มีอำนาจต่อรองเท่าที่ควร เศรษฐกิจของชาวสวนยางเป็นเศรษฐกิจแบบพึ่งพารัฐไม่ได้พึ่งพาตนเอง รัฐควรปรับปรุงระบบตลาดอย่างจริงจังและทำให้ระบบตลาดมีประสิทธิภาพคือให้ชาวสวนยางเข้าถึงศูนย์จำหน่ายยางที่เป็นธรรมให้มากที่สุดด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด

8.2.3 กลยุทธ์ของมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีประสบการณ์การค้ายางพารามานานกว่าประเทศไทยประมาณ 20 ปี และเคยเป็นผู้ผลิตยางธรรมชาติมากที่สุดในโลก แต่หลังจากเรียนรู้และเข้าใจการเปลี่ยนแปลงราคายางว่าไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณยางในตลาดเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ใช้ยางรายใหญ่ซึ่งมีอำนาจในการซื้อสูง อันเป็นปัจจัยที่ผู้ผลิตไม่สามารถควบคุมได้ นอกจากนี้แนวโน้มค่าแรงงานสูงขึ้นและในตลาดยางยังมียางสังเคราะห์เป็นสินค้าทดแทน (Substitute) จึงปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์จากการเน้นการเป็นผู้นำการผลิตวัตถุดิบยางที่อาศัยตลาดส่งออกเป็นหลัก ไปเป็นการปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์ยางใหม่ที่ให้ประสิทธิภาพการผลิตสูงจนสามารถจำหน่ายพันธุ์ยางให้กับประเทศอื่นๆ ได้ ส่งเสริมการใช้ยางธรรมชาติภายในประเทศเพื่อลดปริมาณการส่งออกยาง การแปรรูปผลิตภัณฑ์ยางเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าส่งออก ตลอดจนการสร้างพืชเศรษฐกิจใหม่ เช่น ปาล์ม เป็นต้น

ขณะที่ประเทศไทยมองเป็นโอกาสขยายตลาดการส่งออกยางจนได้ครองตลาดยางธรรมชาติแปรรูปขึ้นต้นมากที่สุดในโลกมากกว่าศวรรษ หากเปรียบเทียบสถานะภาพเศรษฐกิจยางพาราของประเทศมาเลเซีย กับประเทศไทยจึงมีกลยุทธ์การพัฒนาที่ผ่านมาที่ค่อนข้างสวนทางกัน เช่น

- มาเลเซียเริ่มลดพื้นที่การปลูกยางและหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจประเภทอื่น ขณะที่ไทยเร่งขยายพื้นที่การปลูกยางมากขึ้น นับแต่ทศวรรษที่ 2530
- มาเลเซียส่งเสริมให้มีการใช้ยางภายในประเทศโดยสนับสนุนอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง ซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าของสินค้า แทนการส่งออกยางเป็นวัตถุดิบซึ่งมีราคาที่ต่ำ ขณะที่ไทยเน้นการผลิตยางเป็นวัตถุดิบเพื่อการส่งออกซึ่งมีปริมาณการส่งออกประมาณร้อยละ 95 ของผลผลิตทั้งหมด
- ราคายางในมาเลเซียขึ้นอยู่กับความต้องการภายในประเทศด้วย ขณะที่ราคายางในไทยผูกติดกับความต้องการของตลาดโลก
- ชาวสวนยางของมาเลเซียเป็นชาวสวนขนาดใหญ่มีอำนาจต่อรองสูง ขณะที่ชาวสวนยางของไทยเป็นชาวสวนรายย่อยขนาดเล็กที่ไม่มีอำนาจในการต่อรองในทางการตลาด

8.3 การแก้ปัญหาชาวประมง

8.3.1 การประมงของไทย

ทิศทางการทำประมงของไทยที่เน้นการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างเสรีและเน้นการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการส่งออกโดยปราศจากการจัดการและการควบคุมที่ดี เป็นผลทำให้เกิดปัญหาการประมงและปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

- ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทะเล
- ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศชายฝั่ง

- การทำประมงผิดกฎหมาย
- ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง
- ความยากจนของประมงพื้นบ้าน

กฎหมายประมงฉบับปัจจุบันนอกจากไม่ได้สะท้อนแนวทางการแก้ปัญหาเหล่านี้ กฎหมายยังมีช่องโหว่ที่เปิดทางให้กลุ่มทุน นักการเมือง แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้ง่าย และหน่วยงานที่ใช้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ส่วนนโยบายการจัดการประมงของรัฐก็ขาดเอกภาพ ไม่ได้มองภาพรวมของการแก้ปัญหาทั้งระบบ และขาดการมีส่วนร่วมของชาวประมง ดังนั้นแนวทางการจัดการประมงที่ดีจึงต้องทำความเข้าใจถึงระบบทรัพยากรทะเล ระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับระบบอื่นๆ เพื่อกำหนดแนวทางการจัดการและปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้มีความสอดคล้องความสัมพันธ์กัน และป้องกันการทำลายล้างแหล่งทรัพยากรให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ

8.3.2 การจัดการประมงโดยชุมชนของญี่ปุ่น

การจัดการประมงโดยชุมชน (Community-Based Fishery Management) ของญี่ปุ่น เป็นแนวความคิดการจัดการประมงที่อยู่บนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย เน้นประสิทธิภาพในการทำประมงและการใช้ทรัพยากรประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ 1) จะต้องเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงที่ชัดเจน และ 2) ต้องมีความคุ้มครองการทำประมง โดยมีกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมกันคือ กฎหมายประมง พ.ศ. 2492 และ กฎหมายสหกรณ์ประมง พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นการให้สิทธิการทำประมงแก่ชุมชนในรูปสหกรณ์ประมง (Fishery Cooperative Associations) กล่าวคือ รัฐให้ชาวประมงในแต่ละท้องถิ่นจัดตั้งสหกรณ์ประมงภายใต้กฎหมายสหกรณ์ประมงที่เน้นหลักประชาธิปไตย แล้วรัฐจะมอบสิทธิในการทำประมงให้กับสหกรณ์ประมงนั้นๆ เพื่อดำเนินการจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับชาวประมงที่เป็นสมาชิกต่อไป ซึ่งประกอบด้วยระบบสำคัญคือ ระบบสิทธิการทำประมง และระบบการออกใบอนุญาตทำประมง

ในการดำเนินการจัดการประมงโดยชุมชนนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากพรรคการเมืองจัดการประสานงานด้านการประมงประจำท้องถิ่นเพื่อเป็นที่ปรึกษาด้านการประมงของจังหวัดและกำหนดแผนการจัดการประมงชายฝั่งของจังหวัดในกรอบที่เอาผลประโยชน์ของชาวประมงในจังหวัดเป็นที่ตั้ง โครงสร้างของคณะกรรมการนี้จะประกอบด้วย ตัวแทนของชาวประมง 9 คน และแต่งตั้งจากผู้มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการประมง 7 คน มีวาระ 5 ปี เป็นโครงสร้างที่มีชาวประมงเป็นส่วนใหญ่และไม่มีการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้การจัดการเป็นของชุมชนโดยแท้จริง

ส่วนชาวประมงก็จะรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ประมงและจัดตั้งคณะกรรมการจัดการสิทธิการทำประมงเพื่อทำหน้าที่เสนอขอสิทธิการทำประมงจากรัฐบาลท้องถิ่นและจัดสรรการทำประมงให้แก่ชาวประมง ซึ่งมีแนวทางการจัดการ 3 ด้าน คือ การจัดการทรัพยากรประมง การจัดการปริมาณการทำประมง และการจัดการแหล่งทำประมง ในการดำเนินการของสหกรณ์ประมงจะเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของชาวประมง นอกจากนี้ยังมีการจัดเก็บข้อมูลสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบและจัดสรรการใช้ทรัพยากรตามคำแนะนำของนักวิชาการท้องถิ่นเพื่อช่วยในการจัดการและจัดสรรการจับสัตว์น้ำให้แก่สมาชิก และสมาชิกสหกรณ์ก็ต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อรักษาทรัพยากรของชุมชน ดังนั้นชาวประมงจะใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมตามกติกาที่ได้กำหนดร่วมกัน

8.4 อุปสรรคของกฎหมายไทย

8.4.1 กฎหมายไม่เป็นธรรม

แนวทางการบัญญัติกฎหมายไทยมิได้มุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดของสังคมและประชาชนเป็นที่ตั้ง ทำให้กฎหมายถูกใช้เพื่อการควบคุม การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสนองนโยบายของผู้มีอำนาจออกกฎหมาย ส่งผลให้กฎหมายไทยไม่เป็นธรรมในความรู้สึกของคนที่เสียเปรียบซึ่งเป็นกลุ่มคนยากจนจำนวนมากในสังคม กฎหมายเปิดช่องทางให้มีการเอาเปรียบกันเองในสังคมได้ และกฎหมายให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของประเทศที่ไม่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.การใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 ที่ต้องการจำกัดการถือครองที่ดินและเป็นความหวังของเกษตรกรคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กลับถูกยกเลิกโดยผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายในปี พ.ศ. 2502 โดยตั้งนั้นกฎหมายที่ดีต้องทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการแก้ไข และป้องกันปัญหาในสังคมได้ ต้องแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ และสะท้อนความเป็นธรรมของสังคมด้วย

8.4.2 ความเป็น "อมตะ" ของกฎหมาย

การที่กฎหมายไทย ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดอายุของกฎหมายไว้ล่วงหน้า หรือกำหนดระยะเวลาเพื่อการประเมินความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายต่อไปหรือให้ยกเลิกเสีย กฎหมายมีลักษณะความเป็น "อมตะ" ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง สภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เงื่อนไขของการพัฒนาย่อมเป็นพลวัตด้วย ดังที่พบว่ากฎหมายจำนวนมากที่เก่า ล้าสมัย ดังนั้นควรกำหนดวาระการประเมินหรือการทบทวนกฎหมายและอนุบัญญัติทั้งหลายเพื่อพิจารณาให้มีการยกเลิก แก้ไข หรือคงไว้

8.4.3 ความสมบูรณ์ของกฎหมาย

กฎหมายควรมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับหลักการและวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนและปฏิบัติได้มากขึ้น เพื่อลดการออกอนุบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร ทำให้ยากต่อการควบคุม นอกจากนี้ฝ่ายบริหารการเมืองมีการปรับเปลี่ยนบ่อยย่อมทำให้อนุบัญญัติมีความหลากหลายและซ้ำซ้อนได้

8.4.4 การรับแนวคิดกฎหมายมาจากที่อื่น

แนวคิดของกฎหมายในแต่ละสังคมย่อมมีความแตกต่างกันตามวัฒนธรรมและบริบทของแต่ละสังคม ดังนั้นการนำแนวคิดกฎหมายของที่อื่น ๆ มาใช้ ต้องเข้าใจความเป็นเหตุเป็นผล ความเป็นมาของกฎหมาย และบริบทของการประยุกต์ใช้ให้ครบถ้วนถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อการปรับใช้ในบริบทสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมโดยมีหลักความเป็นธรรมของสังคมเป็นที่ตั้ง

8.4.5 ระบบฐานข้อมูลกฎหมาย

ประเทศไทยมีกฎหมายเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะจำนวนอนุบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร และยังไม่มียุติหรือองค์กรใดรวบรวมกฎหมาย โดยจัดทำระบบฐานข้อมูลกฎหมายที่สามารถนำไปใช้ได้สะดวก และรวดเร็ว ดังนั้นจึงควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลของกฎหมายทุกประเภทไว้ด้วยกัน และให้มีการตรวจสอบสถานะภาพเพื่อให้ข้อมูลกฎหมายทันสมัย สามารถนำข้อมูลไปใช้ช่วยในการออกกฎหมาย การวิจัย และการตรวจสอบความซ้ำซ้อน ความสัมพันธ์กันของกฎหมาย ทั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการออกกฎหมายที่ดีในอนาคต

8.4.6 การร่างกฎหมาย

ในกระบวนการร่างกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนซึ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ดังนั้น

8.5 ตัวชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง

ความยากจนมีหลายมิติ ไม่ได้หมายความถึงการขาดแคลนรายได้และปัจจัยสี่เท่านั้น แต่ควรรวมถึงการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรการผลิตและบริการสาธารณะของรัฐ การมีสถานภาพและสิทธิทางสังคม โอกาส ทางเลือก ความเสมอภาคและอำนาจต่อรองในการดำรงชีพ เนื่องจากปัญหาความยากจนมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของสังคม โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง เมื่อบริบทความจนมีความซับซ้อนเชิงโครงสร้างจึงควรสร้างตัวชี้วัดความยากจนเชิงโครงสร้าง ที่สามารถสะท้อนบริบทความยากจนได้มากที่สุดเพื่อเป็นเครื่องมือในขบวนการแก้ไข ปัญหาความยากจนแทนตัวชี้วัดความยากจนเชิงรายได้ที่มีมิติเฉพาะด้านรายได้และไม่ครอบคลุมปัจจัยแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อความยากจน

สรุป

ความยากจนในสังคมไทยเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน หลายมิติ มีกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องมากมาย ในขณะที่ความพยายามในการแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาลในฐานะองค์กรหลักที่จัดสวัสดิการความมีชีวิตรดี (Well being) ให้กับคนไทยก็ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของไทย พบว่า ยังมีช่องว่างและปัญหาความยากจนอีกมากที่รัฐบาลและผู้สนใจ สามารถจะใช้องค์ความรู้เข้าแก้ไขให้ดีขึ้นได้ สิ่งที่น่าสนใจ คือ ปัญหาความยากจนไม่ได้ต้องการแนวคิดเพียงการยกระดับรายได้ของคนยากจนให้สูงขึ้นเท่านั้น แต่สังคมไทยต้องการองค์ความรู้ใหม่ในเรื่องปัญหาและการวัดความยากจน การมองความไม่เสมอภาค ความไม่เป็นธรรมในสังคม ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาความยากจนเดือดร้อนของผู้ทุกข์ยากในสังคม แล้วพยายามสร้างกลไกและ เครื่องมือที่ดีเพื่อแก้ไขปัญหาลดลงอย่างเป็นระบบ กฎหมายก็ดี นโยบายก็ดี ควรจะสามารถทำให้จำนวนคนจนลดน้อยลง ให้คนจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ให้คนจนมีโอกาสนในการเข้าถึงทรัพยากรที่เขาต้องการและมีโอกาสในการเข้าจัดการได้ภายใต้ขีดความสามารถที่แท้จริงของเขา