

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้ใช้แนวคิดหลากหลายผสมผสานกันในการวิเคราะห์ข้อมูลเพราะโจทย์การศึกษาเรื่องนโยบายการพัฒนาเมืองคู่มิตรด้านเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาความร่วมมือด้านการเกษตรแบบมีพันธสัญญายั่งยืน นี้ มีความซับซ้อนหลายระดับ ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดดังนี้

1. การข้ามชาติ (Transnationalism)
2. นโยบายสาธารณะจากเบื้องล่าง (Bottom up Public Policies)
3. การเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรม (Agrarian change)
4. เกษตรแบบมีพันธสัญญา (Contract farming)
5. เมืองคู่แฝด (Sister cities)

1. การข้ามชาติ (Transnationalism)

Apadurai (2000) วิเคราะห์โลกาภิวัตน์ในมิติที่เชื่อมโยงกับการข้ามชาติ (Transnationalism) ว่าโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการไหลเวียนหรือไหลเทหรือ เคลื่อนที่ไปมาของ 5 อย่างที่ไม่เป็นรูปแบบที่ชัดเจนตายตัวหรือมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ ได้แก่ การไหลไปมาของผู้คน (Ethnoscape) สื่อ (Mediascape) เทคโนโลยี (Technoscape) ทุน (Financialscape) และความคิด (Ideoscape) เขากล่าวอีกว่า การเคลื่อนไหวไปมาของทั้ง 5 องค์ประกอบนี้ทำให้เขตแดนความเป็นรัฐ สังคม หรือวัฒนธรรมหนึ่งๆ สลายตัวหรือคลายตัวลง (Deteriorialization) ไป ในท้ายสุด Appadurai เชื่อว่าการเคลื่อนไหลและการเคลื่อนย้ายของคน เงิน สื่อ เทคโนโลยี และความคิด ข้ามอาณาบริเวณ เป็นคุณลักษณะใหม่และเฉพาะของสังคมสมัยใหม่ในยุคที่โลกไร้พรมแดนและเส้นแบ่งระหว่างความเป็นท้องถิ่น ชาติและโลก กลายเป็นสิ่งที่ขาดความชัดเจนลงไปเรื่อยๆ แนวคิดของ Apadurai สามารถนำไปขยายผลเรื่องบทบาทของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ได้ชัดเจน โดย Walker (1999) ได้เสนอแนวคิดบทบาทของรัฐในการควบคุม (Regulation) การค้าข้ามแดนในยุคเสรีทางเศรษฐกิจ (liberalization) และโลกาภิวัตน์ว่า อำนาจของรัฐไม่ได้ลดลงแม้จะอยู่ในยุคโลกาภิวัตน์หรือการค้าเสรีแต่รัฐได้มีการปรับเปลี่ยนการควบคุมการค้าข้ามแดนภายใต้ยุทธศาสตร์การค้าเสรีในรูปแบบใหม่โดยการปรับปรุงยุทธศาสตร์ใหม่ๆ เพื่อสนับสนุนการค้าเสรีและเอื้อให้ภาคเอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจที่คล่องและการข้ามพรมแดนของผู้คน สินค้า และข่าวสารมีความลื่นไหลสะดวกรวดเร็วขึ้นตามหลักการค้าเสรีในยุคใหม่

2. นโยบายสาธารณะจากเบื้องล่าง (Bottom up Public Policies)

คณะผู้วิจัยเห็นว่านโยบายสาธารณะจากเบื้องล่างช่วยให้เข้าใจบริบทของสังคมโลกาภิวัตน์ รัฐสมัยใหม่มีสภาพไร้พรมแดน และสังคมมีความซับซ้อนแยกย่อย แต่ละกลุ่มผู้คนมีความแตกต่าง

หลากหลายในการเลือก “วิถี” การใช้ชีวิต ปัญหาที่เผชิญ ความต้องการโลกชีวิต ค่านิยมใหม่ๆ และอัตลักษณ์ของกลุ่มคนเฉพาะที่เฉพาะถิ่น ทำให้บทบาทของรัฐบาลในการจัดการชีวิตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมที่หลากหลายของผู้คนในสังคมลดความสำคัญลง ซึ่ง ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2548) วิเคราะห์ว่า ระบบการเมืองแบบดั้งเดิมที่กระบวนการนโยบายสาธารณะมีจุดเน้นอยู่ที่รัฐ และสถาบัน กระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ การตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจ และการวิเคราะห์หาทางเลือกนโยบายที่ดี รวมทั้งการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายโดยผู้รู้ นักเทคนิควิเคราะห์ นโยบาย ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นนโยบายที่มาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐและภาคเอกชนโดยเน้นการวิเคราะห์นโยบายแบบถกแถลงปรึกษาหารือ (Deliberative policy analysis) ซึ่งเปลี่ยนนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะจากที่เป็น “ประกาศของรัฐ” มาสู่ “ทิศทางและความมุ่งหวังของชุมชน/สังคม” เสมือนหนึ่งอุดมการณ์ของสังคมที่มาจากสาธารณะ เกิดจากการกำหนดแนวทางแห่งชีวิตสาธารณะของผู้คนในสังคมเอง พื้นที่การวิเคราะห์ของนโยบายสาธารณะเช่นนี้จึงขยายจากพื้นที่ทางการเมืองมาสู่พื้นที่ทางสังคมหรือปริณิณทลสาธารณะ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือ หรือถกแถลงของผู้คนในชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวในชีวิตของตัวเอง ภายใต้ความมุ่งหวังต้องการแสวงหาสังคมและชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นพลวัตของกระบวนการเรียนรู้ภายในพื้นที่สาธารณะ มากกว่าภาพการกำหนดนโยบายโดยนักเทคนิควิเคราะห์นโยบาย หรือการระดมกลุ่มก้อนของผู้คนเพื่อเข้ามาผลักดันให้รัฐออกคำประกาศนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้เราเห็นถึงเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการจากระดับท้องถิ่นที่แท้จริงว่าเป็นอย่างไร

ดังนั้น หากนำแนวคิดทั้งการข้ามพรมแดน และ นโยบายสาธารณะจากเบื้องล่างมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ข้ามชาติและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองคู่มิตร ทำให้เราเห็นว่า ภายในรัฐนั้น มีกลุ่มหรือภาคส่วนต่างๆ เช่น ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ พ่อค้า ประชาชน และปัจเจกบุคคลที่ต่างๆ ที่ต้องการที่จะมีบทบาทในนโยบายต่างประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแข่งขัน การสร้างพันธมิตร ความขัดแย้งตลอดจนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เป็นเรื่องในทางการเมือง รวมทั้งการพูดเรื่อง “นโยบายต่างประเทศ” เป็นต้น

3. การเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรม (Agrarian change)

การตั้งคำถามต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตร (Agrarian change) กรณีระบบเกษตรแบบมีพันธะสัญญาในยุคโลกาภิวัตน์ นั้นจำเป็นต้องใช้แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบการเกษตร ซึ่งนักวิชาการที่ศึกษาระบบเกษตรแบบมีพันธะสัญญาหลายท่านเห็นว่า การนำแนวคิดของนักคิดคนสำคัญชาวรัสเซียที่ศึกษาชาวนา (Peasant) ในต้นศตวรรษที่ 19 สามารถใช้ในการวิเคราะห์ระบบเกษตรกรรมภายใต้ระบบโลกาภิวัตน์อย่างมีพลังแม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะล้าสมัยมาเนิ่นนานก็ตาม

วีไอ เลนิน (V.I, Lenin)

วีไอ เลนิน เขียนหนังสือที่มีชื่อเสียง เรื่อง “พัฒนาการทุนนิยมในรัสเซีย” (Development of Capitalism in Russia) (1956) ในต้นศตวรรษที่ 20 โดยนำเสนอภาพของสังคมชาวนาที่ว่า เดิมเป็นสังคมที่มีหน่วยการผลิตจำนวนมากและแต่ละหน่วยการผลิตจะผลิตมูลค่าหลายๆ อย่าง ทั้งเกษตรกรรมและหัตถกรรม แต่ละหน่วยการผลิตต่างมีกิจกรรมการผลิตคล้ายคลึงกันและมีความเพียงพอในตัวเอง มีการแลกเปลี่ยนผลผลิตส่วนเกินไม่มากนัก ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจแบบธรรมชาติ (Natural economy) ที่ต่างจากการผลิตแบบค้าขาย อย่างไรก็ตามเมื่อชาวนาเข้าสู่ระบบทุนนิยมความหลากหลายในการผลิตจะค่อยๆ หายไป ชาวนาจะมีส่วนสำคัญในการพัฒนาตลาดท้องถิ่นและตลาดภายใน (Home market) ซึ่งส่งเสริมการพัฒนาระบบทุนนิยม เพราะเป็นผู้ซื้อสินค้าจากภาคเมือง ทั้งเครื่องอุปโภคบริโภค และวัตถุดิบเพื่อการทำเกษตรกรรม อีกทั้งเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งชาวนาทำให้ตลาดภายในประเทศเติบโตขึ้น

อย่างไรก็ดี การผลิตเพื่อการค้าของระบบทุนนิยมจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้สังคมชาวนาเกิดการแยกออกเป็น 2 ขั้วตรงกันข้าม (Polarization) ในหมู่ชาวนาด้วยกันคือ ชนชั้นชาวนารวยและชนชั้นชาวนาจน เพราะการครอบครองปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกัน เลนินเชื่ออย่างยิ่งว่า ประชากรในภาคเกษตรกรรมจะลดลงเรื่อยๆ ขณะที่สัดส่วนของประชากรภาคอุตสาหกรรมจะเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากชาวนาอพยพแรงงานเพราะการล้มละลายของชาวนาจน ในชนบทจะเหลือเพียงชาวนานายทุนที่ประกอบการผลิตขนาดใหญ่โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และทำการผลิตเองโดยใช้แรงงานรับจ้าง และเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้ง่ายกว่า ซึ่งจะให้ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตขนาดเล็กโดยการใช้แรงงานภายในครัวเรือนเป็นหลัก

แนวคิดของคาร์ล เค้าสกี (Karl Kautsky)

คาร์ล เค้าสกี เขียนหนังสือชื่อ ปัญหาการเกษตร (The Agrarian Question) ในปี 1904 ได้วิเคราะห์ความสำคัญและปัญหาของระบบการเกษตรในสองเรื่องสำคัญๆ คือ หนึ่งความเจริญเติบโตและการบูรณาการของตลาดโลกกับสินค้าเกษตร (Agricultural commodities) ในผลิตภัณฑ์หลัก (Staples) และการแข่งขันระหว่างประเทศที่ยากจนที่ผลิตสินค้าเหมือนกัน และสอง การเกิดขึ้นและการขยายตัวของระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการพัฒนาภาคชนบท ทั้งสองส่วนนี้เป็นแรงผลักดันจากภายนอกที่มีอิทธิพลต่อเกษตรกรและระบบการผลิตด้านการเกษตรและชักนำให้เกษตรกรเข้าไปสู่วงจรการ การแข่งขันระหว่างประเทศในวงการธัญพืช (Grains) เช่น ตัวอย่าง การขยายเขตแดนด้านการเกษตรในสหรัฐ อาร์เจนตินา รัสเซียและยุโรปตะวันออก หรือที่เค้าสกีเรียกว่า “อาณานิคม” และ “ลัทธิเผด็จการบูรพา (Oriental despotisms)” เท่านั้น นอกจากนี้ ปัจจัยสองอย่างข้างต้นยังมีผลให้นานาประเทศต้องปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวการค้าระดับโลกและการมีรสนิยมในการบริโภคสินค้าภาคเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การปรับปรุงระบบการเดินเรือทางไกล ความเปลี่ยนแปลงในรสนิยม เช่น จากข้าวไรน์เป็นข้าวสาลี ทำให้ระบบการผลิตธัญพืชดั้งเดิมไร้ประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองต่อความต้องการระดับ

นานาชาติได้และมีกำไรลดลง ประเทศจึงหันมาผลิตสินค้าใหม่ๆเพื่อป้อนตลาดโลก ดังนั้นการส่งออก
รัฐพืชของโลกใหม่ (New World) จึงทำให้เกิดการบูรณาการของสินค้าโลกและตลาดทุนระบบ
เกษตรกรรมดั้งเดิมในระดับและขนาดที่เข้มข้นมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อนเป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม
ผลที่ตามมาของเกษตรภายใต้ระบบการแข่งขันของตลาดโลกหรือโลกาภิวัตน์คือทำให้เกษตรกรในยุโรป
ต้องเผชิญกับวิกฤตด้านการเกษตร ได้แก่ การตกต่ำของราคาสินค้า ค่าเช่าและผลกำไร การต่อสู้กับ
ตลาดข้ามชาติและการแข่งขันระหว่างประเทศ รัฐบาลได้เสนอการแก้วิกฤตของชาวไร่ชาวนายุโรป
และเจ้าของที่ดินในสมัยปลายศตวรรษที่ 19 โดยการให้เกษตรกรการเพิ่มความเข้มข้น (Intensification)
ในการผลิต โดยเฉพาะการผลิตด้านปศุสัตว์และการผลิตอาหารนม ในแวดวงสภาพแวดล้อมใหม่ๆ โด
เน้นการลงทุนทางการเกษตรบางอย่างที่เข้มข้นขึ้นเพื่อการแปรรูปอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้นทุน
อุตสาหกรรมเกษตร (Agro-industrial capital) นี้ นำมาสู่การสร้างระบบเกษตรแบบจำเพาะขึ้นที่
แตกต่างไปจากระบบเกษตรแบบดั้งเดิมเพราะการใช้ทุนที่มากและเข้มข้นขึ้นได้ผสมผสานเข้ากับการ
ขูดรีดแรงงานของตัวของตัวเองของครอบครัวชาวนามากขึ้นเพราะชาวนา ต้องทำงานหนักขึ้นและนานยิ่งขึ้น
เพื่อลด “ระดับค่าจ้าง” ลง

ผลงานชิ้นสำคัญนี้มีพื้นฐานแนวคิดมาจากมาร์กซิสต์เช่นเดียวกับเลนิน เพราะเขาให้ความ
สนใจสังคมชาวนาไม่เฉพาะที่เป็นส่วนหนึ่งในการทำให้ทุนนิยมขยายตัวและการผลิตเพื่อตลาดภายใต้
ระบบทุนนิยม ซึ่งผลพวงที่ตามมาของการเปลี่ยนแปลงระบบเกษตรกรรมแบบใหม่ภายใต้ระบบโลกาภิ
วัตน์ทำให้สังคมชาวนาได้แยกออกเป็น 2 ขั้วทางชนชั้น (เช่นเดียวกับแนวคิดของเลนิน) แต่เขาให้
ความสนใจตั้งคำถามเพิ่มขึ้นว่า การอยู่รอดของชาวนาขนาดเล็กก่อนจะสูญหายเป็นแรงงานรับจ้าง
โดยสมบูรณ์นั้น ชาวนาเหล่านี้ดำรงอยู่ได้อย่างไร เขาพบว่า ภาคกสิกรรม “มีลักษณะพิเศษ” ที่ทำให้
ชาวนาไม่กลายเป็นแรงงานรับจ้างอย่างรวดเร็ว คือชาวนาแต่ละครัวเรือนมีที่ดิน โดยที่ที่ดินดังกล่าวยัง
ไม่ได้กระจุกตัวอยู่ที่ใครคนใดคนหนึ่ง และการเพิ่มจำนวนที่ดินของนายทุนยังอยู่ในระดับต่ำเพราะ
ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่ได้เติบโตอย่างรวดเร็วเหมือนปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่น เครื่องจักรกล หรือ
โรงงาน และชาวนาขนาดเล็กยังสามารถทำงานให้หนักขึ้นและลดการบริโภคลงเพื่อรักษาระบบการ
ผลิตขนาดเล็กของตนให้ดำรงอยู่ต่อไป รวมทั้งหลีกเลี่ยงที่จะแข่งขันการผลิตกับชาวนาขนาดใหญ่ด้วย
การผลิตสินค้าที่หลากหลายและต่างชนิดกัน ตลอดจนสร้างอาชีพเสริมและรับจ้างเป็นรายได้เสริม
(Kautsky 1976)

โดยสรุปแล้ว แนวคิดของ คาร์ล เกาส์กี มีสาระสำคัญเกี่ยวกับครอบครัวชาวนาหลายประการ
คือในช่วงแรก สังคมชาวนามีระบบการผลิตที่หลากหลาย มีทั้งเกษตรกรรมและหัตถกรรม กล่าวคือมี
การผลิตอาหาร เครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์การเกษตรและใช้ในครัวเรือน มีทั้งแรงงานคนและสัตว์
และค้าขายสินค้าที่เหลือจากการบริโภค ลักษณะเช่นนี้จะช่วยให้สังคมอยู่รอดได้เพราะมีความพอเพียง
อยู่ในสังคมตัวเอง (Self-sufficient society) ซึ่งเป็นลักษณะสังคมที่มีระบบเศรษฐกิจแบบธรรมชาติ
(Natural economy คือระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงชีพ) ส่วนในระยะต่อมา แม้ชาวนาจะผลิตโดยเน้นการ
ใช้แรงงานในครัวเรือนมิได้ผลิตเพื่อการค้าขายหรือแสวงหากำไร ชาวนาเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต
(ที่ดิน) แต่เมื่อเข้าสู่ระบบทุนนิยม ความหลากหลายในการผลิตจะลดลงหรือค่อยๆสูญหายไป เช่น

หัตถกรรม แรงงานจะได้รับการพัฒนาให้มีความชำนาญเฉพาะทางมากขึ้น และเริ่มมีความแตกต่างทางชนชั้น และในระยะที่ชาวนาเข้าสู่ระบบทุนนิยมนั้น หลังจากที่ชาวนาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบตลาดแล้วรูปแบบการผลิตจะเป็นลักษณะการผลิตขนาดใหญ่ ต้องการแรงงานรับจ้างจำนวนมาก มีระบบการจัดการแบ่งแยกหน้าที่กัน ผู้ผลิตที่แท้จริงคือชาวนามีได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (ที่ดิน) นายทุนผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตได้รับผลกำไรหรือมูลค่าส่วนเกินจากการผลิต หรือกำไรจากค่าเช่าที่ดิน เพื่อสะสม (Accumulation) และผลิตใหม่ซึ่งเป็นการขยายตัวของทุนนิยมต่อไปและในท้ายที่สุดระบบทุนนิยมจะทำให้สังคมชาวนาแยกออกเป็น 2 ชนชั้น ได้แก่ ชนชั้นชาวนารวยกับชนชั้นชาวนายากจน (ชาวนาไร้ที่ดิน/ชาวนาเช่า)

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยสังคมชาวนา (Political economy)

Samuel Popkin ศึกษาสังคมชาวนาโดยใช้กรอบคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง เขาได้รับอิทธิพลความคิดมาจาก Marxism เช่นกัน เขาศึกษาสังคมเวียดนามและมีข้อสรุปเกี่ยวกับสังคมชาวนาที่แตกต่างไปจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์ศีลธรรมของ James C. Scott และเขาได้วิจารณ์แนวคิดของ Scott เรื่องเศรษฐศาสตร์ศีลธรรม (moral economy) ศึกษาสังคมชาวนาที่ประเทศฟิลิปปินส์ในยุคก่อนทุนนิยม ในช่วงทศวรรษ 19 ชาวนาจะยึดหลักแห่งความปลอดภัยและความปลอดภัยของตนเองไว้ก่อน (The safety first principles) เพราะการที่ชาวนาจะตัดสินใจผลิตอะไร อย่างไร และปริมาณเท่าใด ชาวนาจะพิจารณาว่าครอบครัวจะมีสวัสดิภาพพอและอยู่รอดได้หรือไม่ และการอยู่รอดของครอบครัวชาวนาทั้งหมดจะทำให้ทั้งชุมชนอยู่รอดได้ แต่ละครอบครัวจะปลูกพืชหลากหลายชนิดรักษาระบบความหลากหลายของชีวภาพซึ่งทำให้เกิดความมั่นคงทางอาหารเพราะชาวนาอยู่มีโอกาสที่จะอดอยากได้สูงกว่าคนกลุ่มอื่นๆ สังคมชาวนาจะเป็นสังคมค่อนข้างปิดแยกออกจากสังคมภายนอกและชาวนาจะกีดกันไม่เปิดโอกาสให้คนภายนอกที่ไม่ใช่ชาวนามาครอบครองที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตเพื่อความอยู่รอดของพวกเขา ระบบเศรษฐกิจของชาวนายึดหลักแห่งการตอบแทน (Reciprocity) ซึ่งกันและกัน ชาวนาจะมีความเกื้อกูลกันสูง มีการแลกเปลี่ยนแรงงาน และผลผลิต ระบบอุปถัมภ์จะลดค่าเช่าที่เป็นเงินซึ่งทำให้ชาวนาอยู่รอดได้

ข้อเสนอทางทฤษฎีของ Popkin (1979) ตรงกันข้ามกับ Scot เพราะเขาเสนอว่าชาวนามีความเป็นปัจเจกมากกว่าคำนึงถึงความเป็นส่วนร่วม โดยเสนอว่าเพื่อให้เข้าใจพฤติกรรมของชาวนาในเรื่องการลงทุนการผลิตต้องศึกษาชาวนาในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลมิใช่หน่วยครัวเรือน เพราะการตัดสินใจของปัจเจกว่าจะทำอะไรจะต้องพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ และการตัดสินใจของเขาสะท้อนถึงการควบคุมพฤติกรรมของตนที่จะเลือกรับหรือเลือกปฏิเสธที่จะเสี่ยงในการลงทุน การศึกษาเจาะลึกการตัดสินใจของปัจเจกนั้น ในท้ายที่สุด Popkin เชื่อว่าจะทำให้เข้าใจว่าหลักประกันที่แท้จริงในชีวิตชาวนาคืออะไรและบรรทัดฐานของการกระทำทางสังคมโดยรวมเป็นอย่างไร นอกจากนี้ ชาวนาชอบที่จะลงทุนและเสี่ยง (Investment and Gambles) ทั้งระยะสั้นและระยะยาวโดยพิจารณาถึงหลักประกันเสมอ เช่น การผลิตพืชและสัตว์มักจะสัมพันธ์กับชีวิตทางสังคมเช่นครอบครัวมีลูกกี่คน หรือ ผลผลิตจะให้ผลกำไรแก่สมาชิกในครัวเรือนมากน้อยเพียงใด เป็นต้น



สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	
ห้องสมุดงานวิจัย	
วันที่.....	25 00 2555
เลขทะเบียน.....	246391
เลขเรียกหนังสือ.....	

หมู่บ้านจะไม่สามารถเป็นหลักพิงให้กับชาวนาแต่ละครอบครัวได้เพราะเมื่อชาวนาทั้งหมดตกอยู่ในสภาวะสิ้นเนื้อประดาตัว หลักประกันทางสังคมมีน้อย ชาวนาแต่ละครอบครัวต่างจะประคับประคองตัวเองให้รอดเป็นหลักจะไม่ฝากความหวังกับหมู่บ้านแต่ยอมที่จะเสี่ยงลงทุนกับครอบครัวของตนเป็นหลัก ซึ่งหากสำเร็จชาวนาคนนั้นจะเลื่อนขั้นเป็นชาวนารวยได้ง่าย ส่วนชาวนาที่ล้มเหลวสามารถกลายเป็นชาวนาจนได้ง่ายเช่นกัน ซึ่งก่อให้เกิดชนชั้นในหมู่บ้านได้และนำไปสู่การเอาเปรียบซึ่งกันและกัน การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมนั้น ชาวนาจะพิจารณาว่าควรจะทำอะไรกับใครเมื่อใด สภาพบริบทแวดล้อมเป็นอย่างไร คำนวณค่าต่อการลงทุนที่จะจ่ายออกไหม (Costs and effects) มูลค่าผลประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อม ความสามารถของผู้เกี่ยวข้องที่จะกระจายผลประโยชน์ให้ทั่วถึงมีมากเพียงใด บางคนอาจไม่ร่วมกิจกรรมแต่ได้รับผลประโยชน์เช่นกัน (Free riders) ความสำคัญของระบบอุปถัมภ์คือความสามารถของผู้รับการอุปถัมภ์ที่จะใช้ทรัพยากรของตนเพื่อรักษาความจงรักภักดีกับผู้รับการอุปถัมภ์ และผู้อุปถัมภ์มักจะมีให้ผู้รับการอุปถัมภ์มีอำนาจเหนือตน และ สังคมชาวนาเป็นสังคมแห่งตลาดและการค้ามิได้ผลิตเพื่อการยังชีพเพียงอย่างเดียว

4. เกษตรแบบมีพันธะสัญญา (Contract Farming)

เกษตรแบบมีพันธะสัญญาเริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ยุคอาณานิคม (Colonization) ประเทศเจ้าอาณานิคมได้ส่งเสริมให้เกษตรกรในประเทศภายใต้อาณานิคมผลิตพืชหรือสัตว์ชนิดใหม่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเจ้าอาณานิคม เช่น วัตถุดิบต่างๆ อาหาร ทั้งพืช ผัก ผลไม้ สัตว์ กาแฟ ชา ผ้า และอื่นๆ โดยผลผลิตขั้นปฐมนี้ได้ถูกส่งออกไปแปรรูปในประเทศเจ้าอาณานิคม เช่น อังกฤษ ดังนั้น จึงถือได้ว่าระบบอาณานิคมจึงเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญมากที่ทำให้เกิดระบบเกษตรแบบมีพันธะสัญญา และ ระบบอาณานิคมก็ทำให้เกิดโลกาภิวัตน์ด้านอาหารอีกด้วย (McMichael 1999)

นอกจากนี้ McMichael (2003: 69-85) ได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสังคมชนบทกับโลกาภิวัตน์ ว่าสังคมชนบทได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงและการสัมพันธ์กับสังคมภายนอกมากเพียงใดก็ตาม ผู้เขียนเชื่ออย่างยิ่งว่าสังคมชนบทคงไม่สูญหายไปเป็นสังคมเมืองอย่างแน่นอน และชาวนาหรือชาวบ้านคงจะยังอยู่ โดยเฉพาะการมีบทบาทเป็นผู้ผลิตอาหาร อธิบายความเชื่อมโยงระหว่างสังคมชนบทกับการผลิตอาหารว่า ปัจจุบันนี้ได้เกิดปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ของอุตสาหกรรมอาหารและการเกษตร ผลผลิตทางการเกษตรมีมูลค่าประมาณ 65 เปอร์เซ็นต์ ของเศรษฐกิจโลก นอร์เบอร์กฮอดจ์ และ คณะ (2545: 100-103) อธิบายเพิ่มเติมว่าบริษัทข้ามชาติด้านอาหารและเครื่องดื่มเป็นกลไกสำคัญในการผูกขาดการผลิตอาหาร เครื่องดื่มและจำหน่าย เช่น ในประเทศสหรัฐที่มีบริษัท 4 แห่งคุมตลาดเนื้อวัวถึง 78 % อีก 4 บริษัทคุม ตลาดธัญพืชอาหารถึง 84 % และมีเพียง 2 บริษัทคือ คาร์กิลและอาร์เชอร์ ดาเนียลส์ มิดแลนด์ ที่คุมการผลิตและจำหน่ายธัญพืชทั่วโลก และมีเพียง 5 บริษัทใหญ่ของโลกเท่านั้นที่ทำธุรกิจการเกษตรทั่วโลกได้แก่ แอสตราซีเนก้า ดูปองต์ มอนซานโต้ โนวาติส กลุ่มบริษัทเหล่านี้คุมตลาดยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์ และพืชตัดแต่งพันธุกรรม โลกาภิวัตน์ของอาหารทำให้คนทั่วโลกพึ่งพาพืชพันธุ์และอาหารที่เป็นพืชและสัตว์เพียงไม่กี่ชนิด ซึ่งเป็นอันตรายต่อคนยากจนในชนบทจำนวนมาก



ความหมายของเกษตรแบบมีพันธะสัญญา

องค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของเกษตรแบบมีพันธะสัญญาว่า หมายถึง “การตกลงกันระหว่างเกษตรกรกับบริษัทแปรรูปหรือค้าขายสินค้าเกษตรเพื่อที่จะกำหนดการผลิตและจัดหาผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมภายใต้ข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้าซึ่งมักจะกำหนดราคาไว้ก่อนแล้ว โดยที่ข้อตกลงดังกล่าวมักจะเกี่ยวข้องกับการที่ผู้ซื้อจัดหาปัจจัยมาสนับสนุนการผลิตในระดับหนึ่ง เช่น ปัจจัยการผลิตและคำปรึกษาด้านเทคนิค” (อิซาเบล เดลฟอร์ซ, 2004) องค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ เชื่อว่าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาจะเป็นรูปแบบการผลิตที่สามารถช่วยเกษตรกรรายย่อยเชื่อมประสานเข้ากับระบบอาหารระดับโลกได้ เนื่องจาก ผู้บริโภคในระดับโลกมีการเปลี่ยนแปลงนิสัยการบริโภคโดยเพิ่มพูนอาหารจานด่วนมากขึ้น โดยมีซูเปอร์มาร์เก็ตเป็นเครื่องมือและบทบาทสำคัญในการแพร่กระจายอาหารในแทบจะทุกประเทศ ซึ่งส่งผลโดยตรงให้ผลิตภัณฑ์อาหารสด และแปรรูประหว่างประเทศในโลกมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

นิยามความหมายของเกษตรแบบมีพันธะสัญญา

งานวิจัยโดยส่วนใหญ่ได้บ่งชี้ว่ามีตัวกระทำอยู่ 2 ส่วน คือ ผู้ซื้อ และ ผู้ขาย และรวมถึง 1) การสนับสนุนด้านการผลิต และ 2) ข้อตกลงเกี่ยวกับพืชผล ทั้งในด้านคุณภาพ ปริมาณ ราคา และวันกำหนดส่งของ Binswanger et al., (1995 cited in Sununtar 2009: 2) ให้คำนิยามคำจำกัดความว่า Contract Farming เป็น “การทำข้อตกลงระหว่างเกษตรกรและผู้ซื้อเพื่อทำการซื้อขายล่วงหน้าฤดูกาลผลิต เพื่อกำหนดปริมาณ คุณภาพและวันกำหนดส่งสินค้า โดยกำหนดราคาขายล่วงหน้า การทำสัญญาเป็นการประกัน ข้อตกลงดังกล่าวเป็นทั้งการประกันสินค้าการเกษตรและผู้ซื้อจะให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค เงินลงทุน บริการ หรือการสนับสนุนด้านอื่น ๆ” ส่วนที่ผู้ซื้อจะได้ประโยชน์จากการการันตีผลผลิตที่ได้มาตรฐาน ณ ราคาที่มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้า

Eaton and Shepherd (2001: 2) ให้คำอธิบายว่า “เป็นข้อตกลงหรือกระบวนการจัดการระหว่างเกษตรกรและการจัดการด้านการตลาดกับบริษัทห้างร้าน เพื่อจัดการกับผลผลิตและอุปทานของผลผลิตทางการเกษตรให้มีความสอดคล้องภายใต้สัญญาผูกพันในอนาคต ซึ่งมักจะเป็นการตกลงเรื่องราคาซื้อขายล่วงหน้า สัญญาดังกล่าวรวมถึงการให้ผู้ซื้อให้การสนับสนุนด้านการผลิตในระดับที่แตกต่างกันออกไป เช่น การให้คำปรึกษาด้านความต้องการปริมาณผลผลิต และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค พื้นฐานการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นสัญญาภายใต้เงื่อนไขผูกพันว่าเกษตรกรจะต้องจัดหาปริมาณผลผลิตที่มีคุณภาพตรงตามมาตรฐานตามที่ผู้ซื้อต้องการและเป็นเงื่อนไขผูกพันของบริษัทในการให้การสนับสนุนด้านการผลิตและการซื้อขายผลผลิต¹

Patrick (2004: 4) เห็นว่า เกษตรแบบมีพันธะสัญญาเป็น “ระบบการผลิตของพ่อค้าคนกลางกับตลาด ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงระหว่างธุรกิจการเกษตรและผู้ผลิตรายย่อยและร่วมกันตั้งต้นทุนการดำเนินการทางธุรกิจขึ้น ซึ่งจะไม่เหมือนตลาดที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตรา ณ เวลาปัจจุบัน ที่

¹ ความหมายนี้ เป็นนิยามที่ Laos Extension for Agriculture Project (LEAP) for the Government-Donor Sub-Working Group on Farmers and Agribusiness นำใช้เช่นกัน ในเอกสารชื่อ Contract Farming in Laos: Cases and Questions (Fullbrook 2007)

ความเสี่ยงและต้นทุนจะแยกผู้ผลิตรายย่อยและผู้ซื้อออกจากกันอย่างชัดเจนและในการเพาะปลูกก็ตกเป็นความเสี่ยงและต้นทุนของบริษัท”

Singh (2005: 2) ได้ให้คำนิยามว่า เกษตรแบบมีพันธสัญญา เป็น “ระบบสำหรับการผลิตและอุปทานการผลิตผลทางการเกษตรและการปลูกพืชในเรือนกระจกที่ทำกับเกษตรกรหรือผู้ผลิตภายใต้สัญญาล่วงหน้า เนื้อหาของแต่ละสัญญาเป็นเงื่อนไขผูกพันเพื่อจัดหาผลผลิตทางการเกษตรทั้งชนิดของพืชผล ราคา ณ ขณะกำหนด ราคาและปริมาณที่ผู้ซื้อกำหนด”

เกษตรแบบมีพันธสัญญาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและไทย

อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีพัฒนาการเรื่องการพัฒนามาต่อเนื่องนับตั้งแต่ก่อนและหลังยุคอาณานิคมจนกระทั่งปัจจุบัน สำหรับความร่วมมือด้านการเกษตรกรรมในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงถือเป็นความร่วมมือหนึ่งใน 9 สาขาที่มีขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง² ที่สนับสนุนโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียตั้งแต่ ปี 2535 (1992) ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่ภูมิภาคได้เข้าสู่บรรยากาศทางการเมืองที่สงบนับแต่การสิ้นสุดสงครามและมีแนวทางการเปลี่ยนแปลงสมรภูมิรบเป็นสนามการค้านับตั้งแต่ปีทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ซึ่งพบว่า 10 ปี กว่าๆ ของการพัฒนาในภูมิภาคได้เกิดอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real GDP) ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละประเทศดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 แสดง ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real GDP) %

ประเทศ	GDP ปี 2542 (พันล้านUS\$)	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
กัมพูชา	3.1	6.7	5.5	2.6	1.3	5.0	6.0	7.9
ลาว	1.4	7.0	6.9	6.9	4.0	4.0	4.5	5.0
พม่า	-	6.9	6.4	5.7	5.0	4.5	-	-
ไทย*	123.9	8.9	5.9	-1.5	-10.8	4.2	4.4	1.8
เวียดนาม	28.6	9.5	9.3	8.2	4.4	4.8	6.0	6.5
ยูนนาน (จีน)	-	10.5	9.6	8.8	7.8	7.1	7.5	7.2

* ประเทศไทยประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 และค่อยๆฟื้นตัวซ้ำทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจมีค่าต่ำกว่าประเทศอื่นๆในภูมิภาค

ที่มา: Asian Development Bank (2005) Regional Cooperation Strategy and Program. 2006-2008. Manila. ADB.

² คมนาคมขนส่ง 2. การค้า 3. การลงทุน 4. พลังงาน 5. การสื่อสาร 6. สิ่งแวดล้อม 7. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 8. การท่องเที่ยว 9. การเกษตร ซึ่งที่ 6 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน กว่างซี) ได้สร้างกรอบความร่วมมือในปี 2535 (1992) โดยมีธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) เป็นผู้สนับสนุนหลัก

ต่อมาในปี 2546 รัฐบาลในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงได้ดำเนินการให้มียุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS: Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy) เพื่อเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ส่งเสริมกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคที่มีอยู่แล้ว ใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศสมาชิก ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมเกษตรและการผลิตเคลื่อนย้ายไปยังบริเวณที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบตามแนวชายแดน เช่น การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน การยกเว้นการเรียกเก็บภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรบางรายการจาก กัมพูชา ลาว และพม่า เป็นต้น ผ่านโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญา (Contract Farming) ซึ่งเป็นรูปธรรมของความร่วมมือกันทางด้านการเกษตรระหว่างประเทศต่างๆ ที่อยู่ในกรอบความร่วมมือระหว่างเมืองคู่มิตร (Sister cities) ซึ่งจะกล่าวต่อไปในหัวข้อเมืองคู่มิตร

โดยภาพรวมแล้ว สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น เกษตรแบบมีพันธะสัญญาเริ่มก่อนประเทศอื่นๆ ในเอเชียโดยมีบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ (ซีพี) เป็นผู้นำด้านธุรกิจการเกษตรในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2510 โดยเริ่มที่การผลิตไก่เนื้อและไก่ไข่ โดยมีเริ่มการเลี้ยงไก่แบบอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศไทย ในช่วงทศวรรษ 2520 โดยที่รัฐบาลให้การส่งเสริมเกษตรแบบมีพันธะสัญญาอย่างแข็งขัน ทำให้ระบบนี้แผ่ขยายไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งใน 2535 พบว่าประเทศไทยคงมีความสำเร็จมากเกี่ยวกับเกษตรแบบมีพันธะสัญญาและขยายผลไปสู่ผลิตภัณฑ์อื่นๆ ในปี 2546 คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภาของไทยได้รายงานว่ประเทศไทยมี "ตลาดข้อตกลง (contract farming)" โดยมีบริษัทธุรกิจการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับเกษตรแบบมีพันธะสัญญา 14 บริษัทในการดำเนินธุรกิจ (อิซาเบล เดลฟอร์ช <http://www.focusweb.org>) อย่างไรก็ตาม เกษตรแบบมีพันธะสัญญาที่ปรากฏในประเทศลุ่มแม่น้ำโขงนั้นได้รับสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย

จุดมุ่งหมายของเกษตรแบบมีพันธะสัญญา

Sununtar Sethboonsarng (2008) ได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของการส่งเสริมเกษตรแบบมีพันธะสัญญาว่าแบ่งออกได้เป็น 2 ด้านใหญ่ๆ ดังนี้

ด้านแรก เกษตรแบบมีพันธะสัญญามักตั้งบนพื้นฐานของแรงจูงใจและเป้าหมายของหน่วยงานหรือกลุ่มผู้ต้องการพัฒนาเกษตรแบบมีพันธะสัญญา ซึ่งแต่ละกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ มีเป้าหมายในการส่งเสริมแตกต่างกัน เช่น แรงจูงใจทางสังคมของเกษตรแบบมีพันธะสัญญา (Socially motivated contract farming) ที่เน้นการลดการเกษตรเคมีเพราะทำลายสิ่งแวดล้อมและเพิ่มต้นทุน ส่งผลให้เกิดความยากจนต่อกลุ่มเกษตรกร ดังนั้น ชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนจึงหันมาสนับสนุนเกษตรกรรมทางเลือกเพื่อลดปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาชนบทและความยากจน ส่งบริษัทส่งเสริมเพื่อนำกำไรและบางส่วนเริ่มมีความสนใจเรื่องความรับผิดชอบทางสังคมในการพัฒนาด้วยเพื่อลดปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม

ด้านที่สอง การทำเกษตรแบบมีพันธะสัญญามักตั้งอยู่บนพื้นฐานการจัดโครงสร้างและการจัดการที่รวมศูนย์คือ การทำเกษตรแบบมีพันธะสัญญาขนาดใหญ่ที่ดำเนินการโดยบริษัทที่เน้นการสร้างมาตรฐานของสินค้า มีการแปรรูปสินค้า โดยการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและทุนที่สูงมากและการ

ทำเกษตรแบบมีพันธสัญญาโดยเกษตรกรขนาดย่อยที่เน้นที่การผลิตสินค้าขั้นปฐม เน้นการใช้แรงงานของเกษตรกรเป็นหลัก ไม่เน้นทุนมาก เป็นต้น

รูปแบบของเกษตรแบบมีพันธสัญญา

นักวิชาการได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าเกษตรแบบมีพันธสัญญามีหลายรูปแบบของ เช่น Eaton and Shepherd (2001: 45 - 56) กล่าวว่า รูปแบบของเกษตรแบบมีพันธสัญญาไม่ได้เหมือนกันทั้งหมดซึ่งพบว่ามีรูปแบบของการดำเนินการอยู่หลากหลายซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของพืชที่ส่งเสริม การสนับสนุนของบริษัทในด้านต่างๆ และขึ้นอยู่กับว่าเกษตรกรและบริษัทมีความสัมพันธ์แนบแน่นเพียงใด โดยทั่วไปสามารถแบ่งออกได้ 5 รูปแบบดังนี้

รูปแบบที่ 1 แบบรวมศูนย์ (Centralized model)

เป็นรูปแบบที่มีความแน่นอนตายตัวและชัดเจนของสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างบริษัทกับผู้ผลิต เน้นรูปแบบที่ประสานกันครบวงจร คือ บริษัทรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรจำนวนมาก แล้วนำมาแปรรูป บรรจุหีบห่อ และวางขายในตลาด เป็นที่นิยมในประเทศกำลังพัฒนาและเหมาะสมสำหรับพืชที่มีราคาสูง

รูปแบบที่ 2 แบบนิวเคลียส (Nucleus estate model)

บริษัทที่เป็นคู่สัญญาทำหน้าที่ทั้งจ้างเหมาช่วงให้เกษตรกรเป็นผู้ผลิตและยังดำเนินการผลิตขนาดใหญ่ด้วยตนเอง ลักษณะนี้เป็นรูปแบบสำหรับพืชยืนต้น เช่น ปาล์มน้ำมัน ยางพารา เกษตรกรทำงานเสมือนเป็นลูกจ้าง

รูปแบบที่ 3 แบบพหุภาคี (The Multipartite model)

ลักษณะนี้จะมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน เช่น ตัวแทนภาครัฐ บริษัท เจ้าของที่ดิน เกษตรกร ถ้าไม่มีการประสานงานร่วมกันที่ดีการจัดการภายในก็จะค่อนข้างยุ่งยาก จะมีการให้การสนับสนุนวัตถุดิบและวิธีการจัดการให้กับเกษตรกร

รูปแบบที่ 4 พันธสัญญาแบบไม่เป็นทางการ (Informal model)

รูปแบบนี้ มีลักษณะที่สัญญาเป็นแบบไม่เป็นทางการ เน้นการผลิตเฉพาะฤดูกาล เช่น การปลูกผักสด หรือผลไม้ ซึ่งไม่จำเป็นต้องแปรรูปมากนัก การสนับสนุนด้านวัตถุดิบมีค่อนข้างน้อย สัญญาแบบนี้มักเป็นการตกลงกันด้วยวาจาระหว่างผู้ประกอบการรายย่อย หรือบริษัทธุรกิจขนาดเล็กกับเกษตรกร หรือกลุ่มการผลิต

รูปแบบที่ 5 พันธสัญญาแบบมีตัวกลาง (Intermediary model)

เป็นแบบที่ปฏิบัติกันแพร่หลายโดยบริษัทแปรรูปอาหารและผู้ประกอบการขนาดใหญ่จะซื้อผลผลิตจากพ่อค้าคนกลาง ซึ่งแต่ละคนจะทำหน้าที่รวบรวมผลผลิตจากเกษตรกรกลุ่มหนึ่งที่ตนมีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจด้วยอย่างไม่เป็นทางการ ทั้งนี้สัญญาเป็นระบบไตรภาคี (Tripartite model) ซึ่งเป็นองค์กรหลายประเภทเกี่ยวข้องกันอยู่ด้วย เช่น บริษัทเอกชน หน่วยงานของรัฐ และเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เช่น สหกรณ์โคนมของเกษตรกรเป็นผู้รวบรวมรับซื้อนมจากสมาชิก และเป็นผู้ทำสัญญาข้อตกลงกับโรงงานภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น หากบริษัทผู้ให้การสนับสนุนไม่ควบคุมการผลิตให้ดีก็อาจจะส่งผลเสียได้

ส่วน Zola (2008) เห็นว่ารูปแบบของเกษตรแบบมีพันธสัญญาหรือการทำสัมปทานในประเทศลาวว่าเน้นการใช้หลักการผลประโยชน์และความเสี่ยงที่เกิดขึ้น การจัดการ การตลาด และการเข้าถึงทรัพยากร เป็นตัวกำหนดรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบส่งผลต่อความสำเร็จ การเข้าถึงตลาดที่เป็นธรรม รวมทั้งความล้มเหลวของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการโดยตรง Zola ได้แบ่งรูปแบบของเกษตรแบบพันธสัญญารวมทั้งการทำเกษตรแบบการสัมปทาน ออกเป็น 5 รูปแบบได้แก่

- 1) กลไกของตลาดกลาง (wholesale market model) เป็นตัวขับเคลื่อนโดยความร่วมมือกับกลุ่มผู้ประกอบการในประเทศ
- 2) การสัมปทานให้ใช้หรือเช่าที่ดิน (land concessions)
- 3) การร่วมทุนปลูกระหว่างผู้ประกอบการและเกษตรกร (concession share-croppers model)
- 4) สมาคมผู้ประกอบการเป็นผู้ดำเนินการ (producers' association model)
- 5) กลุ่มเกษตรกรในฐานะผู้ผลิตอิสระ (independent farmers' group model)

นอกจากนี้รูปแบบของเกษตรแบบพันธสัญญายังกำหนดโดยการนำทรัพยากรในใช้ร่วมกัน เช่น รูปแบบนโยบายร่วมทุนแบบ 2+3³ (2+3 policy) หมายความว่า เกษตรกรลงทุนโดยใช้ทรัพยากรที่ดินมีเพียง 2 ส่วน ได้แก่ 1) ที่ดิน และ 2) แรงงาน ในขณะที่ผู้ประกอบการลงทุน 3 ส่วน ได้แก่ 1) เงินทุน 2) เทคโนโลยี และ 3) ตลาด³ ต่อมานโยบาย 2+3 ได้ปรับเปลี่ยนเป็น 1+4 ในบางพื้นที่ทำเกษตรแบบมีพันธสัญญากับผู้ประกอบการชาวจีนในทางเหนือของประเทศคือ เกษตรกรลงทุนเพียงด้านที่ดินเท่านั้น แต่อีกสี่ส่วนที่เหลือคือแรงงาน เงินทุน เทคโนโลยี และ ตลาด เป็นการลงทุนของผู้ประกอบการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องการเกษตรแบบมีพันธสัญญา

Rosset et al.(1999) ศึกษาเรื่อง "Thailand and the World Tomato: Globalization, New Agricultural Countries (NACs) and the Agrarian Change" โดยศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างโลกาภิวัตน์กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมกสิกรรมในกลุ่มประเทศเกษตรกรรมใหม่ (New Agricultural Countries - NACs) ผ่านเกษตรแบบมีพันธสัญญา กรณีศึกษาประเทศไทย โดยใช้กรณีการปลูกมันฝรั่งในภาคอีสานตั้งแต่ปี 1987 (พ.ศ.2530) งานชิ้นนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญหลายประการในเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาคเกษตร เช่น เกษตรแบบมีพันธสัญญานำมาสู่การควบคุมระบบการผลิตอาหารและการบริโภคอาหารระดับโลก บทบาทของบรรษัทลงทุนข้ามชาติในการควบคุมการผลิต มาตรฐานของผลผลิต การแบ่งงานกันระหว่างประเทศ เช่น กลุ่มประเทศผู้ผลิตและกลุ่มประเทศผู้บริโภค การเติบโตของขนาดเศรษฐกิจ ความเชี่ยวชาญหรือชำนาญในการผลิตสินค้าของภูมิภาค การหาแหล่งวัตถุดิบหรือตลาด การลดอำนาจและบทบาทของภาครัฐในการควบคุมกลไก

³ Zola, M. Anthony. 2008, Contract Farming & Plantations: A Preliminary Assessment of Contract Farming Arrangements and Plantations in the Agriculture and Natural Resources Sector of Southern Lao PDR, PPTA-4843 (LAO): Agriculture and Natural Resources Sector Needs Assessment. ADB.



การผลิตและการบริโภค ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่น ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากถูกทำให้เป็นแปลงเพาะปลูกมันฝรั่งเพื่อการส่งออกไปยังประเทศที่มีผู้บริโภคชนชั้นสูง (High end clients) เช่น ญี่ปุ่นระบบการชลประทานมีการพัฒนาและขยายตัวมากขึ้น

งานชิ้นนี้ยังกล่าวถึงเอกชนท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการในประเทศในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมเกษตรแบบมีพันธะสัญญาว่า ภาคเอกชนเน้นการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตโดยเน้นการส่งเสริมการผลิตพืชผักและผลไม้ที่ไม่ใช่พันธุ์ดั้งเดิมแต่เป็นพันธุ์ผสม (Hybrid fruit and vegetable) ซึ่งตลาดต้องการมากกว่าผลผลิตที่เป็นพื้นเมือง สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่เพื่อให้มีผลผลิตมากขึ้น และงบประมาณรวมทั้งเครดิตต่าง ๆ บริษัทเอกชนจะเป็นผู้สนับสนุนเป็นหลัก แต่ผลกระทบที่ตามมาของการปลูกมันฝรั่งภายใต้ระบบเกษตรแบบมีพันธะสัญญานั้นพบว่า เกษตรกรต้องขึ้นต่อบริษัทผู้ให้สัญญา ชาวบ้านไร้ที่ดินแทบไม่ได้ประโยชน์จากโครงการ ส่วนมากจะกลายเป็นแรงงานให้กับเกษตรกรรายใหญ่มากกว่าซึ่งในท้ายที่สุด Rosset et al (1999) ได้นำแนวคิดของ Kaustsy เรื่อง the Agrarian Question (1906) มาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมของเกษตรแบบมีพันธะสัญญาว่าระบบทุนนิยมทำให้เกิดการบูรณาการของตลาดโลกเข้ากับการผลิตในระดับไร่นา อิทธิพลของระบบทุนนิยมทำให้เกิดช่องว่างทางชนชั้นในหมู่ชาวนามากขึ้น ปัจจัยการผลิตเช่นที่ดินมีราคาแพงขึ้นทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินไม่ว่าจะโดยการเช่า หรือ ซื้อที่ดิน หรือ ค่าเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น ทำให้เกษตรกรไม่สนใจทำการเกษตรอีกต่อไป หรือจำนวนมากขายที่ดินของตนเนื่องจากให้ผลตอบแทนมากกว่าการทำเกษตร เป็นต้น

ผลงานต่อมาของ Rosset (เอกสารอัดสำเนา) ในบทความเรื่อง “Sustainability, Economics of Scale, and Social Instability: Achilles Heel of Non-Traditional Export Agriculture?” ซึ่งเขาได้ตั้งคำถามสำคัญมากกว่าการเปลี่ยนแปลงจากการปลูกพืชพาณิชย์เพื่อการส่งออกส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงและความยั่งยืนทางสังคมรวมทั้งการขยายตัวของขนาดเศรษฐกิจในท้องถิ่น ซึ่งพบว่าเกษตรกรที่ปลูกพืชสมัยใหม่เพื่อการส่งออก (Non-Traditional Export Agriculture-NTEA) ในท้ายที่สุดมักจะพบกับความล้มเหลว เขาได้ยกตัวอย่างเกษตรกรในอเมริกากลางที่สนับสนุนโดย USAID ของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าการที่เกษตรกรขึ้นต่อกายนอกมากขึ้นเมื่อเศรษฐกิจโลกผันผวน ทำให้เกษตรกรได้รับผลกระทบตามไปด้วย ประการที่สองการเข้าร่วมโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาเร่งให้เกิดความแตกต่างทางชนชั้นทางสังคม (Social differentiation) ระหว่างเกษตรกรที่เข้าร่วมและไม่อยู่ในโครงการมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น การพัฒนาเกษตรแบบมีพันธะสัญญาทำให้ที่ดินและค่าเช่าที่ดินมีราคาที่แพงขึ้นทำให้เกษตรกรที่อยู่นอกโครงการไม่สามารถเช่าที่ดินในราคาสูงในการเพาะปลูกพืชอาหารได้ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอาหารของครอบครัว นอกจากนี้เกษตรกรที่ปลูกพืชอาหารท้องถิ่นที่ไม่ได้ปลูกพืชพาณิชย์เพื่อการส่งออก ที่สนับสนุนโดยบริษัท ยังเข้าถึงหรือได้รับการสนับสนุนการพัฒนาด้านการเกษตรที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับความรู้ด้านการเกษตรสมัยใหม่ เทคโนโลยีการเกษตร เงินเพื่อการลงทุน ทักษะการปลูกพืชสมัยใหม่ การประกันราคาพืชผล ความสามารถของเกษตรกรนอกโครงการในการแข่งขันกับ

เกษตรกรรายใหญ่หรือบริษัทท้องถิ่นที่ทำเกษตรแบบมีพันธะในพื้นที่เดียวกันในด้านมาตรฐานการผลิต การควบคุมคุณภาพ และการจัดจำหน่าย เป็นต้น

นอกจากนี้ในบทความสำคัญของ Rosset and Altieri (1997) เรื่อง “Agrology versus Input Substitution: A Fundamental Contradiction of Sustainable Agricultures” พบว่าบริษัทสนับสนุนให้เกษตรกรใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิต ทำให้ชาวนาถูกบีบให้เพิ่มต้นทุนทางการผลิต ในขณะเดียวกัน เกษตรกรก็ถูกบีบบังคับให้ขายผลผลิตในราคาที่ต่ำเมื่อผลผลิตจำนวนมากออกมาสู่ท้องตลาดในเวลาเดียวกัน ทำให้การผลิตไม่มีกำไรหรือบางครั้งชาวนาต้องขาดทุนจำนวนมาก

บทความของ อีซาเบล เดลฟอร์ซ (2004) เรื่อง “เกษตรแบบมีพันธะสัญญา: จากไร่นาสู่ห่วงโซ่อาหารจานด่วนและซูเปอร์มาร์เก็ต” ชี้ให้เห็นผลลบของเกษตรที่อยู่ภายใต้เกษตรแบบมีพันธะสัญญาโดยยกตัวอย่างจากกรณีของประเทศไทย กรณีเกษตรกรผู้ปลูกมันฝรั่ง หรือผู้เลี้ยงไก่ ให้นำไปสู่วิกฤตต่อเกษตรกรรายย่อยมากขึ้นเพราะเกษตรกรถูกขูดรีดอย่างไม่เป็นธรรมจากบริษัทเพราะไม่อยู่ในฐานะที่เป็นคู่เจรจาที่เหมาะสมหรือมีอำนาจเท่ากัน สัญญาส่วนใหญ่เข้าข้างบริษัทและเกษตรกรมักจะเสียเปรียบเสมอโดยขาดหลักประกันเมื่อเผชิญกับปัญหาต่างๆ เช่น ช่วงที่เกิดการโรคไข้หวัดนกระบาด บริษัทได้หยุดการซื้อไก่ในระยะยาว ทำให้เกษตรกรต้องแบกรับภาระการขาดทุน หรือกรณีอื่นๆ เกษตรกรได้ กลายเป็นแรงงานในที่ดินของตัวเอง ขาดกลไกหรือช่องทางให้เกษตรกรต่อรองได้หรือมีหน่วยงานกลางมาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง เป็นต้น

Litter and Watts (1999) ในหนังสือเรื่อง “Living under Contract” ได้วิเคราะห์ในทำนองเดียวกันกับบทความชิ้นอื่นๆ ทั้งหมดว่า ระบบเกษตรแบบมีพันธะสัญญาทำให้เกิดความแตกต่างทางชนชั้นในสังคมชนบทเพราะมันได้ชักชวนการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมและเป็นธรรมระหว่างภาคเอกชนและเกษตรกร การเร่งให้เกษตรกรกลายเป็นชนชั้นผู้ใช้แรงงานรับจ้างในภาคเกษตรเร็วขึ้นและก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจสังคมรูปแบบใหม่ในภาคเกษตรที่เกษตรกรถูกควบคุมและบงการแบบใหม่ภายใต้ระบบทุนนิยม

ส่วนงานวิจัยของ Songsak Sriboochitta and Aree Wiboonpongse (2008) เรื่อง “Overview of Contract Farming in Thailand” ที่สนับสนุนการศึกษาโดย ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เห็นในทางตรงกันข้ามกับงานศึกษาข้างต้นที่กล่าวมาทั้งหมด เพราะบ่งชี้ชัดเจนว่า เกษตรแบบมีพันธะสัญญาสามารถเป็นเครื่องมือลดความยากจนในภาคชนบทได้ เนื่องจาก กระบวนการ ขั้นตอน และเป้าหมายของโครงการสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน ตลาด ลดความเสี่ยงเรื่องราคาขายภาครัฐและภาคเอกชนในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาโดยการสร้างโอกาสและเงื่อนไขต่างๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาและส่งเสริมเกษตรกร เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างระบบประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งนี้ กรณีประเทศไทยนั้น มีการพัฒนาเกษตรแบบมีพันธะสัญญาอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 เป็นต้นมา ทำให้ประเทศไทยเป็นแถวหน้าในการพัฒนาเกษตรแบบมีพันธะสัญญาในแถบภูมิภาคนี้ งานศึกษานี้ ได้ชี้ว่าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาในประเทศไทยมีทั้งสำเร็จและล้มเหลวซึ่งขึ้นกับหลายปัจจัย เช่น ผลผลิตแต่ละชนิด ความต้องการของตลาดในผลผลิตแต่ละชนิด และสาเหตุหลักๆ ที่เกษตรกร

ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการคือมั่นใจว่ามีตลาดและราคาที่แน่นอนรวมทั้งแรงจูงใจด้านรายได้ อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้ มีข้อสรุปที่สำคัญว่าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาให้ประโยชน์กับเกษตรกรชาวไทยและคนจนมีแนวโน้มที่จะได้ประโยชน์มากขึ้นหากเข้าร่วมในโครงการแบบเต็มที่เนื่องจากหลายเหตุผลเช่น ทั้งเกษตรกรและบริษัทต่างเอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน ชาวบ้านได้เรียนรู้วิธีการผลิตที่ได้มาตรฐานระดับสากล ได้ความรู้ใหม่ ๆ ในการผลิต เป็นต้น ซึ่งการศึกษานี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Sununtar Setboonsarng, Pingsun Leung และ Adam Stefan (2008) ศึกษาวิจัยเรื่อง “Rice Contract farming in Lao PDR: Moving from Subsistence to Commercial Agriculture” ที่พบว่าเกษตรกรลาวที่เข้าร่วมโครงการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาในการปลูกข้าวมีความเป็นอยู่ที่ดีเพราะมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรนอกโครงการ

นอกจากนี้ งานวิจัยของ Sununtar Setboonsarng (2008) เรื่อง “Global Partnership in Poverty Reduction: Contract Farming and Regional Cooperation” สนับสนุนโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ยังเห็นว่าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาก่อผลดีต่อระบบการเกษตรกรรมและเกษตรกร โดยชี้ว่า ระบบโลกาภิวัตน์ ตลาดเศรษฐกิจแบบเสรี และความก้าวหน้าในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มโอกาสทางการค้าจากการเปิดตลาดใหม่ๆ สำหรับสินค้าที่มีมูลค่าสูง ส่งผลให้เกษตรแบบมีพันธะสัญญามีความเฟื่องฟูมากขึ้นในเอเชียโดยระบบเกษตรแบบมีพันธะสัญญาดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงเกษตรกรที่อยู่ห่างไกลกับตลาดและอุตสาหกรรมอาหารโลกได้ พร้อมกับนำเสนอข้อดีและข้อเสียของเกษตรแบบมีพันธะสัญญา โดยกล่าวถึงข้อดีระบบเกษตรดังกล่าวว่าทำให้เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลเข้าถึงตลาด มีรายได้เพิ่มขึ้น ลดภาวะเสี่ยงจากการผันผวนของราคา และปริมาณและคุณภาพของผลผลิต มีแหล่งทุนที่พร้อมรอให้กู้ยืม เข้าถึงปัจจัยการผลิตได้ทันเวลาเพราะมีคู่สัญญาให้ความช่วยเหลือทั้งทุน การติดตาม การบริหารจัดการไร่นา เข้าถึงสินค้าที่คาดว่าจะให้ผลตอบแทนสูงกว่าเกษตรกรทั่วไป อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นผลเสียของการทำเกษตรแบบมีพันธะสัญญาที่มีต่อเกษตรกรว่ามักจะขาดอำนาจต่อรองกับบริษัทเนื่องจากถูกควบคุมโดยบริษัทหรือถูกบังคับให้ขายกับบริษัทเดียวเท่านั้น ต้องจ้างแรงงานสูงขึ้นทำให้กำไรไม่มาก ขาดการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดกับบริษัทเมื่อบริษัทผิดสัญญา บริษัทมักจะสนับสนุนชาวนาขนาดใหญ่หรือบริษัทมากกว่าชาวนาขนาดเล็ก เกษตรกรมักจะไม่ได้รับการฝึกฝนในเรื่องการจัดการไร่นาอย่างต่อเนื่องหรือจริงจังกจากบริษัท มีความเสี่ยงมากขึ้นหากบริษัทหันมาส่งเสริมปลูกตัวใหม่แทนตัวเดิม หรือ บังคับให้เกษตรกรทำตามสัญญาอย่างเคร่งครัด หรือเผชิญกับภัยธรรมชาติทำให้ผลผลิตเสียหาย และปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อมตามมาหลังจากการใช้สารเคมีมากขึ้น พร้อมกันนี้ ผู้เขียนยังได้อธิบายถึงผลดีต่อบริษัทและการพัฒนาว่าเกษตรแบบมีพันธะสัญญาทำให้บริษัทมีความมั่นใจในเรื่องผลผลิตที่มีคุณภาพ ความต่อเนื่องของสินค้า ความตรงเวลาทั้งปริมาณและคุณภาพที่มาตรฐานรวมทั้งส่งเสริมรัฐในการพัฒนา เช่น ภาษีหรือการผลักดันนโยบายต่างๆ

บุญยา สารวรรณ (2550) ได้ทำศึกษาศักยภาพการบริหารจัดการสินค้าเกษตรตามโครงการลงทุนเกษตรแบบมีพันธะสัญญา (Contract Farming) ไทย – กัมพูชาจังหวัดสระแก้ว พบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1) ผู้ประกอบการขายแดนมีปัญหาการนำเข้าภายใต้กรอบ AISP ที่ต้องใช้ใบ c/o ซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยากในประเทศเพื่อนบ้าน และต้องออกในเมืองหลวง (พม่า กัมพูชา)

2) ต้นทุนการนำเข้าสูงขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการรายย่อยยังขาดความเข้าใจในกระบวนการจัดทำ / กรอกข้อมูลใบส่งสินค้า ค่าใช้จ่ายในการจ่ายชิปปิ้ง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการขอตรวจโรคพืช และการขอใบ อย. และเส้นทางการขนส่งในประเทศเพื่อนบ้านไม่สะดวก

3) การนำเข้าถั่วเหลือง ผู้ประกอบการค้าขายแดนในพื้นที่นาร่องบางจังหวัด เช่น จันทบุรี ไม่สามารถนำเข้าผลผลิตถั่วเหลืองได้ เนื่องจากไม่ได้รับสิทธินำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองจากสมาคม / บริษัทที่มีสิทธินำเข้า ตามนโยบายนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง และเมื่อมีการแก้ปัญหาในเบื้องต้น ให้ผู้ประกอบการขายแดนได้รับหนังสือมอบอำนาจจากผู้มีสิทธินำเข้า 12 ราย แต่ยังติดเงื่อนไขว่า เมื่อนำเข้ามาแล้วต้องส่งมอบให้ 12 ราย โดยห้ามพักสินค้า ซึ่งถั่วเหลืองของกัมพูชาจำเป็นต้องนำมาปรับปรุงคุณภาพก่อน

4) คุณภาพของผลผลิต เกษตรกรยังขาดความรู้ ความชำนาญในการเพาะปลูก และเทคโนโลยีหลังเก็บเกี่ยว ตลอดจนเส้นทางขนส่งไม่สะดวก จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพผลผลิตที่ไม่ตรงตามความต้องการของผู้รับซื้อ

5) การบริหารการดำเนินโครงการในประเทศเพื่อนบ้าน ไม่มีกลไกที่ชัดเจนในประเทศเพื่อนบ้านที่จะดูแลบริหารโครงการ การประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างส่วนกลางและขายแดนยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ

5. เมืองคู่มิตร (Sister cities)

ความเป็นมาของแนวคิด การจับคู่เมือง (Town Twining):

แนวคิดเมืองคู่แฝด (Twin Cities) และ แนวคิดเมืองคู่มิตร/เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities)

การจับคู่เมือง (Town Twining) เป็นแนวคิดในการสร้างสัมพันธ์ไมตรีระหว่างเมือง (towns) หรือ นคร (cities) ซึ่งมีลักษณะร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านภูมิศาสตร์กายภาพ การเมือง สังคม วัฒนธรรม โดยที่ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นเมืองที่ใกล้หรือห่างไกลกัน ไม่ว่าจะเป็นการจับคู่เมืองในประเทศเดียวกัน หรือระหว่างประเทศ และใช้ในความหมายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอีกด้วย แนวคิดของเป็นเมืองคู่นี้การมีอ้างอิงว่าเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่แพร่หลายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในที่นี้ ยุโรปและอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการทำให้แนวคิดเกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในยุโรปใช้คำว่า Twin Cities ส่วนในอเมริกาเหนือใช้คำว่า Sister Cities ซึ่งไม่ได้มีความหมายในเชิงปฏิบัติที่แตกต่างกันมากนัก ในระดับนานาชาติมีองค์กรหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าว 2 องค์กร คือ Sister Cities International ในวอชิงตัน ดี ซี ของอเมริกา และ Council of European Municipalities and Regions ของยุโรป

เมืองคู่แฝด (Twin Cities) อ้างอิงที่มาจาก การก่อตั้ง Council of European Municipalities and Regions ของยุโรป ซึ่ง Jean Bereth หนึ่งในผู้ก่อตั้งได้ให้คำนิยามแนวคิดการเป็นคู่มิตรในปี 1951 ว่า การทำให้เป็นคู่ คือ การพบกันระหว่างเทศบาลเมืองสองเมืองที่จะปฏิบัติการร่วมกันภายใต้

มุมมองของยุโรป การเผชิญปัญหาและการพัฒนาเพิ่มสายใยความสัมพันธ์และสร้างความเป็นมิตรให้แน่นแฟ้น⁴ การจับคู่เมืองคู่แฝดขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละเมืองเช่น ขนาดของเมือง สถานการณ์เชิงภูมิศาสตร์ กิจกรรมหลักทางเศรษฐกิจ กิจกรรมทางวัฒนธรรมหรือกีฬา สมาคมประจำถิ่น การจับคู่เมืองคู่มิตรของยุโรป เน้นเรื่องความแตกต่าง ฉะนั้น เมืองคู่ของยุโรปจึงไม่จำเป็นต้องมีวัฒนธรรมที่เหมือนกันเสมอไป

การเป็นเมืองพี่เมืองน้อง/เมืองคู่มิตร (Sister City)⁵ คำว่า Sister Cities ใช้แพร่หลายในอเมริกาเหนือ เอเชีย และออสเตรเลีย ริเริ่มในสหรัฐอเมริกาจากการจัดการประชุมทำเนียบขาวว่าด้วยเรื่องการทูตพลเมือง (citizen diplomacy) ระหว่างวันที่ 11 – 12 กันยายน 2499 (1956) ในสมัยของประธานาธิบดี Eisenhower ซึ่งเป็นผลหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประชาชนชาวอเมริกันต้องการสร้างโลกที่อิสระเสรีและสงบสุข การประชุมครั้งนั้นได้เกิดการตั้งคณะกรรมการ เรียกว่า "People-to-People" committees จำนวน 42 คน ซึ่งต่อมาในปี 1960 คณะกรรมการ 32 คนในชุดนี้ได้จัดตั้งองค์กร People-to-People International⁶ ขึ้น แนวคิดเรื่องเมืองพี่เมืองน้องพัฒนาจากคณะกรรมการพลเมือง (Civic Committee) จากวาทะของประธานาธิบดี Eisenhower เขากล่าวว่า “การสถาปนาความเป็นเมืองพี่เมืองน้อง จะทำให้ประชากรโลกเข้าถึงและเข้าใจความท้าทายใหม่พร้อมทั้งแก้ไขปัญหามากมายของโลกได้” คำดังกล่าวเป็นเสมือนแกนหลักในการทูตพลเมือง และส่งผลให้เกิดโครงการเกี่ยวกับเมืองพี่เมืองน้องมากมายในระหว่างทศวรรษที่ 1950 และ 1960

การจับคู่เมืองในช่วงแรกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มักจะเป็นความร่วมมือในการสร้างสันติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง เช่นในกรณีของเมืองโคเวนทรีของอังกฤษและเมือง Cresden ของเยอรมัน ที่เสียหายหนักจากระเบิดในสงครามโลก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มีการใช้คำว่า Twin cities ในกรณีของเมืองที่มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ติดกันและมีการเจริญเติบโตเชื่อมถึงกัน สำหรับในอเมริกามักจะเป็นการจับคู่เมืองที่เป็นเขตเมืองใหญ่ (metropolitan) เช่นกรณีของ เมือง Minneapolis และ Saint Paul ของรัฐ Minnesota สหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่ได้จำเป็นว่าเมืองต้องมีลักษณะทางประชากรหรือขนาดเมืองที่ใกล้เคียงกันเพียงอย่างเดียว แต่มองเมืองในลักษณะเชิงภูมิศาสตร์และศักยภาพที่สามารถช่วยเหลือให้อีกฝ่ายสามารถเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและพัฒนาสู่ความร่วมมือด้านอื่น ๆ ซึ่งหลังจากที่มีการจับคู่เมืองดังกล่าวทำให้เกิดโครงการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน การคมนาคม หรือความช่วยเหลืออื่น ๆ ระหว่างเมือง เป็นต้น กรณีของประเทศไทยมีโครงการจับคู่เมืองใหม่ในลักษณะการพัฒนาเมืองใหม่

⁴ “A twinning is the meeting between two municipalities to act together within a European perspective, confronting problems and developing increasingly closer and friendlier ties between one another”. Council of European Municipalities and Regions. **A Europe of Citizens: Tomorrow's Europe**. http://www.ccre.org/bases/T_599_7_3524.pdf

⁵ สำหรับประเทศไทยในกรณีของ ACMECS บางแห่งได้ใช้คำว่า เมืองคู่แฝด เทียบกับภาษาอังกฤษว่า sister city

⁶ สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.ptpi.org/>

คือ เชียงใหม่ – ลำพูน และมีการจับคู่เมืองคู่แฝดแบบอำเภอกับอำเภอ เช่น อ.เมือง กับ อ.วารินชำราบ จ. อุบลราชธานี เป็นต้น

โดยรวมแล้วแนวคิด การจับคู่เมือง เป็นการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ความเข้าใจอันดีระหว่างเมืองและรวมถึงระหว่างประเทศ การจับคู่เมืองเสมือนการเป็นเพื่อนกัน เป็นหุ้นส่วนกัน โครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างมากในแง่ของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเมืองต่อเมืองมากกว่าที่จะสร้างผ่านความสัมพันธ์ทางการเมืองในระดับประเทศ บทบาทที่สำคัญก็คือการส่งเสริม “การทูตในระดับพลเมือง” การศึกษา วัฒนธรรม การกีฬา และการพัฒนาการค้าและการท่องเที่ยว กิจกรรมส่วนใหญ่ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การแลกเปลี่ยนนักเรียนนักศึกษาระหว่างเมือง เป็นการเปิดโอกาสหลาย ๆ อย่างให้ประชาชนสองเมืองเข้าเรียนรู้ในกันและกัน และเปิดประตูสู่โอกาสทางการพัฒนา โดยเฉพาะในโลกโลกาภิวัตน์นี้การเป็นเมืองคู่ดังกล่าวได้ส่งเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจจะหว่างกันอย่างมาก

การจับคู่เมืองคู่มิตร แม้ว่าโดยหลักการและการปฏิบัติส่วนใหญ่จะนำมาซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศและการพัฒนาเมืองร่วมกัน แต่ในทางอีกทางหนึ่งจับคู่เมืองคู่มิตร เช่น ในกรณีของ มุกดาหารและสะหวันนะเขตของลาว การคมนาคมขนส่งที่มีความสะดวกมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพของชายแดนโดยเฉพาะโรคเอดส์ที่เพิ่มมากขึ้น (Chris Lyttleton, 1999) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องเมืองคู่ดังกล่าวยังถูกวิพากษ์ว่าเป็นแนวคิดที่ไม่จำเป็นและทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงสำหรับเมืองที่ไม่มีศักยภาพทางการเงินและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นักการเมืองท้องถิ่นบางคนแค่ใช้ข้ออ้างเรื่องการเดินทางสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเมืองโดยใช้งบประมาณของประชาชนเพื่อการท่องเที่ยวส่วนตัวเท่านั้น

เมืองคู่ในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยได้มีแนวคิดในการสถาปนาความสัมพันธ์แบบเมืองคู่ มากกว่า 20 ปี โดยความสัมพันธ์ที่เป็นทางการปรากฏเป็นหลักฐานชัดเจนในบันทึกความตกลงการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่ กับเมืองยูโอซุ จังหวัดโทยามะ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2532 (ค.ศ. 1989) โดยรัฐบาลไทย โดยในเบื้องต้นนั้นมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการ เพื่อการแสวงหาความร่วมมือในสาขาต่างๆ ที่มีความสนใจร่วมกัน และเป็นไปตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศที่ยังผลในประเทศต่างๆ ต้องพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น โดยเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2549 ได้มีร่างฉบับมาตรฐานในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ เกี่ยวกับเรื่องการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องขึ้น ซึ่งข้อมูล ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2549 ประเทศไทยได้มีการลงนามบันทึกความร่วมมืออย่างเป็นทางการจำนวน 40 ฉบับ (สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศลาว, 2549)

นอกจากการจับคู่เมืองคู่แฝดระหว่างประเทศแล้ว ในประเทศไทยยังมีการจับคู่เมืองระหว่างจังหวัด เช่น ตราราด – เลย เชียงใหม่ – ลำพูน สมุทรสงคราม (แม่กลอง) – สมุทรสาคร (มหาชัย) หรือแม้กระทั่งมีการเริ่มแนวคิดท่ามหานครกรุงเทพคู่แฝดกับสุวรรณภูมิ เมืองคู่แฝดเชิงประวัติศาสตร์

สุโขทัย – ศรีสะเกษ และการทำงานเมืองคู่แฝดเชิงพื้นที่ เช่น อ.เมือง - อ.วารินชำราบ จ.อุบลฯ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับความสัมพันธ์ของการเป็นเมืองคู่ระหว่างประเทศในกรณีวาทกรรมเมืองพี่เมืองน้องนั้น การจับคู่เมืองกับประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่า โดยเฉพาะกรณีของประเทศไทยกับประเทศลาว มักจะถูกถามหลายครั้งว่า ใครคือพี่และใครคือน้อง? กลายเป็นวาทกรรมของการมีอำนาจและนายในเชิงปฏิบัติต่อกันที่เหนือกว่า ดังนั้น วาทกรรมแบบบ้านพี่เมืองน้องจึงเป็นสิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยง และวาทกรรมแบบ “เพื่อนบ้าน” ที่มีนัยของความเท่าเทียมกัน เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการกล่าวถึง รายงานฉบับนี้จะใช้ภาษาไทยในกรณีของ **Sister Cities** ว่า **เมืองคู่มิตร**

เมืองคู่มิตรตามปฏิญญาพุกาม หรือ ACMECS

โครงการเมืองคู่แฝด (เมืองคู่มิตร) ตามยุทธศาสตร์ ACMECS เป็นการดำเนินงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นเมืองเชื่อมโยงระหว่างกัน เป็นรากฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรม การค้า การท่องเที่ยว สนับสนุนการย้ายฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมจากไทยไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยยุทธศาสตร์ ACMECS ให้ความสำคัญกับกิจกรรมใน 6 สาขาความร่วมมือหลัก ได้แก่ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงการคมนาคม ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความร่วมมือด้านสาธารณสุข ความริเริ่มดังกล่าว ได้มีการกำหนดเมืองคู่มิตรระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมความร่วมมือ ดังตาราง

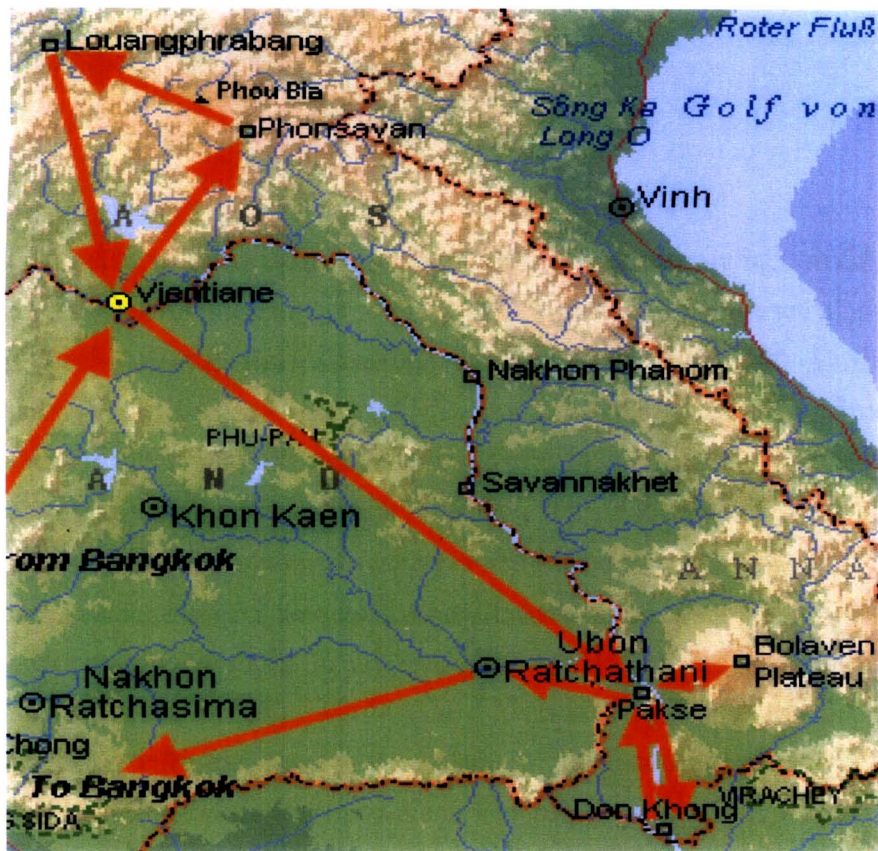
ตารางที่ 2 เมืองคู่มิตรตามปฏิญญาพุกาม

ประเทศ	ลาว	กัมพูชา	พม่า
ไทย	1) มุกดาหาร - สะหวันนะเขต 2) เชียงแสน - ตันผึ่ง 3) เชียงของ - ห้วยทราย 4) นครพนม - ท่าแขก 5) อุบลราชธานี - ปากเซ 6) ห้วยโก๋น - เมืองเงิน 7) หนองคาย - เวียงจันทน์	1) ศรีสะเกษ – เสียมเรียบ 2) สุรินทร์ - อุดรมีชัย (โอดดาร์เมียนเจย) 3) สระแก้ว - บันเตียนเมียนเจย 4) จันทบุรี - ไพลิน 5) ตราด - เกาะกง 6) อุบลราชธานี - พระวิหาร 7) จันทบุรี - พระตะบอง 8) ตราด - ปราสาท 9) บุรีรัมย์ – อุดรมีชัย (โอดดาร์เมียนเจย)	1) แม่สอด - เมียวดี 2) แม่สาย - ท่าขี้เหล็ก 3) ระนอง - เกาะสอง 4) ด่านเจดีย์สามองค์ - พญาทองซู 5) กาญจนบุรี - ทวาย 6) บางสะพาน - ไปกองเบียง 7) ภูเก็ต - มะริด 8) เชียงราย - เชียงตุง 9) เชียงใหม่ - มัณฑะเลย์ 10) กรุงเทพฯ - ย่างกุ้ง
พม่า	1) หลวงพระบาง - มัณฑะเลย์ 2) ตันผึ่ง - Wan Pung	1) เสียมเรียบ-พุกาม 2) พระวิหาร – จำปาสัก	
กัมพูชา	1) เสียมเรียบ – ปากเซ 2) สตึงแตรง – จำปาสัก		

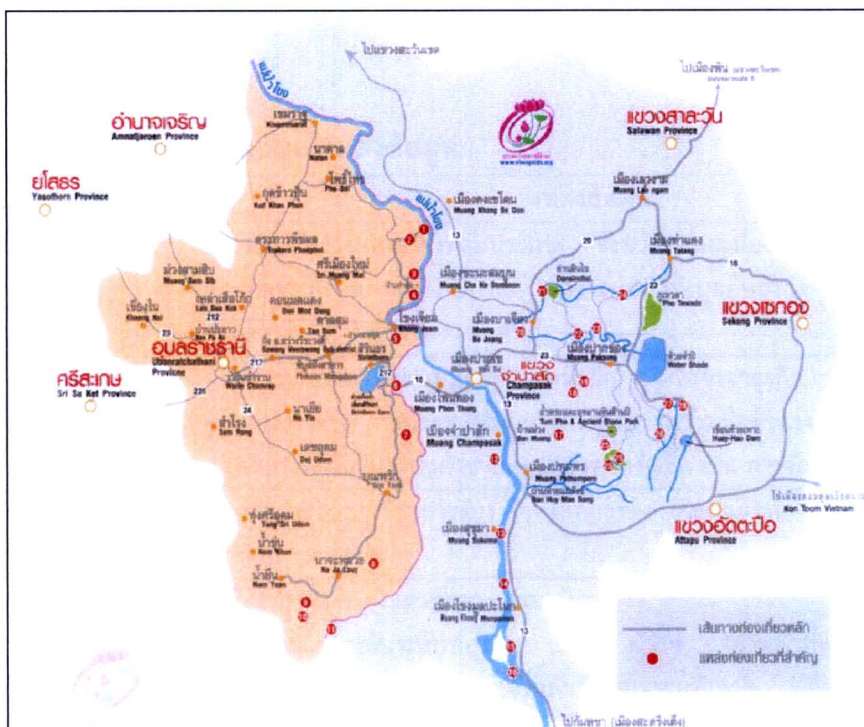


ตารางที่ 3 การจับคู่เมืองคู่มิตร กรณียของไทยและลาว

ลำดับ	ไทย	ลาว	เส้นทางเชื่อมโยง	ลงนามอย่างเป็นทางการ
1.	อุบลราชธานี	ปากเซ	ด่านช่องเม็ก	-
2.	มุกดาหาร	สะหวันนะเขต	สะพานมิตรภาพไทย-ลาว 2	21 มีนาคม 2547
3.	เชียงใหม่ จ.เชียงราย	ตันฟ้าง แขวงบ่อแก้ว	ด่าน ตม. อ.เชียงใหม่	-
4.	เชียงใหม่ จ.เชียงราย	ห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว	ด่าน ตม. อ.เชียงใหม่	-
5.	นครพนม	ท่าแขก แขวงคำม่วน	ด่าน ตม. นครพนม	-
6.	ห้วยโก๋น จ.น่าน	เมืองเงิน แขวงไซยะบุรี	ด่าน ห้วยโก๋น	-
7.	หนองคาย	เวียงจันทน์	สะพานมิตรภาพไทย-ลาว	-



ที่มา: <http://www.molon.de/travelogues/Laos/2005/map.gif>



ที่มา: ubonguide.com

ภาพประกอบที่ 1 แสดงจังหวัดอุบลราชธานีและแขวงจำปาสัก