

บทที่ 10

การพัฒนาเกษตรกรรม

1. โครงสร้างของระบบเกษตรกรรมของโลกที่สาม

เมื่อเรามองสภาพการณ์ทางด้านเกษตรกรรมของประเทศยากจนส่วนใหญ่แล้วจะพบว่าเต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรคมากมายที่จะต้องฝ่าออกไป เราอาจเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างทางด้านผลิตภาพการเกษตรระหว่างประเทศพัฒนาและประเทศด้อย-พัฒนาให้เห็นชัดเจนเป็นสองส่วนดังนี้ ส่วนที่หนึ่งเป็นเกษตรกรรมที่ประสิทธิภาพสูงในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีสมรรถภาพการผลิตสูง และมีผลผลิตต่อหัวสูงคือทำให้เกษตรกรจำนวนน้อยรายสามารถผลิตอาหารเลี้ยงดูประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกส่วนหนึ่งเป็นเกษตรกรรมในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องใช้ประสิทธิภาพและผลิตภาพต่ำในหลายๆ ประเทศเกษตรกรรมเพียงสามารถผลิตเพื่อเลี้ยงภาคเกษตรกรรมได้เท่านั้น

ช่องว่างระหว่างเกษตรกรรมสองส่วนนี้ของโลกขยายตัวกว้างขึ้นตลอดเวลา ซึ่งดูได้จากตัวเลขผลิตภาพแรงงานเปรียบเทียบกับในประเทศพัฒนา กับประเทศด้อยพัฒนา ในตารางที่ 10.1 จะเห็นว่าในปี 1960 มีประชากรในภาคเกษตรกรรมของประเทศพัฒนาแล้วประมาณ 115 ล้านคน สามารถผลิตได้รวมคิดเป็น 78 พันล้านดอลลาร์ คิดเป็นรายได้ต่อหัว 680 ดอลลาร์ ส่วนในประเทศด้อยพัฒนา ในปี 1960 มีประชากรในภาคเกษตรกรรม 850 ล้านคน สามารถผลิตได้รวมคิดเป็น 43 พันล้านดอลลาร์ คิดเป็นรายได้ต่อหัวเพียง 52 ดอลลาร์ หรืออีกนัยหนึ่ง เราอาจกล่าวได้ว่า ผลิตภาพแรงงานเกษตรกรรมในประเทศพัฒนาแล้วนั้นสูงกว่าผลิตภาพแรงงานเกษตรกรรมในประเทศด้อยพัฒนาถึง 13 เท่า และเมื่อคาดคะเนไปจนถึงสิ้นศตวรรษนี้ ช่องว่างนี้ก็ยิ่งห่างออกไปเป็น 40 เท่า (ดูตาราง 10.1)

ในประเทศพัฒนาแล้วมีการพัฒนาเกษตรกรรมให้เจริญเติบโตขึ้นอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 18 เป็นต้นมา การเจริญเติบโตนี้เป็นผลมาจากการปรับปรุงด้านเทคโนโลยีและการปรับปรุงทางด้านชีวภาพ ซึ่งได้ผลทางด้าน การเพิ่มผลิตภาพแรงงานและผลิตภาพที่ค่อน อัตราการเจริญเติบโตได้ทวีสูงขึ้น หลังจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เป็นต้นมาและโดย เฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลให้เกษตรกรเพียงเล็กน้อยก็สามารถผลิตอาหารให้เพียงพอต่อการบริโภคของทั้งประเทศได้ ยกตัวอย่างในอเมริกาปี 1820 เกษตรกรสามารถปลูกพืชผลได้ผลผลิตเป็น 4 เท่าของจำนวนที่เขาบริโภค ร้อยปีต่อมาในปี 1920 ผลิตภาพของเขาเพิ่มขึ้นเท่าตัวเป็น 8 เท่า และ 32 ปีต่อ

มาเขาสามารถเพิ่มผลิตภาพเป็น 16 เท่าของที่เขาวริโกลค และ 12 ปีต่อมาก็ผลิตเพิ่มขึ้นได้อีกเท่าตัว จนกระทั่งในปี 1980 เกษตรกรชาวอเมริกันคนหนึ่งจะสามารถผลิตอาหารนอเลียงคนเกือบ 75 คน และยังมีอัตราการขยายตัวทางด้านการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมออีกด้วย

ตาราง 10.1 เปรียบเทียบจำนวนประชากรในภาคเกษตรกรรมและผลผลิตในประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา

	1960		1990		2000	
	DC	LDC	PC	LDC	PC	LDC
ประชากรในภาคเกษตร (ล้านคน)	115	850	75	1,230	50	1,480
ผลผลิต (พันล้านดอลลาร์)	78	43	125	77	186	135
ผลผลิตต่อหัว (ดอลลาร์)	680	52	1,660	63	3,720	91

แต่เมื่อเราหันมามองเกษตรกรรมในประเทศด้อยพัฒนากลับปรากฏว่าเป็นภาพที่แตกต่างกัน ในประเทศโลกที่สาม วิธีการผลิตทางด้านเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเชื่องช้าตลอดเวลาที่ผ่านมามีเกิดการหยุดชะงักของการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต เทคโนโลยีถูกนำมาใช้ไม่ถูกต้องกับสภาพแวดล้อมด้วยอัตราเสี่ยงที่สูงและให้ผลตอบแทนไม่แน่นอน อีกทั้งอัตราการขยายตัวของประชากรในชนบทที่รวดเร็ว ผลผสมผสานกันเกิดเป็นปัญหากดดันต่อการนำทรัพยากรมาใช้ซึ่งมีประสิทธิภาพและขาดการดูแลรักษาอย่างถูกวิธี ในขณะที่ขาดแคลนที่ดินอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะในลาตินอเมริกาและอาฟริกันันด้วยอัตราเพิ่มของประชากรที่รวดเร็วมาก ทำให้เกิดการเพิ่มของจำนวนคนที่อาศัยทำกินในที่ดิน โดยที่เทคโนโลยีและวิธีการผลิตแบบดั้งเดิม จึงเกิดการลดน้อยถอยลงของผลผลิตซ้ำแล้วซ้ำเล่า เป็นผลให้ผลิตภาพเพิ่มและผลิตภาพเฉลี่ยของเกษตรกรลดลง เป็นผล

ให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวชนบทต่ำลงอย่างต่อเนื่อง

เนื้อที่ที่จะแก้ไขความอดอยากและยกระดับความเป็นอยู่ทางเกษตรกรชาวชนบทให้สูงขึ้น จะต้องยกระดับการผลิต เพิ่มผลผลิตงานของแรงงาน และผลผลิตงานของที่ดินให้ได้รวดเร็วที่สุด ประเทศโลกที่สามจะต้องผลิตอาหารให้เพียงพอเลี้ยงตัวเองให้ได้ โดยที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ทางด้านสถาบันและโครงสร้างหลักๆ ที่สอดคล้องกับการปรับปรุงผลผลิตภาพและเทคโนโลยีในการเพิ่มผลผลิต อาทิเช่น การจัดรูปแบบการถือครองที่ดินใหม่ การปฏิรูปที่ดิน การปฏิวัติเขียว

2. ลักษณะการถือครองที่ดิน (Land tenure)

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของเกษตรกรรมในประเทศด้อยพัฒนาในปัจจุบันนี้ คือ ลักษณะการถือครองที่ดินทำกินของเกษตรกร ในประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่นั้นบุคคลจำนวนน้อยรายเป็นเจ้าของที่ดินทำกินทางด้านการเกษตรกรรมขนาดใหญ่ สถิติเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในประเทศต่างๆ ทำให้เห็นปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่ยุติธรรม ในปี พ.ศ. 2511 ในประเทศเปรู ก่อนที่คณะทหารนิยมซ้ายจะเข้ากุมอำนาจรัฐ ปรากฏว่าประชาชนเพียงร้อยละ 2 เป็นเจ้าของที่ดินถึงร้อยละ 90 ของที่ดินทั้งหมด ในอังการี ก่อนที่พรรคคอมมิวนิสต์จะเข้าครอบครองอำนาจรัฐ พบว่าร้อยละ 30 ของธุรกิจการเกษตรถือครองที่ดินถึงร้อยละ 90 ของที่ดินทั้งหมด ในเอลซัลวาดอร์ประชากรร้อยละ 2 ครอบครองที่ดินร้อยละ 56 ของที่ดินทั้งหมด ในฟิลิปปินส์พบว่าครอบครัวร่ำรวยไม่กี่สกุลเป็นเจ้าของอุตสาหกรรมน้ำตาลที่ทรงอิทธิพล ในเม็กซิโกภายหลังการปฏิวัติ 65 ปี มีชาวนาอีกกว่า 4 ล้านคนที่ยังไม่มียี่ทำกิน และยังคงยากจนอยู่ตามเดิม

ปัญหาการจัดสรรที่ดินไม่ยุติธรรมก็คือ การทำลายความคิดริเริ่มของเกษตรกร และทำลายโอกาสในการปรับปรุงชีวิตในทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น และยังเป็นภาระยากที่จะปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศเกษตรกรรมให้ดีขึ้นได้ เมื่อกำไรจากการผลิตต้องตกไปอยู่กับบุคคลเพียงไม่กี่ราย เกษตรกรจึงไม่กระตือรือร้นที่จะปรับปรุงการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตงานของแรงงานและเพิ่มผลผลิตงานของที่ดิน

เราอาจสรุปถึงลักษณะการถือครองที่ดินในประเทศด้อยพัฒนาได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

(1) เกษตรกรเช่าที่ดินทำกิน (tenant farming) กรรมสิทธิ์ของที่ดินเกษตรกรรมเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่เกษตรกรเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก โดยที่เกษตรกรต้องรับภาระทั้งทางด้านค่าใช้จ่ายและการเสี่ยงเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ ก็จะต้องจ่ายเป็นผลผลิตแก่เจ้าของที่ดิน ส่วนแบ่งของเจ้าของที่ดินโดยทั่วไปเกือบเท่ากับหนึ่งในสามของผลผลิตทั้งหมด ซึ่งแสดงถึงส่วนแบ่งสุทธิที่มากกว่าส่วนแบ่งสุทธิที่เกษตรกรจะได้รับผลผลิตสุทธิที่เกษตรกรได้รับก็คือผลผลิตที่

เหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่นิ่งมีออกแล้ว เกษตรกร
เช่าที่ทำกินมักปรากฏเป็นปกติในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(2) เกษตรกรที่มีที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย (small separated plots of land) เป็นลักษณะการถือครองที่ดินที่ตกทอดเป็นกรรมสิทธิ์จากที่ดินแปลงใหญ่ที่บรรพบุรุษได้ใช้ทำ
กินสืบมา ที่ดินที่ตกทอดถึงทายาทรุ่นต่อๆ ไป จึงถูกแบ่งแยกจากกัน แต่ละรายจึงเหลือที่ดินขนาด
เล็กจนแทบจะไม่สามารถผลิตเพื่อการค้าได้

(3) นายทุนครองที่ดินขนาดใหญ่ แล้วจ้างเกษตรกรทำ (huge estate) เป็น
ลักษณะของนายทุนเจ้าของที่ดินถือครองที่ดิน เป็นผู้ประกอบการ โดยจ้างเกษตรกรเป็นแรงงาน
เกษตรกรจึงได้ค่าจ้างเป็นค่าตอบแทน ในหลายๆ ประเทศพบว่าค่าจ้างอยู่ในอัตราต่ำและสภาพ
ความเป็นอยู่ค่อนข้างยากจน เกษตรกรไม่สามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

จากสถานการณ์ถือครองที่ดินทำกินของเกษตรกรในประเทศด้อยพัฒนาดังกล่าวนี้เป็นผล
ให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงสภาพการผลิต และผลิตภาพของที่ดิน จึงทำให้ผลผลิตต่ำ
รายได้ต่ำ ด้วยเหตุนี้การจัดรูปที่ดินเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการผลิตที่ทันสมัย นโยบาย
การจัดให้มีระบบที่สนับสนุนช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคม

3. การปฏิรูปที่ดิน

โครงสร้างและรูปแบบของการถือครองที่ดินทางด้านเกษตรกรรมจะต้องมีการปรับปรุง
โดยมีวัตถุประสงค์สองประการคู่กันคือ เพื่อเพิ่มผลผลิตและเพื่อกระจายผลประโยชน์ของความก้าว-
หน้าทางด้านเกษตรไปให้ทั่วถึง

การพัฒนาเกษตรกรรมจะสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยการระดมความรู้ความสามารถจากทุกฝ่าย
และรัฐบาล และผลของการพัฒนาต้องกระจายสู่เกษตรกรทุกคน มิใช่เพียงแต่เกษตรกรรายใหญ่
ความผูกพันกับที่ดินของเกษตรกรรายเล็กจึงจะเกิดขึ้น การปฏิรูปที่ดินจึงมักถือ เป็นความจำเป็น
อันดับแรก สำหรับการพัฒนาเกษตรกรรมในประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่แล้วโครงสร้างการถือ
ครองที่ดินเป็นเรื่องเดียวที่สำคัญยิ่งเป็นตัวกำหนดความไม่เท่าเทียมกันของการแบ่งสรรรายได้ใน
ชนบท

การปฏิรูปที่ดินเป็นการกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการถือครองที่ดินใหม่ และ
/หรือ เปลี่ยนแปลงสิทธิในการใช้ที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และในการแบ่งผลผลิตจากการ
เก็บเกี่ยวให้ยุติธรรม ซึ่งการกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การโอนสิทธิในที่ดินให้กับเกษตรกรที่
เช่าทำกินอยู่ในที่นั้นๆ (เช่นใน คิวบา, เอธิโอเปีย, ญี่ปุ่น และไต้หวัน)

การโอนสิทธิการถือครองที่ดินจากผู้ถือครองรายใหญ่ๆ ไปให้กับเกษตรกรรายย่อย

(ในเม็กซิโก) บังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่เพื่อขายให้กับเกษตรกรที่ยังไม่มีที่ดินทำกิน (เช่นในเคนยา) รวมทั้งการปรับปรุงระบบชลประทาน รวมทั้งการจัดระบบให้ใช้ที่ดินเอกชนและที่หลวงเป็นรูปของการใช้ที่ดินร่วมกันแบบสหกรณ์ (เช่น คอมมูนในสาธารณรัฐประชาชนจีน และ แทนซาเนีย) แต่ละวิธีนั้นล้วนแล้วแต่มุ่งการจัดรูปของการถือครองที่ดินเพื่อให้บรรลุผลเพื่อโอกาสสิทธิในการถือครองที่ดิน หรือการควบคุม ทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้กับผู้ที่ทำกินในที่ดินผืนนั้นจริงๆ นั้นเอง

เป็นความเชื่ออย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญทางการพัฒนาในเรื่องความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปที่ดิน ดังเช่นที่มิร์ดัล (Myrdal) ได้กล่าวถึงการปฏิรูปที่ดินว่าเป็นกฎแฉ่สำคัญในการพัฒนาเกษตรกรรมในเอเชีย คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจสำหรับลาตินอเมริกา (ECLA) ได้ย้ำอย่างเด่นชัดถึงการปฏิรูปที่ดินว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับความก้าวหน้าทางด้านเกษตรกรรมและชนบท รายงานของ FAO หลายชิ้นในช่วงทศวรรษ 1970 สรุปว่าในภูมิภาคของโลกที่สามหลายแห่งนั้น การปฏิรูปที่ดินถือเป็นความต้องการเบื้องต้นสำหรับการพัฒนา ในรายงานดังกล่าวยังย้ำว่า การปฏิรูปที่ดินนั้นยังมีความจำเป็นมากขึ้นในปัจจุบันนี้ ด้วยเหตุผลเบื้องต้นหลายประการ ดังนี้

- (1) ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้และการว่างงานในชนบทมีความเลวร้ายยิ่งขึ้น
- (2) การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ยิ่งซ้ำเติมให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันให้เลวร้ายมากขึ้น

(3) ผลของการนำเอาเทคโนโลยีและวิธีการผลิตสมัยใหม่เข้ามาใช้ (การปฏิวัติเขียว) จะเกิดผลได้ดีสำหรับเกษตรกรรายใหญ่ หรือเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ที่ทำให้เพิ่มผลผลิตเพิ่มอำนาจการต่อรอง เพิ่มความมั่งคั่ง และเพิ่มประสิทธิภาพในการต่อต้านการปฏิรูปที่ดินต่อไป

ถ้าแผนและโครงการปฏิรูปที่ดินสามารถกำหนดขึ้นได้และได้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐบาลแล้ว ก็จะเป็นทางนำไปสู่การทำการเกษตรแบบผสมผสานด้วยการปรับปรุงคุณภาพและปริมาณการผลิต การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของชนบทจะเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามสำหรับการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถรับรองถึงความสำเร็จในการพัฒนาเกษตรกรรม และชนบทได้จำเป็นจะต้องมีมาตรการอื่นควบคู่ไปด้วย

4. นโยบายให้ความช่วยเหลือสนับสนุน (Supportive Policies)

การพัฒนาเกษตรกรรมขนาดย่อมจะไม่สามารถบรรลุผลสมบูรณ์ได้เลย ถ้าหากไม่มีระบบความช่วยเหลือสนับสนุนของรัฐบาลเพื่อให้สิ่งจูงใจที่จำเป็น โอกาสทางเศรษฐกิจและอำนาจ

ความสะดวกในเรื่องปัจจัยการผลิตที่ต้องการ เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยสามารถขยายผลผลิตและเพิ่มผลิตภาพได้

แม้ว่าการปฏิรูปที่ดินจะมีความจำเป็นในหลายส่วนของเอเชีย ลาตินอเมริกาและคูเหมือนว่ามันจะไม่ล้มฤทธิ์ผลถ้าขาดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง องค์กรชนบทที่ควบคุมการผลิตให้สอดคล้องกันไปด้วย (อาทิเช่น ธนาคาร ผู้ให้กู้เงิน องค์กรที่ทำหน้าที่กระจายเมล็ดพันธุ์ และปุ๋ย เป็นต้น) ในส่วนของบริการจากรัฐ (เช่น บริการเผยแพร่วิทยากรและการศึกษา วิสาหกิจทางด้าน การอำนวยการอันวดยสินเชื่อสาธารณะ ยุงฉางและการตลาด ระบบการขนส่งและคมนาคมในชนบท) ระบบการควบคุมดูแลทางด้านราคาผลผลิต ตลอดจนถึงปัจจัยการผลิต

แม้กระทั่งในภูมิภาคที่ไม่จำเป็นต้องปฏิรูปที่ดินแต่ผลิตภาพและรายได้ของเกษตรกรต่ำ เช่น ในแอฟริกาและส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โครงข่ายในการช่วยเหลือสนับสนุนที่เหมาะสมกับนโยบายทางด้านราคาของรัฐที่เกี่ยวกับผลผลิตและปัจจัยการผลิตของเกษตรกรเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อที่จะสนับสนุนให้เกิดความก้าวหน้าทางด้านเกษตรกรรม

5. เป้าหมายรวมของการพัฒนาชนบท (Integrated Development Objectives)

นอกจากเป้าหมายของการพัฒนาชนบทจะมุ่งไปที่การพัฒนาเกษตรกรรมรายย่อยค่อนข้างมากแล้ว ยังจะต้องรวมไปถึงการปรับปรุงด้านความเป็นอยู่ในชนบทดังต่อไปนี้

- (1) ปรับปรุงระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ อันประกอบไปด้วยรายได้ การจ้างงานการศึกษา สุขภาพและโภชนาการ คหกรรม และบริการสังคมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย
- (2) ลดช่องว่างของการกระจายรายได้ในชนบท ตลอดจนลดความไม่เท่าเทียมกันในด้านรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจ
- (3) ระดมประสิทธิภาพของทรัพยากรในชนบทเพื่อสนับสนุนและเร่งเร้าให้บรรลุเป้าประสงค์ในส่วนต่างๆ ดังกล่าว

ในเป้าหมายส่วนนี้เป็นเพียงการรวมศูนย์เป้าหมายต่างๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมในการพัฒนาประเทศ อันนี้มิใช่เป็นเพียงเพราะว่าประชากรส่วนใหญ่ในโลกที่สามอยู่ในชนบทเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะปัญหาที่ตามมาในเรื่องการว่างงานในเมือง และความแออัดของประชากรในเมืองต่างก็จะสามารถแก้ไขบรรเทาลงได้ด้วยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชนบท ด้วยการสร้างเสริมให้เกิดความเหมาะสมและเท่าเทียมกันในด้านโอกาสทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับชนบท และโดยการสร้างเงื่อนไขให้เปิดกว้าง และยอมรับความเท่าเทียมกัน ในการทุ่มเทความพยายามในการพัฒนาประเทศแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาจะสามารถก้าวไปได้ไกลในการที่จะบรรลุความเป็นจริงในความหมายที่แท้จริงของคำว่า การพัฒนา