

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและหลักการเหตุผล

ในปัจจุบันทั่วโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญต่ออาหารพื้นฐานเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีสาเหตุ 3 ประการสำคัญที่อาจนำไปสู่ภาวะขาดแคลนอาหาร ดังนี้ (พิบูลย์, 2542)

1. การเปลี่ยนแปลงของประชากรโลกที่ยังมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ความต้องการบริโภคอาหารของโลกเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่บางกลุ่มประเทศ เช่น กลุ่มประเทศด้อยพัฒนา หรือกลุ่มประเทศผู้ด้อยาก หิวโหย ยังมีขีดความสามารถและเทคโนโลยีในการผลิตอาหารที่มีประสิทธิภาพต่ำ
2. การตื่นตัวเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีผลให้การผลิตสินค้าเกษตรต้องดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายเกษตรยั่งยืน ส่งผลให้การผลิตของเกษตรกรมีข้อจำกัดต่างๆมากขึ้น ภายใต้ระบบการผลิตนี้จึงอาจส่งผลให้การผลิตอาหารของโลกต้องลดน้อยถอยลง
3. การเปิดเสรีทางการค้าทำให้ต้องมีการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศต่างๆ และยังมีผลทำให้ประเทศพัฒนาที่เคยอุดหนุนการเกษตรในระดับสูงเกิดแรงจูงใจในการขยายการผลิตเพิ่มสูงขึ้น และกลับมีพันธะกรณีตามข้อตกลงในการลดการอุดหนุนลงทำให้แรงจูงใจในการผลิตสินค้าเกษตรประเทศต่างๆลดลง และปริมาณการผลิตอาหารของโลกมีแนวโน้มลดลง

ความมั่นคงทางอาหารจึงกลายเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่ทุกคนพึงได้รับอย่างเพียงพอตลอดเวลา ทำให้กลายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้ในการนำมากำหนดเป็นนโยบายระดับประเทศที่ทั่วโลกต้องคำนึงถึงเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับความมั่นคงทางอาหารของประชากรในประเทศไทยนั้นยังเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2541 พบว่าประชากรร้อยละ 7.9 หรือจำนวนมากกว่า 7.68 ล้านคนยังคงอยู่ในภาวะยากจน ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีโอกาสเสี่ยงต่อภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารสูงมาก แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะยังคงเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าเกษตรกรรมรายใหญ่ของโลกรายหนึ่งก็ตาม แต่ในหลายพื้นที่ของประเทศยังคงพบภาวะการขาดแคลนอาหารซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากสภาพภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำเกษตรกรรม เช่น ภาวะดินเป็นกรด หน้าดินตื้น ลักษณะพื้นที่ลาดชันมาก การขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูก เป็นต้น

กรณีของพื้นที่ในภาคเหนือตอนบนนั้นมีความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรน้อยกว่าพื้นที่ราบลุ่ม เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาอยู่จำนวนมากและมีลักษณะพื้นที่ที่เป็นที่สูงถึง 38 ล้านไร่ หรือร้อยละ 72 ของจำนวนพื้นที่ทั้งหมด (สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 1, 2539) ความลาดชันมีตั้งแต่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ไปจนถึงมากกว่าร้อยละ 35 ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวเขาเผ่าต่างๆที่อาศัยและทำกินอยู่บนที่สูงมาเป็นเวลานาน ประกอบด้วยเผ่าต่างๆ เช่น ม้ง กะเหรี่ยง เย้า มูเซอ อีเก้อ ลัวะ ถิ่น เป็นต้น ระบบการทำเกษตรกรรมดั้งเดิมที่พบบนพื้นที่สูงในยุคแรกมี 2 ลักษณะ คือ การทำไร่เลื่อนลอย และหมุนเวียน มีพืชหลักคือ ข้าวไร่ สำหรับข้าวโพด พืชผัก และฝิ่นเป็นพืชรอง (สุพร และคณะ, 2538) ในระบบเกษตรกรรมแบบขยายพื้นที่ แต่การขยายขนาดพื้นที่การเพาะปลูกถูกกำหนดจากวัตถุประสงค์หลักของครัวเรือนและวัฒนธรรม ความเชื่อ เช่น เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารในครัวเรือน เพื่อนำไปประกอบพิธีกรรม เป็นต้น สำหรับแหล่งของรายได้ของครัวเรือนจะแตกต่างกันไปในแต่ละเผ่าโดยมีวัฒนธรรมประเพณี และความเชื่อเป็นตัวกำหนด ตัวอย่างแหล่งรายได้ของชาวเขา ได้แก่ ของป่า หัตถกรรม สัตว์เลี้ยง พืชเสพติด รับจ้างทั้งในและนอกภาคการเกษตร เป็นต้น (กองพัฒนาเกษตรที่สูง, 2530)

ลักษณะของการดำรงชีวิตและการเกษตรกรรมของชาวเขาได้ถูกมองจากภายนอกว่าเป็นสาเหตุของปัญหาหลายประการ เช่น การสาธารณสุข การเกษตรกรรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ยาเสพติด เป็นต้น ทำให้ในช่วงระยะเวลา 30 กว่าปีที่ผ่านมานี้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่างๆ ด้านหนึ่งที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหา คือ การส่งเสริมด้านการเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง โดยมีการนำพืชเศรษฐกิจและเทคโนโลยีต่างๆเข้าไปส่งเสริม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร สร้างรายได้ทดแทนการปลูกพืชเสพติด และสร้างความมั่นคงทางการเมือง ลักษณะของระบบเกษตรกรรมบนที่สูงจึงถูกปรับเปลี่ยนเข้าสู่การผลิตในเชิงพาณิชย์มากขึ้น

ระบบการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ที่ถูกส่งเสริมในหลายพื้นที่บนที่สูงนั้นมีทั้งวิธีการแบบการปลูกพืชสลับระหว่างไม้ผลและผัก หรือพืชล้มลุกมากกว่า 1 ครั้งในรอบปี เช่น ข้าวสลับกับกะหล่ำปลี ข้าวโพดแซมด้วยถั่วดำ พืชผักที่ปลูกต่อเนื่องกัน อีกทั้งยังมีไม้ยืนต้น เช่น ท้อ สาลี่ บัวบก ชา กาแฟ เป็นต้น (สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 1, 2539) แม้ว่ารายได้จากการผลิตในระบบนี้จะสูงพอที่จะทดแทนรายได้จากแหล่งเดิมในอดีตก็ตาม แต่เนื่องจากระบบการเกษตรเชิงพาณิชย์มีความยืดหยุ่นต่อสภาพแวดล้อมต่างๆ ต่ำ มีต้นทุนที่สูงและจำเป็นต้องพึ่งพาจากภายนอกมากขึ้น อีกทั้งยังมีความเสี่ยงด้านการตลาด นอกจากนี้ยังมีแรงกดดันด้านประชากรชาวเขาที่เพิ่มขึ้นทั้งจากการเกิดและการย้ายถิ่นฐานเข้ามาใหม่ ซึ่งจากการสำรวจพบว่าประชากรชาวเขาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก 217,000 คนในปี พ.ศ. 2503 มาเป็น 991,122 คนในปีพ.ศ. 2540 แรงกดดันทางด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนี้ประกอบกับการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายให้ชาวเขามีการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรทำให้พื้นที่การใช้

ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมต่อหัวลดลง โดยจากการสำรวจในจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2536 พบว่า จำนวนที่ดินในการถือครองต่อครัวเรือนของประชากรบนที่สูงลดลงเหลือเพียงประมาณ 10 ไร่ต่อครัวเรือนเท่านั้น จึงส่งผลกระทบต่อความมั่นใจในการลงทุนและดูแลรักษาการใช้ที่ดินในการเพาะปลูกของเกษตรกรชาวเขบนพื้นที่สูง ในขณะที่ความกดดันด้านปัจจัยการผลิตมากขึ้นก็ยังคงพยายามปรับตัวในด้านการผลิตและด้านการเป็นอยู่สูงขึ้น (กองสงเคราะห์ชาวเขา, 2540)

แต่ยังพบว่าความมั่นคงทางอาหารพบว่าในหลายพื้นที่บนที่สูงเกิดการขาดแคลนอาหาร เนื่องจากไม่สามารถปลูกพืชอาหารเพื่อบริโภคในครัวเรือนได้เพียงพอตลอดทั้งปี จากการสำรวจข้อมูลในเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2538 พบว่ามีจำนวน 3,413 จาก 12,196 ครอบครัวยังขาดแคลนข้าวเพื่อการบริโภคตลอดปี อีกทั้งแหล่งอาหารโปรตีนของชุมชนยังขาดแคลนเนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ลดลง และด้านสุขอนามัยของชาวเขาโดยพิจารณาจากภาวะทุพโภชนาการในเด็กชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่ในปีเดียวกันพบว่า มีจำนวนเด็กขาดสารอาหารในระดับ 1 – 3 รวมกันสูงถึง 1,071 คน จากเด็กแรกเกิดถึงอายุ 5 ปี จำนวน 5,032 คนที่ทำการสำรวจ หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของเด็กชาวเขา(ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่, 2538)

ด้านรายได้ของครอบครัวชาวเขานั้น พบว่าโดยเฉลี่ยครอบครัวชาวเขามีรายได้เพียง 13,522 บาท/ปี (ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่, 2538) ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขากลับมีจำนวนสูงขึ้น เนื่องจากการลงทุนด้านการเกษตรและการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยตามวัฒนธรรมคนพื้นราบ

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากพื้นที่สูงส่วนใหญ่เป็นที่ลาดชันจึงมีการพังทลายของหน้าดินได้ง่าย และวิธีการปลูกพืชส่วนใหญ่ไม่มีการใช้วัสดุคลุมดินหน้าดินแต่อย่างใด ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของชาวเขาลดลงอย่างต่อเนื่องทั้งในอดีตและอนาคต จากตัวอย่างการศึกษาของ พิทักษ์และคณะ(2535) พบว่าในระยะเวลา 1 ปีนั้นหากเกษตรกรบนที่สูงทำการเพาะปลูกไม่มีการทำแนวหญ้าแฝกหรือขั้นบันไดอาจจะเกิดการสูญเสียหน้าดินสูงถึง 20 – 224 ตันต่อเฮกแตร์ทีเดียว

สิ่งต่าง ๆ ดังข้างต้นแสดงให้เห็นว่าพื้นที่สูงหลายแห่งยังคงมีปัญหาที่จำเป็นต้องศึกษาและดำเนินการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรชาวเขาในกลุ่มที่มีฐานะความเป็นอยู่ยากจนที่พยายามจะก้าวตามเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้ทันภายใต้เงื่อนไขความขาดแคลนด้านปัจจัยต่าง ๆ เช่น ขนาดที่ดิน เงินทุน แรงงาน เป็นต้น ทำให้กลุ่มชาวเขาเหล่านี้ยังมีสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ไม่อาจทัดเทียมกับเกษตรกรกลุ่มอื่นได้ การที่จะเข้าไปพัฒนาพื้นที่นั้นๆ ให้ประสบความสำเร็จในเชิงบูรณาการจึงควรให้ความสำคัญกับกลุ่มชาวเขายากจนเหล่านี้ด้วยเช่นกัน

การพัฒนาทางด้านการเกษตรแบบเชิงพาณิชย์ที่ผ่านมามีแนวโน้มหลายประการที่ยังไม่สอดคล้องกับศักยภาพที่มีอยู่ของชาวเขายากจนบนที่สูง จึงเป็นข้อสังเกตว่าการนำเอาเทคโนโลยีเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์มาเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยปรับปรุงให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขาที่ดีขึ้นจากอดีตนั้น

อาจยังไม่เพียงพอเนื่องจากการพัฒนานั้นมักต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกทางด้านเทคโนโลยี เงินทุน และความรู้ ซึ่งคนยากจนมักเป็นกลุ่มคนที่มีความขาดแคลนปัจจัยการผลิตต่าง ๆ กว่ากลุ่มคนอื่นของชุมชน อย่างไรก็ตามแม้คนจนจะไม่สามารถก้าวไปสู่การผลิตแบบใหม่ได้เท่าเทียมกับผู้อื่นได้ แต่กลุ่มคนเหล่านี้ อาจจะมีกลยุทธ์อื่น ๆ อีกหลายด้านที่ถูกนำมาใช้ในการดำรงชีวิตเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับตนเองเช่นกัน

ในการศึกษารั้วนี้ต้องการประมวลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้สามารถเชื่อมโยงไปถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อการพัฒนาภายนอกแทรกซึมเข้าสู่ชุมชนที่ยังคงมีความยากจนและการขาดแคลนเกิดขึ้นและมีการกระจายอยู่ทั่วไป ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่และหนทางต่างๆ ที่พวกเขาเหล่านั้นใช้ต่อสู้กับความขาดแคลนเกิดกับครอบครัว การศึกษารั้วนี้มุ่งศึกษาถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเกษตรที่มีต่อความมั่นคงทางอาหาร ปัญหาและสาเหตุของการขาดแคลน ตลอดจนวิธีการในการแก้ไขปัญหา ด้านความมั่นคงทางอาหารที่เกิดขึ้นในกลุ่มครอบครัวของชาวเขายากจนบนพื้นที่สูง

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงระบบเกษตรกรรมของเกษตรกรบนพื้นที่สูง
2. ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเกษตรกรยากจนสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง
3. เปรียบเทียบกลยุทธ์และวิธีแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหารทั้งในภาวะสั้นและระยะยาวของเกษตรกรยากจน 2 ชุมชนบนพื้นที่สูง