

# ชนบทไทยภายใต้ กระแสความเปลี่ยนแปลง

ปัทมาวดี โพชนุกูล (ชูชุกิ)

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการ  
วิจัย (สกว.)

ปาฐกถาพิเศษในการสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2556

จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1

27 กันยายน 2556

## หัวข้อการบรรยาย

- ลักษณะชนบทไทย: ประเด็นที่ถูกละเลย
- พลวัตชนบทไทย
- ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคมชนบทไทยในปัจจุบัน
- อนาคตชนบทไทย

ลักษณะชนบทไทย: ประเด็นที่ถูกมองข้าม

# ลักษณะชนบทไทย: ประเด็นที่ถุกมองข้าม

## 1. ชนบทไทยมีความแตกต่างหลากหลาย (Heterogeneous) ขึ้นอยู่กับ

- **สภาพภูมิเศรษฐกิจ ฐานทรัพยากร** เกิดวิถีการผลิตและสังคมที่แตกต่าง (เช่น สังคมชาวนา ชาวสวน ชาวประมง ต่างกัน)
  - มีผลต่อรายได้ การรวมกลุ่ม เกิดปัญหาและความต้องการที่แตกต่าง
- **การผสมผสานทางวัฒนธรรม** จากประวัติศาสตร์ถึงปัจจุบัน
  - มีผลต่อสภาพสังคม ทูทางสังคม และค่านิยมในพื้นที่
- **การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและตลาด** (เช่น ระบบชลประทาน ตลาดสินค้า ตลาดแรงงาน ตลาดทุน)
  - มีผลต่อผลิตภาพ (productivity) ต้นทุนการผลิต ต้นทุนการตลาด ราคาที่เกษตรกรได้รับ
  - ทางเลือกในการประกอบอาชีพ แหล่งรายได้ และหนี้สินครัวเรือน
  - เกิดเกษตรกรก้าวหน้า vs. เกษตรพึ่งตนเอง / เกษตรกรเต็มเวลา vs. เกษตรกรบางเวลา
- **ผลของนโยบาย(ที่ล้มเหลว)**

## 2. กลไกตลาดบกพร่อง เนื่องจาก

- ความเชื่อมโยงของระบบนิเวศในด้านการผลิต(**externalities**) และราคาไม่สะท้อนคุณค่าของทรัพยากรดิน น้ำ ป่า
- ความเสี่ยงและความผันผวนด้านการผลิตและราคา ทำให้ยากในการวางแผน สินเชื่อ มีต้นทุนสูง ต้นทุนธุรกรรมในการบริหารจัดการสูง
- ระบบกรรมสิทธิ์ไม่ชัดเจนในเรื่องที่ป่าและน้ำ
- ข้อมูลไม่สมมาตร ในเรื่องคุณภาพสินค้า ความปลอดภัยของสินค้าเกษตร เกิด **lemon market** ขายสินค้าคละในราคาต่ำ
- ต้นทุนการตลาดสูงเพราะเป็นเกษตรกรรายย่อย ไม่ได้การประหยัดต่อขนาดในการขนส่งและการเก็บรักษา
- ผลตอบแทนสุทธิต่ำ เกิดแรงผลักดันให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน ที่ดิน ของภาคชนบทสู่ภาคเมืองหรือสาขาการผลิตอื่นๆ

### 3. ชนบทมีกลไกในการจัดการตนเองในระดับหนึ่ง

- Institutional arrangement ในชนบทเป็นการจัดการความเสี่ยงโดยใช้ทุนทางสังคม/กลไกทางสังคมเป็นเครื่องมือ ลดต้นทุนธุรกรรมต่ำ
- กลไกทางสถาบันในชนบทคือ การตกลงร่วมกัน ค่านิยม จารีต กติกา เกิดเป็นการออกแบบการจัดการแรงงาน ที่ดิน ทรัพยากร หรือ การรวมกลุ่มสมัยใหม่เป็นนวัตกรรมชุมชน เช่น กลุ่มองค์กรการเงิน กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากร
- กลไกตลาด กลไกรัฐ อาจขัดแย้ง ทำลาย หรือเกื้อหนุนการใช้กลไกทางสถาบันในชนบท
- กลไกตลาดเพิ่มโอกาส แต่ก็เพิ่มความเสี่ยง

### 4. การเติบโตของทุนไทยแบบผูกขาด หรือ ผู้ขายน้อยราย ในตลาดสินค้าเกษตรและตลาดปัจจัยการผลิต

- โดยกลไกภาคเอกชน (เช่น ผ่านเกษตรพันธะสัญญา)
- และโดยนโยบายรัฐ

# พลวัตรชนบทไทย

# พลวัตชนบทไทย

## 1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต

- ระดับประเทศ: เศรษฐกิจพึ่งตนเอง → ข้าว (ภาคกลาง) → การผลิตเพื่อการค้า ข้าว พืชไร่ → ข้าว พืชไร่ พืชสวน ปศุสัตว์ ประมง
- ระดับครัวเรือน: เศรษฐกิจพึ่งตนเอง → เกษตรเชิงเดี่ยว → การผลิตเชิงเดี่ยวในภาคเกษตรแต่แสวงหาความหลากหลายของแหล่งรายได้ครัวเรือน



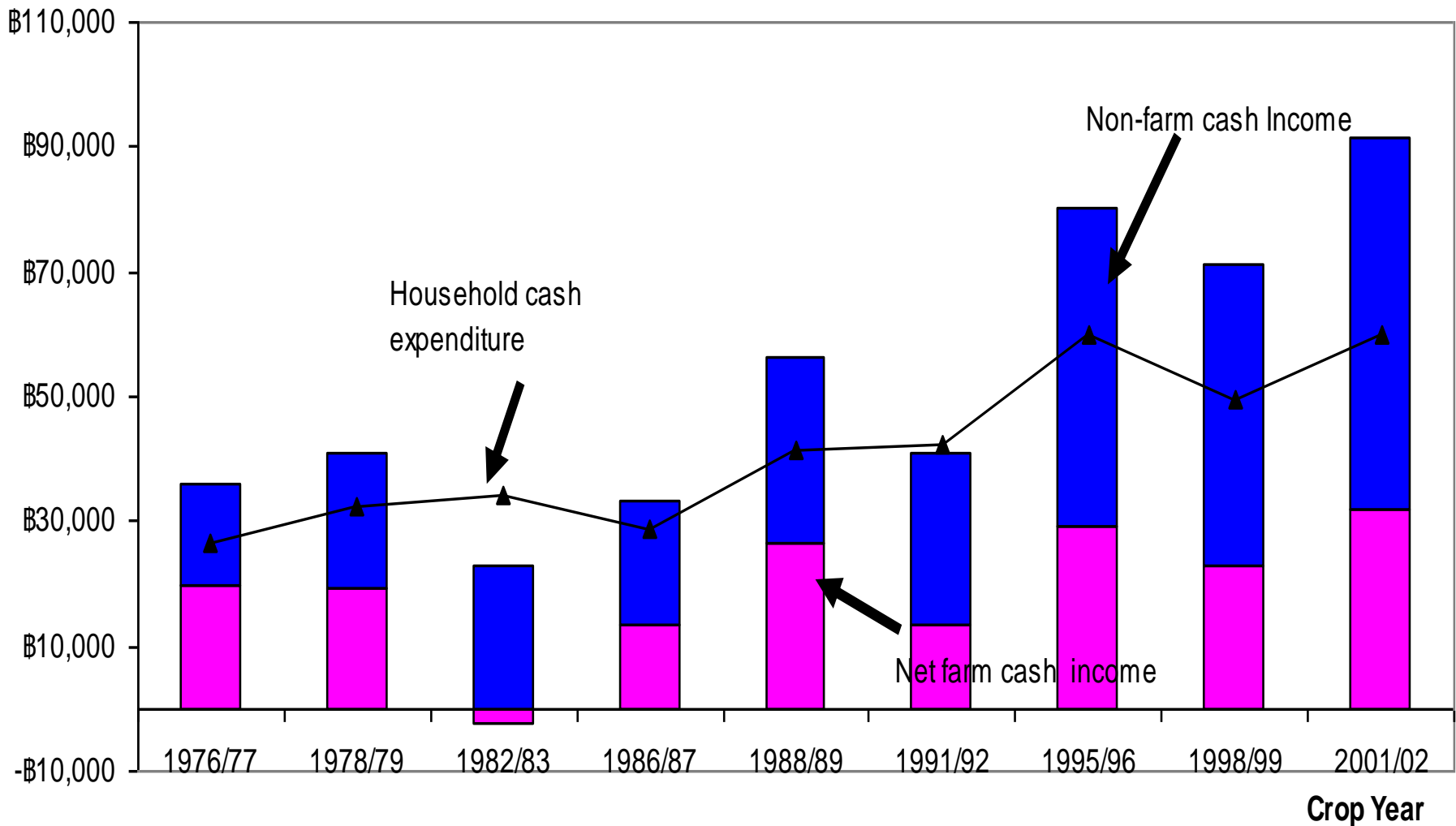
## 2. การเติบโตของเมืองและสภาพกึ่งเมืองกึ่งชนบทอย่างต่อเนื่อง

### 3. การกระจายแหล่งรายได้ของครัวเรือน

- รายได้ของครัวเรือนเกษตรกว่าครึ่งมาจากนอกภาคเกษตร (ตั้งแต่ 2530)
- รายได้ครัวเรือนชนบทมาจากการเป็นเจ้าของที่ดิน แรงงาน ทุน การเป็นผู้ประกอบการ
  - หากไม่ได้มีที่ดิน ทุน เป็นของตัวเอง และใช้แรงงานรับจ้าง รายได้จึงมาจากกำไรหรือขาดทุนจากการเป็นผู้ประกอบการเท่านั้น
  - แรงงานรับจ้างในภาคเกษตรอาจร่ำรวยกว่าเกษตรกร (ที่จ้างทุกอย่าง) ถ้าการผลิตล้มเหลวหรือสินค้าราคาตกต่ำ
- แหล่งรายได้ครัวเรือนเกษตรในปัจจุบัน
  - การทำงานในพื้นที่ (in farm, off farm, nonfarm, การรับงานมาทำที่บ้าน)
  - เงินโอน (จากการทำงานนอกพื้นที่ จากรัฐ)

# ภาพที่ 1 รายได้เงินสดและรายจ่ายของครัวเรือนเกษตร

Bath / household



Source : Office of Agricultural Economics

**รายได้ต่อหัว (2548)**  
**(คิดจาก GDP ราคาปี 2548)**

	<b>GDP (ล้านบาท)</b>	<b>ประชากร (ล้านคน)</b>	<b>GDP per capita (บาท)</b>
<b>ภาคเกษตร</b>	<b>333,480</b>	<b>25.3</b>	<b>13,181.0</b>
<b>นอกภาคเกษตร</b>	<b>3,509,250</b>	<b>39.7</b>	<b>88,394.2</b>
<b>รวม</b>	<b>3,842,730</b>	<b>65.0</b>	<b>101,575.2</b>

1.0

6.7

## รายได้ต่อหัว 2551

(คิดจาก GDP ราคาปี 2551)

	ประชากร(ล้านคน)	GDP (ล้านบาท)	GDP per Capita (บาท)
ภาคเกษตร	24.9	1,054,175	42,336.345
นอกภาคเกษตร	41.1	8,050,784	195,882.82
<b>รวม</b>	<b>66.32</b>	<b>9,104,959</b>	<b>137,288.28</b>

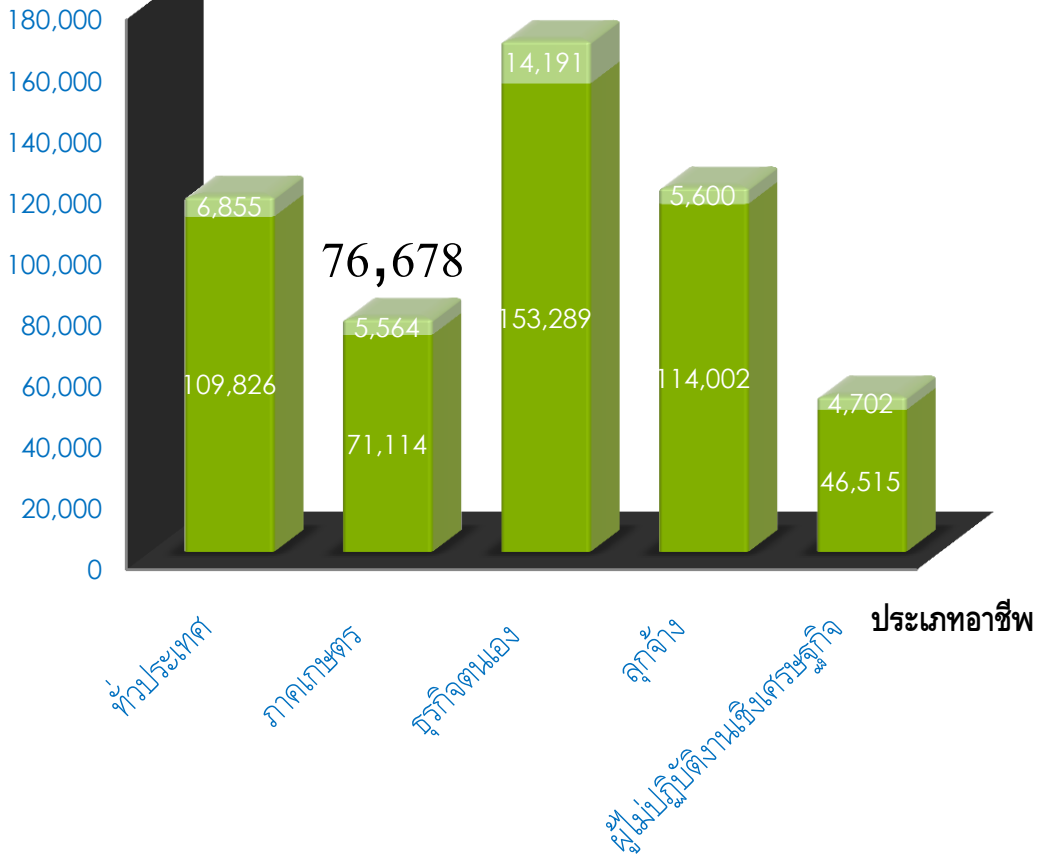
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## รายได้ต่อหัว 2554 (คิดจาก GDP ณ ราคาปี 2554)

	ประชากร (ล้านคน)	GDP (ล้านบาท)	GDP per Capital (บาท)	
ภาคเกษตร	24.118	1,406,504	58,317.6	1.00
นอกภาคเกษตร	39.958	9,132,942	228,563.5	6.49
<b>รวม</b>	<b>64.076</b>	<b>10,539,446</b>	<b>164,483.5</b>	

ปริมาณหนี้สินต่อ  
ครัวเรือนเฉลี่ย  
(บาท)

- หนี้สินนอกระบบ
- หนี้สินในระบบ



ปริมาณหนี้สินต่อครัวเรือนเฉลี่ยจำแนกตามอาชีพ

2550

## 4. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมและการเมือง

- การกระจายอำนาจสู่ อปท. ??
- การเกิดกลุ่มพลังชุมชนในบางเรื่อง เช่น กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากร กลุ่มการเงินชุมชน กลุ่มเกษตรทางเลือก
  - ระบบกลุ่มในแนวระนาบ ทดแทนระบบอุปถัมภ์ได้หรือไม่ ? (อคิน ระพีพัฒน์)
- บทบาทของกลุ่มทุน (กลุ่มทุนข้ามชาติ กลุ่มทุนชาติ และกลุ่มทุนท้องถิ่น)
- ระบบอุปถัมภ์เชิงนโยบาย โดยนักการเมือง

# ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงชนบทไทยในยุค ปัจจุบัน

1. กระบวนการประชาธิปไตย (สร้างประสบการณ์) รัฐธรรมนูญ 2540 (เปิดพื้นที่) และกองทุนในวิฤตเศรษฐกิจ 2540 (เอื้อให้เกิดกระบวนการ)
2. ทักษิณอมิกส์
3. การเมืองหลังรัฐประหาร 2549
4. การเติบโตของภาคเมืองและอุตสาหกรรม
5. โลกาภิวัตน์ การค้าเสรีและการรวมกลุ่มในภูมิภาค



# ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงชนบทไทยในยุคปัจจุบัน

## 1. กระบวนการประชาธิปไตย (สร้างประสบการณ์) รัฐธรรมนูญ 2540 (เปิดพื้นที่) และกองทุนในวิฤตติเศรษฐกิจ 2540 (เอื้อให้เกิดกระบวนการ)

- กระบวนทัศน์ของคนชนบทและบทบาทของปราชญ์ชาวบ้าน
  - การตื่นตัวทางการเมือง ความเชื่อในพลังชุมชน (มีพื้นฐานจากประสบการณ์ยุคคอมมิวนิสต์)
  - ปราชญ์ชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากร กลุ่มองค์กรการเงิน แต่พบว่า ไม่ง่าย ไม่สำเร็จ
- กระบวนการชุมชนเข้มแข็งมากขึ้น การรวมกลุ่ม กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากร กลุ่มองค์กรการเงิน กลุ่มเกษตรทางเลือก
- ภาคชนบท มีพลัง(ศักยภาพ) ทางสังคมและการเมืองภาคประชาชน
- ภาคเมือง (และพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงในภาคเมือง) สนใจพลังทางเศรษฐกิจและไม่เห็นศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงของชนบท

## 2. ทักษิโณมิกส์

- การพัฒนาโดยเทคโนโลยีที่อ่อนแอ
- ทักษิณเห็นพลังของชนบท ต่อยอดบนกระบวนการกลุ่มที่มีอยู่ก่อน
- สร้างนโยบายประชานิยมถึงสวัสดิการ ในสเกลใหญ่
- สิ่งที่ทักษิณได้รับความนิยมมากคือ การปราบปรามยาเสพติดซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ระบาดในหมู่บ้านถึงเมืองถึงชนบท แต่คนเมืองมองว่าเป็นปัญหาการฆ่าตัดตอน
- แนวทางทักษิโณมิกส์ vs. แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง vs. แนวคิดพลังชุมชน (การพึ่งตนเอง: ไม่ใช่ self-sufficiency แต่หมายถึงความเป็นอิสระจากกลุ่มทุนและกลุ่มการเมือง)
- ทักษิโณมิกส์สนับสนุนกลุ่มชุมชน แต่อยู่บนฐานคิดการพึ่งตนเองจริงหรือ ?

## 3. การช่วงชิงทางการเมืองหลังรัฐประหาร 2549

- หลังการช่วงชิงทางการเมืองทำให้ระบบอุปถัมภ์โดยนักการเมืองเข้มแข็งขึ้น
- กองทุนหมู่บ้านเป็นฐานพลังกลุ่มที่สำคัญ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อไทย ไทยรักไทย..ให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง
- ปัญหาของนโยบายประชานิยมแบบถดถอยที่ลดพลังชุมชน

#### 4. การเติบโตของภาคเมืองและอุตสาหกรรม

- การไหลออกของแรงงานชาย แรงงานที่มีการศึกษา อยู่ในวัยแรงงานจากชนบทสู่เมือง ทำให้ ผลผลิตภาพแรงงานของภาคการเกษตรลดลง
- การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไปสู่นอกภาคเกษตร อาจไม่ใช่ปัญหาในขณะนี้ เพราะขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนในภาคเกษตรมากขึ้น เนื่องจากภาคเกษตรมีแรงงานน้อยลง
- ปัญหา คือ การเป็นเจ้าของที่ดิน
  - แม้พื้นที่ทำเกษตรต่อครัวเรือนใหญ่ขึ้น แต่ส่วนหนึ่งเป็นของตนเองอีกส่วนหนึ่งเป็นที่ดินเช่า
  - จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2549 พบว่ามากกว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือนภาคเกษตรไม่มีที่ดินเลย หรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ (ดวงมณี เลาวกุล)

# ขนาดของฟาร์มโดยเฉลี่ยรายภาค

20

2554

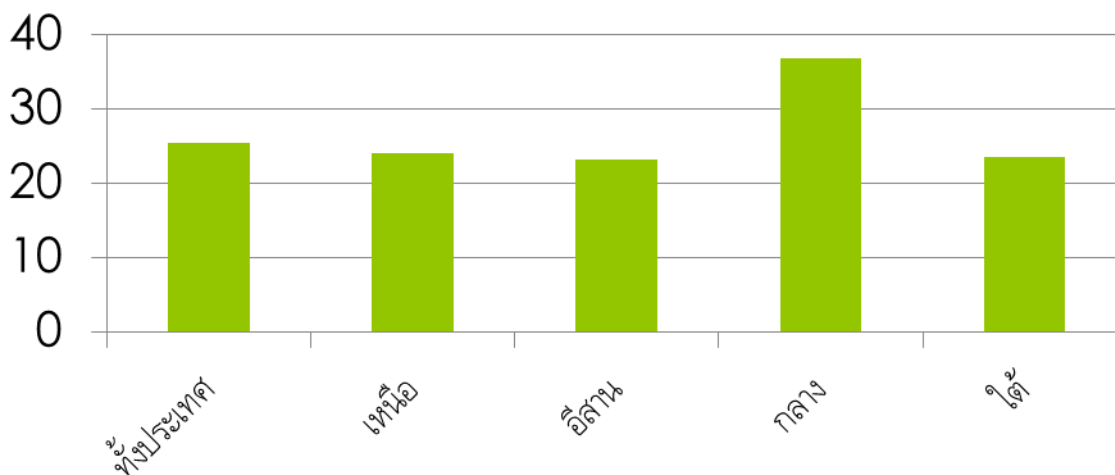
○ ทั้งหมด	25.42	ไร่/ครัวเรือน
○ ภาคเหนือ	24.09	ไร่/ครัวเรือน
○ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	23.17	ไร่/ครัวเรือน
○ ภาคกลาง	36.85	ไร่/ครัวเรือน
○ ภาคใต้	23.59	ไร่/ครัวเรือน

2549

ทั่วประเทศ	22.48 ไร่
ภาคเหนือ	20.68 ไร่
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	21.42 ไร่
ภาคกลาง	29.29 ไร่
ภาคใต้	21.64 ไร่

ขนาดของฟาร์มโดยเฉลี่ย ปี 2554

• ไร่/ครัวเรือน



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

[http://www.oae.go.th/download/use\\_soilNew/soiNew/landused2554.html](http://www.oae.go.th/download/use_soilNew/soiNew/landused2554.html)

## 5. โลกาภิวัตน์ การค้าเสรีและการรวมกลุ่มในภูมิภาค

- เมืองชายแดนเติบโตจากการเป็นจุดเชื่อมต่อของไทยกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค ทำให้กลุ่มทุนไทยและทุนข้ามชาติเคลื่อนตัวเข้าไปในชนบทชัดเจนขึ้น เพื่อแสวงหาผลผลิตและวัตถุดิบทางการเกษตร แรงงานราคาถูกข้ามชาติ ที่ดิน รวมถึงตลาดสินค้าระดับล่าง
- การศึกษาพบว่า การกระจายรายได้ที่เมืองชายแดนภาคเหนือแย่ง คนในพื้นที่ (รายย่อย) ได้รับผลประโยชน์แต่ไม่มากเท่าทุนใหญ่
- SMEs อาจใช้เครือข่ายความสัมพันธ์เดิมลงทุนในกิจกรรมข้ามพรมแดนขนาดย่อม เช่น เกษตรพันธะสัญญา ค้าขายการท่องเที่ยว
- นโยบาย กฎระเบียบที่รวมศูนย์ที่ส่วนกลางทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้มากเท่าที่ควร เช่น การจัดการด่านชายแดน CIQ
- การเข้ามาของชนกลุ่มน้อยเพื่อการผลิต การค้า การสร้างพื้นที่ทางศาสนา เกิดพฤติกรรมใหม่ที่มีผลกระทบต่อคนในพื้นที่ไม่มากนัก
- การใช้บริการทางการแพทย์ที่จังหวัดชายแดนมีต้นทุน

- การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ มีหลายรูปแบบ (กนกวรรณ 2556)
  - พื้นที่เกษตรยังชีพเป็นพื้นที่เกษตรการค้า
  - พื้นที่เกษตรเอกรชน พื้นที่ราชการ พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นพื้นที่การค้า

# อนาคตชนบทไทย

## อนาคตชนบทไทย

- ศักยภาพภายในภาคชนบท ? : สังคมผู้สูงอายุ การไหลออกของคนหนุ่มสาว
- ปัญหาความสัมพันธ์จีน-ญี่ปุ่น อาจทำให้ญี่ปุ่นเคลื่อนเข้าสู่ไทยในละลอกที่สอง (แทนการลงทุนในจีน)
- การใช้ประโยชน์จากความร่วมมืออาเซียนในการแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน ได้แก่ แรงงานต่างชาติ การจัดการทรัพยากรร่วม การจัดการพื้นที่ชายแดน
- กระแสอาเซียนเปิดโอกาสในการพัฒนาประสิทธิภาพตลาด
  - การลดต้นทุนการตลาด การขนส่ง
  - การใช้เทคโนโลยีเพื่อลดความเสี่ยงในการผลิตและราคา
  - เกษตรพันธะสัญญา ให้เกษตรกรรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง และเพิ่มการแข่งขัน



- ความบกพร่องของกลไกตลาดทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาท
  - การลดความเสี่ยงด้านการผลิต เป็นปัญหาที่ท้าทายมากขึ้นด้วยปัญหาภัยพิบัติ
  - นโยบายที่ดิน เพื่อการกระจายการถือครอง และการใช้ที่ดินที่เหมาะสม (มีผลต่อการจัดการที่ดินและน้ำ)
  - การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางวัฒนธรรม
  - การลดการผูกขาดปัจจัยการผลิต ทรัพยากร พลังงาน โลจิสติกส์และการสนับสนุนการเป็นเจ้าของกิจการ
  - การแข่งขัน/ความร่วมมือระหว่างประเทศ ต้องการห้วงจักร จึงไม่สามารถละเลยภาคเอกชนขนาดใหญ่ แต่ก็ต้องการการกระจายการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม และรัฐไม่เป็นผู้สร้างอำนาจผูกขาดเสียเอง



ขอบคุณค่ะ

- การพัฒนา international production network ด้านการเกษตร วัตถุดิบการผลิต แปรรูป การตลาด ลดการกีดกันการนำเข้า
- นโยบายการค้าที่ไม่คงเส้นคงวา เช่น การกีดกันการนำเข้าข้าวโพด เพราะแข่งขันสู้ลาวไม่ได้ ? หรือต้นทุนสูงเพราะราคาเมล็ดพันธุ์ที่ผูกขาด ?
- การขายวัตถุดิบยางให้มาเลเซียผลิตเครื่องมือแพทย์ทั้งที่ไทยมียางต้นทาง และเป็น medical hub ปลายทาง R&D
- ประเทศไทยต้องทำงานเชิงยุทธศาสตร์ คิดให้ไกลกว่าแค่เรียนภาษาอังกฤษ การสร้างทัศนคติที่ดีต่ออาเซียน การเตรียมพร้อมรับสังคมสูงวัย และการจัดการภัยพิบัติ