

# Agricultural Development in Taiwan and Thailand: A Comparative Analysis

**Sirirat Kiatpathomchai**

M.Sc.(Agricultural Economics), Lecturer

Faculty of Economics,

Prince of Songkla University

E-mail: sirirat.k@psu.ac.th

## Abstract

Agricultural sector plays an important role for country development. In the past, both Taiwan and Thailand were agricultural based countries. Nowadays agricultural sector in Taiwan serves as food security and environment conservation. Meanwhile in Thailand, it still earns in terms of foreign income. This article aims to analyze Taiwan agricultural policy and compare the development between Taiwan and Thailand especially in the past decade. The study showed that in the early stage, Taiwan and Thailand agricultural policies emphasized on increasing product quantities. In the later period, they underlined on enhancing product quality and competitiveness. In 2000, agricultural sector in Taiwan and Thailand shared 2.06 % and 10.39 % of GDP respectively. Moreover, Taiwan has five-fold less agricultural land than Thailand, while the average yield of major agricultural products were much higher than Thailand.

**Keywords:** agricultural development, Taiwan agricultural policy, Thailand agricultural policy

## การพัฒนาการเกษตรของไต้หวันและไทย: การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ

สิริรัตน์ เกียรติปฐมชัย

วท.ม.(เศรษฐศาสตร์เกษตร), อาจารย์

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

E-mail: sirirat.k@psu.ac.th

### บทคัดย่อ

ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ในอดีตทั้งไต้หวันและไทยพัฒนาประเทศโดยมีพื้นฐานจากภาคเกษตร แต่ในปัจจุบันไต้หวันพัฒนาการเกษตรเพื่อความมั่นคงทางอาหารและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในขณะที่ประเทศไทยภาคเกษตรยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงการกำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันกับไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันและเปรียบเทียบผลการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันกับไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันและไทย ในระยะแรกเน้นการเพิ่มปริมาณ ผลผลิตให้เพียงพอต่อการบริโภคของประชากร ต่อมาเน้นการเพิ่มคุณภาพผลผลิตและขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยใน พ.ศ. 2543 ภาคเกษตรของไต้หวันมีความสำคัญเพียงร้อยละ 2.06 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นยังคงมีผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาเกษตรคิดเป็นร้อยละ 10.39 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งไต้หวันมีพื้นที่ทำการเกษตรน้อยกว่าไทยถึง 5 เท่า แต่ผลผลิตเฉลี่ยของพืชอาหารที่สำคัญที่ไทยผลิตได้ต่ำกว่าไต้หวันทุกรายการ

คำสำคัญ: การพัฒนาการเกษตร, นโยบายเกษตรไต้หวัน, นโยบายเกษตรประเทศไทย

### บทนำ

ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญสำหรับทุกประเทศ โดยเป็นแหล่งผลิตอาหาร เพื่อเลี้ยงประชากรของประเทศและของโลก นอกจากนี้ภาคเกษตรยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศด้วยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะประเทศที่มีการพึ่งพาเงินตราต่างประเทศ ด้วยการส่งออกสินค้า

ไต้หวันเป็นเกาะในเขตกึ่งเมืองร้อน มีพื้นที่รอบเกาะประมาณ 3.6 ล้านเฮกตาร์ หรือ 22.5 ล้านไร่

ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่หรือร้อยละ 65 เป็นภูเขา มีพื้นที่สำหรับทำการเกษตรเพียงร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมด ไต้หวันมีความหนาแน่นของประชากรสูงมาก โดยมีประชากรในปี พ.ศ. 2542 เท่ากับ 22.0 ล้านคน (Council for Economic Planning and Development, 2000) หรือคิดเป็นความหนาแน่นเฉลี่ย 612 คนต่อตารางกิโลเมตร สำหรับประเทศไทย เป็นประเทศที่อยู่ในเขตร้อน มีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ มีพื้นที่

สำหรับทำการเกษตรประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544) มีจำนวนประชากรในปี พ.ศ. 2542 เท่ากับ 61.7 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2544) หรือคิดเป็นความหนาแน่นเฉลี่ย 120 คนต่อตารางกิโลเมตร จะเห็นได้ว่าขนาดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และจำนวนประชากรของไต้หวันและไทยมีความแตกต่างกัน โดยความหนาแน่นประชากรของไต้หวันสูงกว่าไทยประมาณ 5 เท่า

ภาคเกษตรของไต้หวันและไทย ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งในระยะแรกของการพัฒนาเน้นการเพิ่มปริมาณผลผลิตให้เพียงพอต่อการบริโภคของประชากร ต่อมาจึงเน้นการเพิ่มคุณภาพผลผลิตและขีดความสามารถในการแข่งขัน แม้ว่าใน พ.ศ. 2543 ภาคเกษตรของไต้หวันมีความสำคัญเพียงร้อยละ 2.06 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) (Council of Agriculture, 2000) เนื่องจากได้พัฒนาประเทศไปเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ยังคงมีการพัฒนาภาคเกษตรให้เข้มแข็ง ในขณะที่ประเทศไทย ภาคเกษตรมีความสำคัญคิดเป็นร้อยละ 10.39 ของ GDP (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545) และยังคงเน้นการส่งออกสินค้าเกษตรเพื่อเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศ

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงการกำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันกับไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันว่ามีการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์อย่างไร และเปรียบเทียบผลการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันกับไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ในประเด็นของโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร การนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตร พื้นที่ถือครองทางการเกษตรต่อครัวเรือน ปริมาณผลผลิตต่อพื้นที่ของพืชอาหารที่สำคัญ รายได้-รายจ่ายของครัวเรือนเกษตรกร และการรวมกลุ่มเกษตรกร

### เปรียบเทียบการกำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันกับไทย

ไต้หวันเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นเป็นเวลานานถึง 50 ปี และได้รับเอกราชจากญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ดังนั้น ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ จึงเป็นช่วงเริ่มต้นของการพัฒนา

และบูรณะประเทศ ซึ่งภาคเศรษฐกิจที่มีบทบาทในการพัฒนาประเทศในช่วงแรกนี้คือภาคเกษตร และได้มีการพัฒนาด้านการเกษตรอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยไต้หวันได้มีการแบ่งระยะของการพัฒนาการเกษตรออกเป็น 5 ระยะ ดังนี้ (Chiu Yung-Chung, 2001)

### ระยะที่ 1 ระยะบูรณะประเทศ (Restoration Period) (พ.ศ. 2489 - 2495)

จากความตกต่ำของภาคเกษตรในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง และความต้องการอาหารเพื่อการบริโภคมีสูงมาก อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรภายในประเทศและประชากรที่อพยพมาจากประเทศจีน แต่ผลิตภาพการผลิตของภาคเกษตรต่ำ ประกอบกับเกษตรกรไม่มีแรงจูงใจในการผลิตเนื่องจากไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูง รวมถึงการขาดแคลนปัจจัยการผลิตและโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น การกำหนดนโยบายในระยะนี้ จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลิตอาหารให้เพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ โดยเน้นนโยบายการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินและการขายที่ดินของรัฐให้กับผู้เช่า นโยบายการจ่ายภาษีที่ดินในรูปของผลผลิตทางการเกษตร (Land Tax Pay In Kind) และนโยบายข้าวแลกปุ๋ย (Rice For Fertilizer Barter) ซึ่งผลจากการใช้นโยบายดังกล่าวทำให้ครัวเรือนเกษตรกรร้อยละ 38 มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และมีสัดส่วน GDP ของสาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ 32.22 และ 19.69 ของ GDP ตามลำดับ (Chiu Yung-Chung, 2001)

เมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนาการเกษตรของไทย ในระยะนี้เทียบได้กับช่วงก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งปัญหาและสภาพแวดล้อมของไทยในระยะนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับไต้หวัน คือเศรษฐกิจโดยรวมตกต่ำ เนื่องจากอยู่ในช่วงหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง และเป็นช่วงที่ต้องพัฒนาประเทศ การพัฒนาการเกษตรในช่วงนี้ไทยให้ความสำคัญใน 3 เรื่องคือ การปรับปรุงการทำนา การปลูกพืชหลายชนิดแทนการปลูกข้าวเพียงอย่างเดียว และการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ (โสภิน ทองปาน, 2536)

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาการเกษตรในช่วงนี้ของไต้หวันและไทย เน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นการผลิตข้าว ซึ่งเป็นพืชอาหารหลัก

## ระยะที่ 2 ระยะการพัฒนากิจกรรมเพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม (Period Of Supporting Industry By Agriculture) (พ.ศ. 2496 - 2503)

ระยะนี้ยังคงมีความต้องการอาหารเพื่อการบริโภคสูงมาก ปัญหาที่สำคัญในขณะนี้คืออัตราเงินเฟ้อสูง ทำให้ราคาสินค้าทั่วไปและสินค้าเกษตรสูงขึ้น ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรซึ่งรวมถึงค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรมีราคาสูงขึ้นด้วย มีเกษตรกรที่ทำงานภาคเกษตรไม่เต็มเวลา (Part-Time Farmer) เพิ่มขึ้น รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคยังไม่เพียงพอ และทรัพยากรที่ดินเกิดความขาดแคลน การกำหนดนโยบายในระยะนี้ยังคงเน้นการผลิตอาหารให้เพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศเช่นเดียวกับระยะที่ 1 โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การเพิ่มผลผลิตของที่ดินและแรงงานด้วยการใช้ปัจจัยการผลิตที่ทันสมัย การปรับปรุงพันธุ์พืชและสัตว์ที่ให้ผลผลิตสูง รวมถึงการปรับปรุงวิธีการเขตกรรมและการปรับปรุงดิน การควบคุมราคาสินค้าเกษตรโดยเฉพาะราคาข้าวซึ่งเป็นสินค้าจำเป็น การส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร และการพัฒนาพืชใหม่ที่มีศักยภาพในการส่งออกและการควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค รวมถึงเริ่มดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินและการปฏิรูปองค์กรเกษตรกร ผลของการใช้นโยบายทำให้ปริมาณผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตข้าวและอ้อย มีการพัฒนาพืชใหม่ที่มีศักยภาพในการส่งออกคือเห็ดและหน่อไม้ฝรั่ง ครัวเรือนเกษตรร้อยละ 64 มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และสัดส่วน GDP สาขาเกษตรลดลงเหลือร้อยละ 28.54 ขณะที่สาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.87 ของ GDP (Chiu Yung-Chung, 2001)

เมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการเกษตรของไทยในระยะนี้เทียบได้กับช่วงก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพัฒนาการเกษตรในช่วงนี้ไทยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการทำนาเพื่อที่จะได้แข่งขันกับข้าวจากประเทศอื่น การปลูกพืชหลายชนิดแทนการปลูกข้าวเพียงอย่างเดียวและการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ ในระยะนี้ได้มีผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เข้ามาทำการศึกษาปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาให้กับรัฐบาลไทยใน 7 เรื่อง

หลักคือ 1) การผลิตสินค้าเกษตรโดยเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ซึ่งต้องมีการค้นคว้าวิจัยเรื่องการผลิตสมัยใหม่ 2) การปรับปรุงระบบชลประทาน 3) การป้องกันโรคสัตว์ 4) การอนุรักษ์และการป้องกันป่าไม้ 5) การเศรษฐกิจการเกษตร 6) การปรับระบบการจัดเก็บข้อมูลและสถิติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และ 7) การวิจัยและบริการด้านส่งเสริมการเกษตร (โสภณ ทองปาน, 2536) โดยในปี พ.ศ. 2503 สัดส่วน GDP สาขาเกษตรและสาขากอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ 38.17 และ 17.92 ของ GDP ตามลำดับ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2525)

จะเห็นว่าการพัฒนาการเกษตรในช่วงนี้ของไต้หวันและไทย เน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตข้าว ซึ่งเป็นพืชอาหารหลักและการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานรวมถึงระบบชลประทาน แต่ไทยยังไม่ได้มีการกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินและองค์กรเกษตรกรในระยะนี้

## ระยะที่ 3 ระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) (พ.ศ. 2504 - 2514)

จากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จในช่วงที่ผ่านมา ทำให้ไต้หวันมีการปรับเปลี่ยนการผลิตทางการเกษตรจากเดิมที่เน้นการผลิตเชิงปริมาณไปเป็นการผลิตที่เน้นการเพิ่มคุณภาพของผลผลิต ในระยะนี้การส่งออกข้าวประสบปัญหา อัตราการเจริญเติบโตของภาคเกษตรลดลงต่ำสุด และยังคงมีการแข่งขันกันใช้ปัจจัยการผลิตทั้งที่ดิน แรงงาน และทุน ระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตของภาคเกษตรสูงขึ้น แต่รายได้ต่ำลงในเชิงเปรียบเทียบกับนอกภาคเกษตร การกำหนดนโยบายการเกษตรในระยะนี้ได้มุ่งเน้น 2 ประเด็นหลัก คือ การทำการเกษตรโดยวิธีเขตกรรมร่วม (Implementation of Agricultural Joint Cultivation) และการใช้เครื่องจักรเครื่องมือทุนแรงทางการเกษตร โดยมีการจัดตั้งระบบการวิจัยและส่งเสริมการเกษตรเพื่อพัฒนาบุคลากรด้านการเกษตร และการพัฒนาเครื่องจักรเครื่องมือทางการเกษตร เพื่อลดความต้องการใช้แรงงาน รวมถึงสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตร และยังคงดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดินอย่างต่อเนื่อง ผลจากการใช้นโยบายทำให้มีการพัฒนาการวิจัยและการส่งเสริมการเกษตร รวมถึงการพัฒนาเครื่องจักรเครื่องมือทุนแรงทางการเกษตร ส่งผลให้มูลค่าการส่งออก

สินค้าเกษตรยังคงเพิ่มสูงขึ้น โดยพืชที่มีศักยภาพในการส่งออกประกอบด้วย ถั่วเขียว หน่อไม้ฝรั่งและเห็ด และเมื่อสิ้นระยะที่ 3 นี้ ทำให้ครัวเรือนเกษตรร้อยละ 71 มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และสัดส่วน GDP สาขาเกษตรลดลงเหลือร้อยละ 13.07 ในขณะที่สัดส่วนสาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.94 ของ GDP (Chiu Yung-Chung, 2001) ซึ่งจะเห็นได้ว่าในโครงสร้างเศรษฐกิจของไต้หวัน สาขาเกษตรเริ่มลดความสำคัญลง ในขณะที่สาขาอุตสาหกรรมมีความสำคัญมากขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการเกษตรของไทย ในระยะนี้เทียบได้กับช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และ 2 เศรษฐกิจของประเทศต้องพึ่งพาภาคเกษตรเป็นหลัก ซึ่งปัญหาการเกษตรไทยในระยะนี้คือ ประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ ระดับรายได้และมาตรฐานการครองชีพต่ำ และการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการบุกรุกทำลายป่าเพื่อขยายพื้นที่ทำการเกษตร สำหรับการกำหนดนโยบายของไทยนั้น เน้นการเพิ่มปริมาณผลผลิตการเกษตร โดยการขยายระบบชลประทานซึ่งเน้นโครงการเขื่อนเจ้าพระยาและเขื่อนภูมิพล และจัดตั้งสถานีวิจัยทางการเกษตรขึ้นในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งเสริมการปรับปรุงวิธีการผลิตโดยชักจูงให้เกษตรกรกระจายการผลิตและปรับปรุงคุณภาพพืชผล เผยแพร่และส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ สร้างแหล่งผลิตและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งประเภทน้ำจืดและน้ำเค็ม รวมถึงการดำเนินงานจัดสรรที่ดินด้วยการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินเพื่อการเกษตรและป้องกันการทำลายป่าไม้ และในปี พ.ศ. 2514 สัดส่วน GDP สาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ 29.24 และ 23.37 ของ GDP ตามลำดับ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2525)

จะเห็นว่า การพัฒนาการเกษตรของไต้หวันและไทยในช่วงนี้ให้ความสำคัญกับการวิจัยทางการเกษตร ไต้หวันมีปัญหาค่าจ้างแรงงานเกษตรสูงและขาดแคลนแรงงาน ไต้หวันเริ่มเน้นการเพิ่มคุณภาพของผลผลิต ส่วนไทยยังคงเน้นการเพิ่มปริมาณผลผลิต

**ระยะที่ 4 ระยะการเร่งฟื้นฟูและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Period of Continuing Development) (พ.ศ. 2515 - 2534)**

ระยะนี้ภาคเกษตรของไต้หวันมีอัตราการเติบโต

น้อยมากและสัดส่วน GDP สาขาอุตสาหกรรมสูงกว่า สัดส่วน GDP สาขาเกษตร มูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรมากกว่ามูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรการผลิตนอกภาคเกษตรมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ภาคเกษตรยังคงประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานมาก การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานและต้นทุนการผลิตในภาคเกษตรทำให้ภาคเกษตรแข่งขันได้น้อยลง โดยเฉพาะในภาคการส่งออก รายได้ของเกษตรกรต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้นอกภาคเกษตร ประชากรในชนบทมีการเคลื่อนย้ายเข้ามาในเมืองมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดนโยบายในระยะนี้ เน้นการเพิ่มผลิตภาพของภาคเกษตร เพิ่มรายได้ของเกษตรกร ฟื้นฟูชุมชนในชนบท ปรับปรุงสวัสดิการของเกษตรกร และเน้นการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน นโยบายที่สำคัญคือการยกเว้นภาษีที่ดินและรายได้จากภาคเกษตร เพิ่มความเข้มแข็งของระบบสินเชื่อเกษตร ยังคงมีการดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินอย่างต่อเนื่อง และเริ่มมีการดำเนินโครงการลดพื้นที่ปลูกข้าวโดยให้มีการเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าวไปทำการผลิตพืชชนิดอื่น เนื่องจากผลผลิตข้าวมีมากเกินไปเกิดความต้องการบริโภคในประเทศ รวมถึงเน้นการลงทุนในระบบสาธารณูปโภคในชนบท และการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ผลของการใช้นโยบายโครงการลดพื้นที่ปลูกข้าวสามารถลดพื้นที่ปลูกข้าวจาก 521,000 เฮกตาร์ ลงเหลือ 473,000 เฮกตาร์ (Chiu Yung-Chung, 2001) ครัวเรือนเกษตรร้อยละ 81 มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และเมื่อสิ้นระยะที่ 4 สัดส่วน GDP สาขาเกษตรลดลงอย่างมากเหลือเพียงร้อยละ 3.79 ขณะที่สาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 41.07 ของ GDP (Council of Agriculture, 2000)

เมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการเกษตรของไทย ในระยะนี้เทียบเท่าได้กับช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3-6 ความสำคัญของภาคเกษตรเริ่มลดลงเช่นกัน สัดส่วน GDP สาขาอุตสาหกรรมเริ่มสูงกว่าสัดส่วน GDP ของสาขาเกษตร การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และปัญหาความยากจนในชนบท รวมถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ภาวะการส่งออกของสินค้าหลัก โดยเฉพาะข้าวและยางพาราลดลง ดังนั้นไทยจึงมีนโยบายปรับโครงสร้างการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต



ภาคเกษตร ส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก แรงจูงใจการกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรและเร่งให้มีการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมเพื่อลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม และมุ่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ต่อการเกษตรในอนาคต และส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันเกษตรกรในชนบท และในปี พ.ศ. 2534 สัดส่วน GDP สาขาเกษตรลดลงเหลือร้อยละ 12.64 และ สาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 28.29 ของ GDP (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, 2545ก)

จะเห็นว่า ในช่วงนี้สัดส่วน GDP สาขาอุตสาหกรรมของไต้หวันและไทยมีความสำคัญมากกว่าสาขาเกษตร และการพัฒนาการเกษตรของทั้งสองประเทศ ยังคงเน้นการเพิ่มผลผลิตการผลิต การพัฒนาชนบท โดยไต้หวันเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ส่วนไทยเน้นในเรื่องการกระจายรายได้และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท และไทยได้เริ่มมีการรวมกลุ่มของสถาบันเกษตรกรในขณะที่ได้หันได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับองค์กรเกษตรกรตั้งแต่วันที่ 2

**ระยะที่ 5 ระยะการปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปิดเสรีทางการค้า (Adjustment to Cope with Trade Liberalization) (พ.ศ. 2535 - 2543)**

ในระยะที่ 5 นี้ ปัญหาภาคเกษตรที่สำคัญของไต้หวัน คือ การได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าที่มีต่อภาคเกษตร ผลพินิจจากภาคเกษตร การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคของประชากรไปตามกระแสของบริโภคนิยม นอกจากนี้ไต้หวันได้ให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารและภาคเกษตรที่ทำหน้าที่หลายหน้าที่ (Multi-functionality of Agriculture) คือ ภาคเกษตรไม่ใช่เป็นเฉพาะการผลิตอาหารเท่านั้น ยังทำหน้าที่ธำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมและชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น การกำหนดนโยบายระยะนี้ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร การรักษารัฐธรรมนูญและระบบนิเวศน์ และเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้กับชุมชนในชนบท และสวัสดิการของเกษตรกร โดยกำหนดนโยบายหลักคือ เพิ่มการผลิตสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าสูงและใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและลดการผลิตสินค้าที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขัน รวมถึง

การปรับปรุงการดำเนินงานด้านการตลาดที่มีการกระจายสินค้าเกษตรในระบบที่ทันสมัย สร้างความแตกต่างของตลาดระหว่างตลาดสินค้าที่ผลิตภายในประเทศและสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ ขยายการผลิตสัตว์น้ำจากการจับในทะเล (Marine Fisheries) และลดการผลิตโดยการเพาะเลี้ยง (Aquaculture) เพื่อลดผลกระทบต่อดิน น้ำได้ดิน และสิ่งแวดล้อม เพิ่มการลงทุนสาธารณะในระบบโครงสร้างพื้นฐานชุมชนและสวัสดิการสนับสนุนให้ประชาชนในชนบทมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูชุมชน และการกำหนดให้มีระบบบำนาญ (Pension System) สำหรับเกษตรกร ผลจากการใช้นโยบายทำให้ครัวเรือนเกษตรกรร้อยละ 86 มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และเมื่อสิ้นระยะนี้ สัดส่วน GDP สาขาเกษตรลดลงเป็นร้อยละ 2.06 และสาขาอุตสาหกรรมลดลงเป็นร้อยละ 32.37 (Council of Agriculture, 2000)

เมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนาการเกษตรของไทย ในระยะนี้เทียบได้กับช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และ 8 ซึ่งไทยยังคงประสบปัญหาเรื่องความผันผวนของรายได้ของเกษตรกร การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งการกำหนดนโยบายที่สำคัญของไทย เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และตลาด การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิต สนับสนุนการวิจัย พัฒนาและถ่ายทอดวิทยาการเพื่อการเกษตร รวมถึงการสนับสนุนการขยายสินเชื่อ เพื่อการเกษตรและการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของครัวเรือนในชนบทให้ได้ตามมาตรฐานความจำเป็นพื้นฐาน โดยในปีพ.ศ. 2543 สัดส่วน GDP สาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรม คิดเป็นร้อยละ 10.39 และ 32.07 ของ GDP ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545ข)

จะเห็นว่า การพัฒนาการเกษตรในช่วงนี้ของไต้หวันและไทย ยังคงเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และสามารถแข่งขันได้ ซึ่งไทยได้เน้นการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในขณะที่ได้หันเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรตั้งแต่วันที่ 4

**เปรียบเทียบผลการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันกับไทย**  
การเปรียบเทียบผลการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันกับไทยพิจารณาในช่วง 10 ปี คือระหว่างปี พ.ศ. 2534-2543 หลังจากที่มีการพัฒนาด้านการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง โดยดูความสำคัญของภาคเกษตรจากโครงสร้างการผลิตในรูปสัดส่วนของ GDP มูลค่าการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตร พื้นที่ทำการเกษตร จำนวนครัวเรือนเกษตร พื้นที่ถือครองทางการเกษตรต่อครัวเรือน ปริมาณผลผลิตของพืชอาหารที่สำคัญ รายได้-รายจ่ายของครัวเรือนเกษตร และกลุ่มหรือองค์กรเกษตรกร

### 1. โครงสร้างการผลิตทางการเกษตร

ในปัจจุบันไต้หวันมีการเติบโตของสาขานอกภาคเกษตรมากกว่าภาคเกษตร กล่าวคือในปี พ.ศ. 2543 สัดส่วน GDP สาขาเกษตรคิดเป็นร้อยละ 2.06 ของ GDP ซึ่งลดลงจากร้อยละ 3.79 ในปี พ.ศ. 2534 จะเห็นได้ว่าภาคเกษตรของไต้หวันในปัจจุบันเป็นเพียงภาคการผลิตที่

มีอยู่เพื่อความมั่นคงทางอาหารเท่านั้น (ตาราง 1) และเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรของไต้หวัน แยกเป็นการผลิตพืช ปศุสัตว์ ประมง และป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2543 พบว่า การผลิตพืชมีสัดส่วนที่มากที่สุดคือ ร้อยละ 45.34 รองลงมาเป็นการผลิตปศุสัตว์มีสัดส่วนร้อยละ 29.53 การประมงมีสัดส่วนร้อยละ 25.06

สำหรับไทย ปัจจุบันการเติบโตของสาขานอกภาคเกษตรมากกว่าภาคเกษตร กล่าวคือในปี พ.ศ. 2543 สัดส่วน GDP สาขาเกษตรคิดเป็นร้อยละ 10.39 ของ GDP ซึ่งลดลงจากร้อยละ 12.64 ในปี พ.ศ. 2534 (ตาราง 1) และเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรของไทยในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งแยกเป็นการผลิตพืช ปศุสัตว์ ประมง ป่าไม้ การบริการทางการเกษตร และการแปรรูปผลผลิตการเกษตรอย่างง่าย พบว่าการผลิตพืชมีสัดส่วนที่มากที่สุดคือ ร้อยละ 52.28 ของ GDP สาขาเกษตรรองลงมาคือการประมงร้อยละ 21.42 และการแปรรูป

ตาราง 1 โครงสร้างการผลิตของไต้หวันและไทยในปี พ.ศ. 2534 และ 2543

หน่วย : ร้อยละของ GDP

สาขาการผลิต	ไต้หวัน <sup>1/</sup>		ไทย <sup>2/</sup>	
	ปี พ.ศ. 2534	ปี พ.ศ. 2543	ปี พ.ศ. 2534	ปี พ.ศ. 2543
เกษตรกรรม	3.79	2.06	12.64	10.39
- พืช	(45.69)	(45.34)	(60.42)	(52.28)
- ปศุสัตว์	(28.08)	(29.53)	(11.86)	(8.11)
- ประมง	(25.83)	(25.06)	(10.86)	(21.42)
- ป่าไม้	(0.40)	(0.07)	(1.96)	(1.05)
- บริการทางการเกษตร	-	-	(3.36)	(2.41)
- การแปรรูปผลผลิตเกษตรอย่างง่าย	-	-	(11.54)	(14.73)
อุตสาหกรรม	41.07	32.37	28.29	32.07
บริการและการเงินการธนาคาร	18.24	23.13	18.34	18.20
อื่น ๆ	36.90	42.44	39.34	
ผลิตภัณฑ์มวลรวม	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: <sup>1/</sup> Council of Agriculture, 2000

<sup>2/</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือร้อยละของสาขาเกษตรกรรม

ผลิตผลการเกษตรอย่างง่ายร้อยละ 14.73

## 2. มูลค่าการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตร

มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรของไต้หวันในปี พ.ศ. 2543 เท่ากับ 3,279 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือคิดเป็นร้อยละ 3 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมด) โดยส่งออกพืชและผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 21 (สินค้าที่หลักที่ส่งออกในประเภทนี้คือ ผัก ผลไม้ ดอกไม้ และธัญพืช) ปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 38 (สินค้าที่หลักที่ส่งออกในประเภทนี้คือ หนังสัตว์และขนสัตว์) และผลิตภัณฑ์ประมงร้อยละ 37

สำหรับมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ของไทยในปี พ.ศ. 2543 ประมาณเท่ากับ 14,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือคิดเป็นร้อยละ 22 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมด) โดยส่งออกสินค้าหลักคือ กุ้งและผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 17 ยางพาราและผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 17 ข้าวและผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 11 ปลาและผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 7 ไม้และผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 7 น้ำตาลและผลิตภัณฑ์ร้อยละ 5 และผลไม้และผลิตภัณฑ์ร้อยละ 4

เมื่อพิจารณาถึงการนำเข้าสินค้าเกษตรของไต้หวันพบว่า ในปี พ.ศ. 2543 มูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรเท่ากับ 7,591 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือคิดเป็นร้อยละ 6 ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด) โดยนำเข้าพืชและผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 56 (สินค้านำเข้าหลักในประเภทนี้คือ ยาสูบ ฝ้าย ไวน์ และน้ำตาล) ปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 21 (สินค้านำเข้าหลักในประเภทนี้คือ เนื้อ นม และหนังสัตว์) ผลิตภัณฑ์ประมงมีการนำเข้าคิดเป็นร้อยละ 8 และผลิตภัณฑ์ไม่มีการนำเข้าร้อยละ 15 (Council of Agriculture, 2000)

สำหรับมูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรของไทยในปี พ.ศ. 2543 ประมาณเท่ากับ 6,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 11 ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด) โดยนำเข้าสินค้าประเภทเยื่อกระดาษ กระดาษ และผลิตภัณฑ์ร้อยละ 14 อาหารสัตว์ ร้อยละ 7 ปุ๋ย ร้อยละ 7 ฝ้ายดิบและปุ๋ยฝ้ายร้อยละ 7 ถั่วเหลืองร้อยละ 4 และนมและผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 4 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544)

จะเห็นได้ว่าไต้หวันขาดดุลการค้าในรายการสินค้าเกษตร คือ มีการนำเข้าสินค้าเกษตรมากกว่าการส่งออกสินค้าเกษตร ส่วนไทยได้ดุลการค้าในรายการสินค้า

เกษตร คือมีการนำเข้าสินค้าเกษตรน้อยกว่าการส่งออกสินค้าเกษตร

## 3. พื้นที่ทำการเกษตรและพื้นที่เกษตรในเขตชลประทาน

ไต้หวันมีพื้นที่ประเทศรวม 22.51 ล้านไร่ สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา ในปี พ.ศ. 2543 มีพื้นที่ที่สามารถทำการเกษตรได้เพียง 5.32 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 23.63 ของพื้นที่ประเทศ แต่ไต้หวันมีพื้นที่เกษตรที่อยู่ในเขตชลประทานมากถึง 2.34 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 43.98 ของพื้นที่ทำการเกษตร (Council of Agriculture, 2000)

ไทยมีพื้นที่ประเทศรวม 320.70 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2543 มีพื้นที่ที่สามารถทำการเกษตรได้ 132.45 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 41.30 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งไทยมีพื้นที่ทำการเกษตรมากกว่าไต้หวันถึง 5 เท่า แต่ประเทศไทยมีพื้นที่เกษตรที่อยู่ในเขตชลประทานเพียง 31.24 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 23.59 ของพื้นที่ทำการเกษตร และพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานของไทยส่วนใหญ่คือ ร้อยละ 46 อยู่ในพื้นที่ภาคกลาง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544)

## 4. จำนวนครัวเรือนเกษตร

ในปี พ.ศ. 2542 ไต้หวันมีจำนวนประชากรที่ทำการเกษตร 3.75 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 17 ของจำนวนประชากรทั้งหมด มีครัวเรือนเกษตรทั้งหมด 0.78 ล้านครัวเรือนส่วนใหญ่คือ 0.66 ล้านครัวเรือน ทำงานในภาคเกษตรแบบไม่เต็มเวลา และมีเพียง 0.12 ล้านครัวเรือนเท่านั้นที่ทำงานในภาคเกษตรแบบเต็มเวลา (ตาราง 2) ซึ่งครัวเรือนที่ทำการเกษตรแบบเต็มเวลาหมายถึง ครัวเรือนที่สมาชิกในครัวเรือนทุกคนทำงานในภาคเกษตรและรายได้ของครัวเรือนมาจากการทำการเกษตร และครัวเรือนที่ทำการเกษตรแบบไม่เต็มเวลาหมายถึง ครัวเรือนที่มีสมาชิกมากกว่า 1 คนไปทำงานนอกภาคเกษตรทั้งแบบเต็มเวลาหรือบางส่วนของเวลา

ส่วนไทยนั้นไม่ได้มีการแบ่งประเภทของครัวเรือนเกษตรอย่างชัดเจนแบบไต้หวัน ในปี พ.ศ. 2542 ไทยมีจำนวนประชากรที่ทำการเกษตร 30.76 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 49 ของประชากรทั้งหมด มีจำนวนครัวเรือนเกษตรเท่ากับ 5.64 ล้านครัวเรือน จากครัวเรือนทั้งหมด 15.37 ล้านครัวเรือน



### 5. พื้นที่ถือครองทางการเกษตรต่อครัวเรือน

ขนาดพื้นที่ถือครองทางการเกษตรต่อครัวเรือนของไต้หวันนั้น ครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่มีพื้นที่ไม่เกิน 1 เฮกเตอร์ หรือ 6.25 ไร่ และจำนวนครัวเรือนเกษตรที่มีพื้นที่ถือครอง 0.62 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 46 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด (Council of Agriculture, 2000) สะท้อนให้เห็นว่าขนาดพื้นที่ถือครองทางการเกษตรของไต้หวันมีน้อยมากเมื่อเทียบกับไทย ที่ครัวเรือนส่วนใหญ่มีพื้นที่ถือครองไม่เกิน 30 ไร่ โดยมีขนาดพื้นที่ถือครองทางการเกษตรต่อครัวเรือนเฉลี่ย 25 ไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544)

### 6. ปริมาณผลผลิตของพืชอาหารที่สำคัญ

จากตาราง 3 จะเห็นได้ว่า พืชอาหารที่สำคัญของไทยมีผลผลิตเฉลี่ยต่ำกว่าไต้หวันทุกรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวและข้าวฟ่างมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำมากเมื่อเทียบกับไต้หวัน ส่วนผลผลิตของอ้อยโรงงานของไทยในปี พ.ศ. 2543 สูงขึ้นกว่าในปี พ.ศ. 2534 ถึง 764 กิโลกรัม คือมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เท่ากับ 9,052 แต่ยังคงต่ำกว่าผลผลิตเฉลี่ยของไต้หวันถึง 12,528 กิโลกรัมต่อไร่

### 7. รายได้-รายจ่ายของครัวเรือนเกษตร

จากตาราง 4 จะเห็นได้ว่า รายได้หลักของครัวเรือนเกษตรของไต้หวันเป็นรายได้นอกการเกษตร กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2542 รายได้ของครัวเรือน 100 บาท เป็นรายได้จากการเกษตรเพียง 18.22 บาทเท่านั้นที่เหลือ 81.78 บาท เป็นรายได้นอกภาคเกษตร เมื่อรายได้จากการเกษตรมีน้อยทำให้ไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในครัวเรือน เกษตรกรต้องใช้รายได้นอกการเกษตรถึงร้อยละ 88 ไปเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และข้อมูลนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Wu (2001) คือในปี พ.ศ. 2542 รายได้ต่อหัวของประชากรเกษตรคิดเป็นร้อยละ 70 ของรายได้ต่อหัวของประชากรนอกภาคเกษตร

สำหรับไทยรายได้หลักของครัวเรือนเกษตรเป็นรายได้จากการเกษตร กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2542 รายได้ของครัวเรือน 100 บาท เป็นรายได้จากการเกษตร 54.12 บาท ที่เหลือ 45.88 บาท เป็นรายได้นอกการเกษตร ซึ่งเกษตรกรต้องนำรายได้รวมมาใช้จ่ายในครัวเรือนถึงเกือบร้อยละ 50 และรายได้นอกการเกษตรเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ใน

ขณะที่ถ้านำรายได้จากการเกษตรที่ยังไม่หักค่าใช้จ่ายในการผลิต เกษตรกรต้องใช้รายได้จากการเกษตรถึงร้อยละ 88 ไปเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมาก และรายได้ต่อหัวของประชากรภาคเกษตร คิดเป็นประมาณร้อยละ 9 ของรายได้ต่อหัวของประชากรนอกภาคเกษตร

### 8. กลุ่มหรือองค์กรเกษตรกร

การรวมกลุ่มของเกษตรกรในไต้หวัน เป็นการรวมกลุ่มในรูปของสมาคม 4 สมาคม โดยที่เกษตรกรแต่ละคนจะเป็นสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งสมาคม ซึ่งประกอบด้วยสมาคมเกษตรกร (Farmers Association) สมาคมชาวประมง (Fishers Association) สมาคมผู้ใช้น้ำ (Irrigation's Association) และสหกรณ์การตลาดผลไม้ (Fruit Marketing Cooperative) (Liu Fu-Shan, 1995) ลักษณะการดำเนินงานขององค์กรเกษตรกรเหล่านี้มีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน เป็นการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดหาปัจจัยการผลิตรวมถึงเงินทุน และการจัดการทางด้านการตลาดผลผลิตเกษตรให้กับสมาชิก นอกจากนี้ยังเป็นพลังในการต่อรองกับภาครัฐเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก

ส่วนการรวมกลุ่มเกษตรกรในประเทศไทยนั้น มีทั้งการรวมกลุ่มที่มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และการรวมกลุ่มแบบเฉพาะกิจ ซึ่งการรวมกลุ่มทางการเกษตรที่มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แบ่งได้เป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงไหม ประมง เลี้ยงสัตว์น้ำเพาะเห็ด เลี้ยงผึ้ง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2543) ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตร

### สรุปและวิจารณ์

การพัฒนาการเกษตรของไต้หวันได้เริ่มจริงจังในปี พ.ศ. 2489 เช่นเดียวกับประเทศไทยที่เริ่มมีการวางแผนการพัฒนาการเกษตรอย่างมีแบบแผนหลังจากที่ได้รับอิทธิพลจากผลการศึกษาระบบเศรษฐกิจไทยของธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2502 การกำหนดนโยบายเกษตร เพื่อการพัฒนาประเทศในช่วงแรกนั้นทั้งสองประเทศเน้นไปในเรื่องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการผลิตผลผลิตให้เพียงพอกับความต้องการของประชากรภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต จาก

ตาราง 2 จำนวนประชากรเกษตรและครัวเรือนเกษตรของไต้หวันและไทย ปี พ.ศ. 2542

รายการ	ไต้หวัน <sup>1</sup>	ไทย
จำนวนประชากรเกษตร (ล้านคน)	3.75	30.76 <sup>2</sup>
จำนวนครัวเรือนเกษตร (ล้านครัวเรือน)	0.78	5.64 <sup>3</sup>
- ทำงานเต็มเวลา	0.12	
- ทำงานไม่เต็มเวลา	0.66	
จำนวนประชากรทั้งหมด (ล้านคน)	22.03	62.81 <sup>2</sup>
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (ล้านครัวเรือน)	6.51	15.37 <sup>4</sup>

ที่มา: <sup>1</sup> Council of Agriculture, 2000

<sup>2</sup> FAO, 2002

<sup>3</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544

<sup>4</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2544

ตาราง 3 เปรียบเทียบผลผลิตเฉลี่ยของพืชอาหารที่สำคัญของไต้หวันและไทย ในปี พ.ศ. 2534 และ 2543

พืชอาหารที่สำคัญ	ผลผลิตเฉลี่ย			
	ไต้หวัน <sup>1/</sup>		ไทย <sup>2/</sup>	
	2534	2543	2534	2543
ข้าว (รวมนาปีและนาปรัง)	863	898	361	420
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	722	734	434	582
ข้าวฟ่าง	669	784	208	277
อ้อยโรงงาน	12,096	12,528	8,288	9,052
ถั่วเหลือง	330	306	219	230
มะเขือเทศ	6,356	4,591	3,780	3,806
สับปะรด	6,058	7,194	3,878	3,762

ที่มา: <sup>1</sup> Council of Agriculture, 2000

<sup>2</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544

ตาราง 4 สัดส่วนรายได้-รายจ่าย ของครัวเรือนเกษตรกร ไต้หวันและไทยในปี พ.ศ. 2532 และ 2542

รายการ	หน่วย : ร้อยละ			
	ไต้หวัน <sup>1</sup>		ไทย	
	2532	2542	2532 <sup>2</sup>	2542 <sup>3</sup>
<b>รายได้</b>				
รายได้รวมของครัวเรือน	100.00	100.00	100.00	100.00
สัดส่วนรายได้จากการเกษตรต่อรายได้รวม	21.98	18.22	65.47	54.12
สัดส่วนรายได้นอกการเกษตรต่อรายได้รวม	78.02	81.87	34.53	45.88
<b>รายจ่ายในครัวเรือน</b>				
สัดส่วนรายจ่ายในครัวเรือนต่อรายได้รวม	68.02	72.67	49.79	47.15
สัดส่วนรายจ่ายในครัวเรือนต่อรายได้จากการเกษตร	309.44	398.78	76.05	87.14
สัดส่วนรายจ่ายในครัวเรือนต่อรายได้นอกการเกษตร	87.18	88.87	144.19	113.40

ที่มา: <sup>1</sup> ดัดแปลงจาก Council of Agriculture, 2000  
<sup>2</sup> ดัดแปลงจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2542  
<sup>3</sup> ดัดแปลงจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2543

นั้นเป็นการพัฒนาการเกษตรโดยเน้นการผลิต เพื่อการส่งออกมากขึ้นและนำรายได้จากเงินตราต่างประเทศมาพัฒนาสาขาการผลิตอื่นของประเทศ ซึ่งในปี พ.ศ. 2543 ภาคเกษตรของไต้หวันมีความสำคัญเพียงร้อยละ 2.06 ของ GDP สำหรับประเทศไทยนั้นยังคงมีผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาเกษตรคิดเป็นร้อยละ 10.39 ของ GDP

ถึงแม้ว่าภาคเกษตรของไต้หวันมีความสำคัญน้อยเมื่อเทียบกับสาขาการผลิตอื่นคืออุตสาหกรรมและบริการ และเกษตรกรของไต้หวันส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ทำการเกษตรแบบไม่เต็มเวลาโดยมีรายได้หลักจากนอกภาคเกษตร แต่ก็ได้หมายความว่าไต้หวันจะไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาภาคเกษตร แต่ได้มีการพัฒนาภาคเกษตรให้มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อทดแทนแรงงานในภาคเกษตรที่ลดน้อยลง และยังคงให้ความสำคัญกับเกษตรกรโดยการให้ความรู้กับครอบครัวของเกษตรกรโดยผ่านกระบวนการการส่งเสริมการเกษตร (Agricultural Extension)

การส่งเสริมการเกษตรของไต้หวันมีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อปกป้องสิทธิและให้ความสำคัญกับการ

เพิ่มพูนความรู้และทักษะให้กับเกษตรกร เพื่อเพิ่มกำไรจากการผลิตทางการเกษตร ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชนบท (Yen Chien-Hsien, 2001) โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลไต้หวันให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผ่านทางสมาคมเกษตรกร และในการดำเนินงานของสมาคมเกษตรกรนี้จะมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมเกษตรเข้าไปให้ความรู้ทั้งทางเทคนิคการผลิต การจัดการด้านการตลาด ตลอดจนจัดกิจกรรมให้การศึกษากับเยาวชนที่อยู่ในครอบครัวของเกษตรกร รวมถึงการให้ความรู้กับแม่บ้านของเกษตรกรในเรื่องโภชนาการ และการจัดการเศรษฐกิจของครัวเรือน

แม้ว่าไต้หวันมีพื้นที่ทำการเกษตรน้อยกว่าประเทศไทยถึง 5 เท่า แต่สามารถผลิตพืชผลเฉลี่ยต่อไร่ได้สูงกว่าไทยมาก ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการผลิตทางการเกษตรของไทยนั้น เน้นการใช้ที่ดินและแรงงานเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่มีการใช้ปัจจัยทุนอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมีปริมาณที่น้อยอยู่ (เสถียร ศรีบุญเรือง และ ชัยณรงค์ พูลเกษม, 2539) นอกจากนี้ปัจจัยที่ดินของ

ได้หวั่นเป็นปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูงมากจึงนำไปลงทุนในอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร แต่ไม่ได้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการเกษตร โดยการพัฒนาการเกษตรของไต้หวันในระยะหลังมีการเคลื่อนย้ายการลงทุนด้านการเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตรไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า เพื่อผลิตสินค้าเกษตรส่งกลับมาเลี้ยงประชากรภายในประเทศ

ในการกำหนดนโยบายการเกษตร ผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต้องพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองเป้าหมายหลักใน 4 ประเด็นสำคัญคือ การประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในภาพรวมและสาขาที่พิจารณา (Economic Efficiency and Growth) ความมีเสถียรภาพหรือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stability) ความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคของคนในสังคม (Equity and Poverty Alleviation) และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) (Upton & Dixon, 1994) สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรของไทยนั้นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งที่ผ่านมามีการวางแผนส่วนให้มีความสำคัญกับการเจริญเติบโตเป็นเป้าหมายหลัก การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความสำคัญในลำดับถัดมา ส่วนเป้าหมายด้านการกระจายรายได้นั้นมีการเขียนไว้ในแผน เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากกว่าจะเน้นเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศ (ปราณี ทินกร, 2545)

เมื่อพิจารณาภายใต้ระยะเวลาในการพัฒนาที่เท่ากันนั้น ผลของการพัฒนาการเกษตรของสองประเทศมีความแตกต่างกันมาก จะเห็นได้จากตัวชี้วัดที่สำคัญคือความแตกต่างของรายได้ของประชากรในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยมีความแตกต่างของรายได้ของประชากรในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรเป็นอย่างมาก แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาที่ไม่บรรลุเป้าหมายในเรื่องของความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคของคนในสังคม สะท้อนให้เห็นถึงกรอบการกำหนดนโยบายการเกษตรและการช่วยเหลือเกษตรกรของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันมาก

ดังนั้นการกำหนดนโยบายพัฒนาการเกษตรของไทย ควรพิจารณาการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและ

ความยั่งยืน รวมถึงให้มีความเสมอภาคระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร และเพื่อให้การพัฒนาการเกษตรของไทยเป็นการพัฒนาความเป็นอยู่และศักยภาพของเกษตรกรอย่างแท้จริง ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมุ่งแก้ปัญหาของเกษตรกรแบบองค์รวมมากกว่าแก้ปัญหาแบบแยกส่วน โดยให้เกษตรกรเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา กล่าวคือ พัฒนาให้เกษตรกรมีความรู้ที่เพียงพอทั้งการจัดการการผลิตและการตลาด สามารถนำความรู้มาใช้ตัดสินใจและแก้ปัญหาได้ รวมทั้งพัฒนาแรงงานเกษตรให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ ในขณะเดียวกันควรมีการวิจัยที่ช่วยแก้ปัญหาที่แท้จริงของเกษตรกรเพื่อให้ได้เทคนิคการผลิตที่เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่ยั่งยืน

#### กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณ Taipei Economic and Cultural Office และ International Cooperation and Development Fund ของไต้หวัน ที่ให้โอกาสเข้าร่วมอบรมในหลักสูตร "Agribusiness Management" ขอขอบคุณ ดร. Chien-Hsien Yen และ ดร. Wen-Yuh Ting จาก National Training Institute for Farmer's Organizations ที่ได้อนุเคราะห์ให้ข้อมูลเพิ่มเติม และขอขอบคุณ รศ.ดร.สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และ รศ.ดร.สุธัญญา ทองรักษ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำในการจัดเตรียมบทความนี้

#### เอกสารอ้างอิง

- ปราณี ทินกร. (2545). ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ: 2504-2544. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 20(2-3), 141-208.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2525). ระบบเศรษฐกิจไทย: ลักษณะและปัญหา. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศรีอร สมบูรณ์ทรัพย์ และ ชูชีพ พิพัฒน์ศิริ. (2535). เศรษฐศาสตร์การพัฒนาและวางแผน. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เสถียร ศรีบุญเรือง และ ชัยณรงค์ พูลเกษม. (2539). การศึกษาเพื่อประเมินผลผลิตภาพการผลิตของภาคเกษตรไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 13(3), 5-49.

- โสภณ ทองปาน. (2536). **นโยบายเกษตรไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545ก). **สรุปวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**. (ออนไลน์). มีที่: [http://www.nesdb.go.th/interesting\\_menu/plan1\\_8](http://www.nesdb.go.th/interesting_menu/plan1_8). สืบค้นเมื่อ [4/3/2545].
- \_\_\_\_\_. (2545 ข). **รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. 2543**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2542). **ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- \_\_\_\_\_. (2543). **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี การเพาะปลูก 2541/42**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- \_\_\_\_\_. (2544). **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี การเพาะปลูก 2543/44**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- \_\_\_\_\_. (2545). **รายงานการศึกษาเชิงนโยบายเรื่อง การพัฒนาเกษตรไทยปี 2000**. (ออนไลน์). มีที่: <http://www.oae.go.th/about/policy/dev2000>. สืบค้นเมื่อ [17/10/2545].
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2544). **สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- Chiu, Yung-Chung. (2001). **The Strategy of Agricultural Development in Taiwan**. Taipei: National Training Institute for Farmer's Organization.
- Council of Agriculture. (2000). **Agricultural Statistics Yearbook 2000**. Taipei: Council of Agriculture, Executive Yuan.
- Council for Economic Planning and Development. (2000). **Taiwan Statistical Data Book 2000**. Taipei: Council for Economic Planning and Development, Republic of China.
- Food and Agriculture Organization. (2002). **Total Population and Agricultural Population**. (Online). Available: <http://www.apps.fao.org/lim> 500. Accessed [25/11/2002].
- Liu, Fu-Shan. (1995). **Building a Farmer's Organization in Developing Country: The Taiwan Experience**. Taipei: National Training Institute for Farmer's Organization.
- Thongchai, Petcharatana. (1994). **Agricultural Development in Thailand: Policy Formulation and Project and Programme Application**. Bangkok: Ministry of Agriculture and Cooperatives.
- Upton, M and J.M. Dixon. (1994). **Methods of Micro-level Analysis for Agricultural Programmes and Policies: A Guideline for Policy Analysts**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Wu, Torng-Chang. (2001). **Introduction of Taiwan Agricultural Development Process**. Taipei: National Training Institute for Farmer's Organization.
- Yen, Chien-Hsien. (2001). **The Relationship Between Farmer's Organization and Agribusiness Development in Taiwan**. Taipei: National Training Institute for Farmer's Organization.