

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การที่มนุษย์ดำเนินกิจกรรมเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรมีเป้าหมายหลักเพื่อการบริโภคและอุปโภค การเกษตรจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่ไม่สามารถแยกออกจากมนุษย์ได้ แต่เดิมการเกษตรกรรมของมนุษย์พึ่งพาอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก และกระบวนการเพาะปลูกก็เป็นแบบผสมผสานซึ่งเพียงพอกับความต้องการของมนุษย์ที่ยังมีจำนวนประชากรไม่มากนัก การทำธุรกิจการเกษตรในสมัยนั้นจึงเป็นเพียงการนำเอาผลิตผลทางการเกษตรมาแลกเปลี่ยนกันเอง ต่อมาเมื่อมนุษย์มีความเจริญทางวิทยาศาสตร์มากขึ้นมีการประดิษฐ์และพัฒนาเครื่องจักร เครื่องมือ และสารเคมี เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้เพียงพอสำหรับการนำไปใช้ประโยชน์ในการบริโภคของประชากรที่เพิ่มมากขึ้นจึงเป็นการทำการเกษตรในเชิงพาณิชย์ ทำให้แนวคิดทางด้านเกษตรเปลี่ยนแปลงไปจากการพึ่งพาธรรมชาติมาเป็นการใช้เทคโนโลยีการเกษตรเพื่อเร่งรัดผลผลิตที่สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ตามกระแสของระบบทุนนิยมที่เรียกว่า การปฏิวัติเขียว (Green Revolution) กล่าวคือ การทำอุตสาหกรรมเกษตรที่เน้นการเพิ่มผลผลิตปริมาณมากในพื้นที่จำกัดโดยมีเป้าหมายมุ่งการค้าเชิงธุรกิจ ซึ่งเป็นการทำการเกษตรที่ได้ใช้ ปุ๋ยเคมี สารเคมี และเทคโนโลยีเข้าช่วยเพื่อเพิ่มผลผลิต โดยมุ่งหวังต่อการเพิ่มและการสร้างรายได้เป็นหลัก (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554)

การปลูกพืชโดยพึ่งพาปัจจัยภายนอกธรรมชาติ เช่น ปุ๋ยเคมี สารเคมี และยาปราบศัตรูพืชนั้นเป็นวิธีที่ง่ายต่อการควบคุมผลผลิตจึงทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่นิยมทำการเกษตรลักษณะนี้จนกลายเป็นความเคยชินกับการเกษตรที่ใช้สารเคมี หรือ เกษตรกรรมเคมี (Chemical agriculture) ซึ่งเรียกว่า เกษตรกระแสหลัก (Mainstream Agriculture) ที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้นโดยมุ่งหวังสร้างรายได้เป็นหลักซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ปัญหาดินเสื่อมโทรม (Land degradation) ความอุดมสมบูรณ์ในดินลดน้อยลง เนื่องมาจากการใช้ปุ๋ยเคมีเร่งผลผลิตเป็นระยะเวลานาน โดยไม่มีการบำรุงดิน ทำให้คุณสมบัติทางกายภาพของดินเปลี่ยนแปลงไปจนไม่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของพืช เกษตรกรจึงต้องใช้ปุ๋ยเคมีในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น แต่อัตราการเพิ่มผลผลิตกลับลดลง และการใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชก่อให้เกิดปัญหาสารพิษตกค้างในสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังทำลายสิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์ต่อระบบนิเวศ เช่น ผีเสื้อ เป็นต้น อันเป็นการทำลายสมดุลธรรมชาติ ทั้งยังทำให้เกิดการระบาดของแมลงศัตรูพืชมากขึ้นด้วย

ประการที่สอง ปัญหาต่อเศรษฐกิจ แม้เกษตรกรกระแสหลัก หรือเกษตรกรเคมีจะมีเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาหารและเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร แต่ในระยะยาวปรากฏผลในทางตรงกันข้ามเพราะการใช้สารเคมีในการเกษตรนั้นเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตสูงกว่ารายได้ของเกษตรกรทำให้เกษตรกรมีหนี้สิน เกษตรกรจำนวนมากต้องเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น ๆ นอกจากนี้เศรษฐกิจระดับประเทศก็ได้รับความเสียหายจากการขาดดุลการค้าเนื่องมาจากการนำเข้าสารเคมีไม่ว่าจะเป็นปุ๋ยเคมี และยาปราบศัตรูพืช ตลอดจนเมล็ดพันธุ์พืชจากต่างประเทศ

ประการที่สาม ปัญหาต่อสุขภาพของเกษตรกรและผู้บริโภค เพราะการใช้สารเคมีในทางการเกษตรนอกจากจะตกค้างในสิ่งแวดล้อมแล้ว บางส่วนยังตกค้างอยู่ในผลผลิตทางการเกษตรที่ใช้บริโภคด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปลูกพืชที่ต้องการเพิ่มปริมาณผลผลิตให้ได้มากกว่าเดิมจึงใช้สารเคมีหรือปุ๋ยเคมี เพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ในดิน ซึ่งในระยะยาวผลที่ตามมาคือทรัพยากรดินเสื่อมโทรมเนื่องจากแร่ธาตุในดินถูกดูดซับลดลงอย่างต่อเนื่อง และหากไม่มีการฟื้นฟูสภาพดิน หรือเกิดการชะล้างพังทลายของดินก็จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรลดน้อยลงไปในท้ายที่สุดอาจไม่สามารถเพาะปลูกพืชได้อีก นอกจากนี้ เมื่อใช้สารเคมีฆ่าลงพื้นที่เดิมทำให้ศัตรูพืชได้แก่ แมลงและวัชพืช ของพืชชนิดนั้นทนทานต่อสารเคมีเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้เกษตรกรจำต้องใช้สารเคมีมากขึ้นในการกำจัดศัตรูพืชทำให้สารเคมีตกค้างในผลผลิตเกษตรก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของผู้บริโภค และเกษตรกรเอง และสารเคมียังปนเปื้อนสู่สภาพแวดล้อมธรรมชาติอีกด้วย จากรายงานการสำรวจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization – FAO) และ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environmental Program – UNEP) พบว่า พื้นที่ดินของโลกประมาณ 32.5-45.5 ล้านไร่มีศักยภาพการผลิตพืชลดลงสืบเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของดิน และถ้าหากอัตราการความเสื่อมโทรมของดินยังคงเป็นอยู่อย่างที่ผ่านมาโดยไม่มีการป้องกันแก้ไข ในช่วงปีนับแต่ พ.ศ. 2543 เป็นต้นไปพื้นที่แหล่งผลิตของประเทศกำลัง

พัฒนาในเขตร้อนขึ้นอัตราการผลิตจะลดลง 32 เปอร์เซ็นต์ และผลผลิตรวมจะลดลง 19 เปอร์เซ็นต์ (พิพจน์ ไทกล้า, 2549) หากปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวดำเนินต่อไปจะทำให้ทั่วโลกประสบกับวิกฤตความมั่นคงทางอาหารและสิ่งแวดล้อม มากไปกว่านั้นการปลูกพืชตามกระแสของระบบทุนนิยมได้ผลักดันให้เกษตรกรส่วนใหญ่เข้าสู่ระบบการเกษตรกรรมกระแสหลัก (Mainstream agriculture) ที่ต้องการเพิ่มผลผลิตให้ได้จำนวนมากโดยใช้สารเคมี ซึ่งทำให้เกษตรกรยึดติดกับการใช้สารเคมีหรือจะกล่าวได้ว่ากลายเป็น เกษตรกรรมเคมี (Chemical agriculture) ดังจะเห็นได้จากที่สหภาพยุโรปในช่วงยุคปฏิวัติเขียวได้มีนโยบายทางการเกษตรในช่วงปี พ.ศ. 2504 ที่มีวัตถุประสงค์ตามสนธิสัญญากรุงโรม (Treaty of Rome) คือ เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตรโดยการพัฒนาการเกษตรและสนับสนุนความก้าวหน้าในเทคโนโลยีเกษตรแต่ผลลัพธ์ที่ได้ก่อให้เกิดผลเสียหลายอย่างตามมาเช่นการผลิตสินค้าเกษตรเกินความต้องการของตลาด การเพาะปลูกที่ไม่คำนึงถึงผลเสียต่อสภาพแวดล้อม ราคาสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรปสูงกว่าตลาดโลก เป็นต้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2560, ออนไลน์)

ปัจจุบันนานาประเทศตระหนักถึงปัญหาจากการเกษตรที่ใช้สารเคมีมากขึ้นจึงได้มีแก้ไข โดยการนำแนวคิดการทำเกษตรอินทรีย์ซึ่งสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movement - IFOAM) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า คือ ระบบการผลิตที่ดูแลสุขภาพดิน ระบบนิเวศ และผู้คนเกษตรอินทรีย์นั้นพึ่งพากระบวนการนิเวศวิทยา ความหลากหลายทางชีวภาพ และ วัฏจักรธรรมชาติถูกรับให้เข้ากับบริบทของพื้นที่นั้น แทนการใช้ปัจจัยภายนอกที่มีผลด้านลบ เกษตรอินทรีย์ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น เข้ากับนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์เพื่อเป็นประโยชน์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และส่งเสริมความสัมพันธ์ที่เป็นธรรม และคุณภาพชีวิตที่ดีต่อสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นได้ว่า การเกษตรอินทรีย์เป็นการทำการเกษตรที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมไม่ใช้สารเคมีและปุ๋ยเคมี ไม่ตัดต่อพันธุกรรมพืช รวมไปถึงต้องใช้วิธีการทำการเกษตรที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม มาใช้กันมากขึ้น เช่น การปลูกพืชหมุนเวียน การปลูกหลากหลาย เป็นต้น และคำนึงถึงสุขอนามัยของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญโดยกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (วิริยะ คล้ายแดง, 2549, หน้า 3) ได้กล่าวถึงความเป็นมาเกี่ยวกับการเกษตรอินทรีย์ซึ่งเริ่มมาจากทวีปยุโรปได้มีการเสนอผลงานวิจัยของเกี่ยวกับการทำการเกษตรแบบปฏิเสธการใช้สารเคมี ทำให้ต่อมากลุ่มประเทศยุโรปได้ค้นคว้าเรื่องเกษตรปลอดสารพิษตกค้าง หรือการปนเปื้อนของสารเคมีนำไปสู่การรวมกลุ่มจัดทำมาตรฐานการผลิตทางเกษตรที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคเป็นสมาพันธ์เกษตรอินทรีย์สากล หรือ (International Federation Organic Agriculture Movement: IFOAM) ต่อมาองค์การการค้าโลก (WTO) ได้ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเกษตรอินทรีย์ คือ มาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measure: SPS) ที่ส่งผลกระทบต่อการค้า

ระหว่างประเทศในการใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าแบบแอบแฝง ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบดังกล่าวทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเป็นอย่างมาก เพราะสินค้าเกษตรของไทยต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐานจึงจะสามารถเข้าสู่ตลาดต่างประเทศได้

ในส่วนของประเทศไทยมีลักษณะทางกายภาพที่มีความอุดมสมบูรณ์เป็นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรซึ่ง ผลิตผลทางการเกษตรได้รับความนิยมในหลายประเทศ แต่เดิมการเกษตรในประเทศไทยพึ่งพาอาศัยธรรมชาติและภูมิปัญญาเกษตรท้องถิ่นที่เกื้อกูลกับสิ่งแวดล้อม ต่อมาการทำเกษตรของไทยได้รับอิทธิพลมาจากการปฏิบัติเขียวที่เน้นอุตสาหกรรมเกษตรที่ใช้สารเคมีเพิ่มผลผลิตเพื่อเข้าสู่ตลาดให้มากที่สุด ปรากฏชัดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่กระทรวงเกษตรให้การสนับสนุนส่งเสริมใช้เทคโนโลยีการเกษตร เช่น สารเคมีและเครื่องจักร เพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิต และปรับปรุงคุณภาพของผลผลิต แต่อย่างไรก็ตามผลกระทบจากการเกษตรที่ใช้เคมีได้ทำลายสภาพแวดล้อมทางการเกษตรโดยเฉพาะความอุดมสมบูรณ์ของดิน ซึ่งทำให้ผลผลิตช่วงต่อมาลดลงเป็นลำดับ เกษตรกรต้องเพิ่มปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิตมากขึ้น เช่น ปุ๋ยเคมี และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น ในการเพิ่มปริมาณผลผลิตให้มากกว่าเดิมเป็นเหตุให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และปัญหาสารพิษตกค้างจากสารเคมีก็มีผลต่อสุขภาพของตัวเกษตรกร และผู้บริโภค ซึ่งผู้บริโภคในปัจจุบันให้ความสำคัญกับสุขภาพของตนทำให้สินค้าที่ใช้สารเคมีไม่ได้รับเข้าสู่ตลาดโดยเฉพาะตลาดภายนอกประเทศ ดังเช่นในกลุ่มสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่น เป็นต้น (แผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับที่ 1, 2551, หน้า 3) จากการสนับสนุนของภาครัฐดังกล่าวทำให้เกษตรกรไทยส่วนมากเคยชินและยึดติดกับการเกษตรที่ใช้สารเคมีเป็นหลักเนื่องจากเป็นวิธีที่ง่ายและได้ผลผลิตเร็วตอบสนองต่อความต้องการของตลาดที่กล่าวมานี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการเกษตรเคมีก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม และเชื่อมโยงไปถึงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร จึงไม่ใช่แนวทางการทำการเกษตรที่ถูกต้องสำหรับเกษตรกรไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน

ปัญหาการใช้สารเคมีของเกษตรกรไทยซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพส่วนใหญ่ของประเทศจำนวน 11.4 ล้านคน หรือ 30 เปอร์เซ็นต์ของผู้ประกอบอาชีพ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2561) ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ จากสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญและตระหนักในปัญหาผลกระทบของสารเคมีต่าง ๆ จากการเกษตร ถ้าหากเกษตรกรไทยยังคงใช้วิธีการปลูกพืชที่พึ่งพาสารเคมีเป็นหลักเหมือนเดิมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรของไทยที่อาจถูกปฏิเสธจากตลาดโลกได้ รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญที่จะปรับเปลี่ยนจากการปลูกพืชที่ใช้สารเคมีมาเป็นเกษตรอินทรีย์เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการทำการเกษตร กล่าวคือ การทำการเกษตรอินทรีย์นั้นคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและสอดคล้องกับความเป็นอยู่ของ

เกษตรกร ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ซึ่งเป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัววราชนกาลที่ 9 ทรงมีพระราชดำรัสแก่เกษตรกรไทย และถูกนำมาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาตินับแต่ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) รวมถึงแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) เพื่อปรับตัวกับการแข่งขันทางการค้าสินค้าเกษตรที่มีแนวโน้มของผู้บริโภคที่หันมาให้ความสำคัญกับสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม หรือสินค้าเกษตรอินทรีย์มากขึ้น ซึ่งการที่เกษตรกรไทยจะปรับเปลี่ยนมาทำการเกษตรอินทรีย์ก็สามารถทำได้เพราะประเทศไทยมีภูมิประเทศที่เหมาะสมต่อการทำการเกษตรกรรม

อย่างไรก็ตามการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยยังไม่เป็นที่แพร่หลายนัก และมีเกษตรกรส่วนน้อยที่หันมาทำการเกษตรอินทรีย์เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงยึดติดอยู่กับระบบการเกษตรที่ใช้สารเคมีอยู่ ซึ่งจากการประเมินผลนโยบายเกษตรอินทรีย์จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2551-2554) ต่อการผลิต วิถีชีวิต และสภาพแวดล้อมในพื้นที่ของเกษตรกรอินทรีย์ (ปรารณา ยศสุข, 2557) พบว่ามีผลทั้งทางบวกและทางลบ โดยด้านการหนุนเสริมการเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ของประเทศในด้านบวก ได้แก่

- 1) เกิดกระแสผู้บริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น
- 2) เกิดการเพิ่มขึ้นของการสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนด้านลบเกิดการชะลอตัวของการขับเคลื่อนการเกษตรอินทรีย์ของประเทศ ได้แก่

- 1) เกษตรกรยังคงขาดการรับรู้เกี่ยวกับความรู้พื้นฐานและนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกร ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- 2) การไม่เข้มงวดการควบคุมการใช้สารเคมีของภาครัฐ
- 3) นโยบายอื่นของภาครัฐที่มีผลต่อการลดปริมาณการผลิตเกษตรอินทรีย์ และขัดขวางการเข้าสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกร
- 4) ระบบการติดตามประเมินผลที่ไม่มีความชัดเจน
- 5) วิถีเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของภาครัฐ
- 6) นโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐไม่ได้มองถึงคุณค่าทางจริยธรรมของชุมชน

แม้ว่าภาครัฐจะน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อพื้นที่ แต่การปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของเกษตรกรและผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ซึ่งเห็นได้จากผลที่เกิดขึ้น

จากนโยบายเป็นผลกระทบด้านลบมากกว่าด้านบวก แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องระหว่างสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นกับการน่านโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ (ปรารณา ยศสุข, 2557) การสนับสนุนเชิงนโยบายในปัจจุบันจึงไม่สามารถจูงใจให้เกษตรกรหันมาทำการเกษตรอินทรีย์และนโยบายนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาลไม่มีความต่อเนื่องเห็นได้จากแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์

แห่งชาติฉบับที่ 1 สิ้นสุดไปตั้งแต่ปี 2555 ซึ่งกว่าจะมีการทำแผนฉบับต่อมาใช้เวลาถึง 5 ปี จึงมีการทำแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2560 ถ้าหากยังคงเป็นปัญหาเช่นนี้ต่อไปวัฏจักรของการเกษตรที่ใช้สารเคมีของเกษตรกรไทยก็ยังคงดำเนินอยู่ กล่าวคือ การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยใช้สารเคมีก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทำให้ผลผลิตตกต่ำลงทั้งด้านคุณภาพและราคา ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพของผู้บริโภคและเกษตรกร และท้ายที่สุดสินค้าเกษตรของไทยไม่เป็นที่ยอมรับของตลาดทั้งในระดับสากลและภายในประเทศทำให้เกษตรกรก็มีรายได้น้อยและยังคงประสบปัญหาความยากจนเช่นเดิม

จากที่กล่าวมานี้ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าการที่จะทำให้นโยบายสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับส่งเสริมด้านการเกษตร รวมถึงการควบคุมมาตรฐานสินค้าเกษตร แต่บทบัญญัติกฎหมายไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการส่งเสริม สนับสนุนให้เกษตรกรนำระบบเกษตรอินทรีย์มาใช้ จึงขาดกลไกทางกฎหมายที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ระบบเกษตรอินทรีย์อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนนับตั้งแต่การกำหนดเป็นนโยบาย การนำเอานโยบายสู่การดำเนินการ และการมีมาตรการที่เหมาะสมในการส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกร ทั้งนี้เพราะแม้ว่าจะได้มีนโยบายส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 แต่การเป็นนโยบายก็สามารถจะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้ตามรัฐบาลแต่ละสมัย จึงไม่สามารถที่จะยืนยันถึงความยั่งยืนในการส่งเสริมเกษตรกรใช้ระบบเกษตรอินทรีย์ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่จะเกิดผลผลิตอินทรีย์ที่มีคุณค่าและมีราคา

จากที่กล่าวมาการวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่ว่า เกษตรอินทรีย์เป็นทางออกหนึ่งที่จะช่วยให้เกษตรกรไทยหลุดพ้นจากวัฏจักรของการทำการเกษตรที่ใช้สารเคมี โดยการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมชัดเจนให้เกษตรกรหันมาทำการเกษตรอินทรีย์ จำต้องมีกฎหมายส่งเสริม สนับสนุน และจูงใจเกษตรกรในการทำการเกษตรอินทรีย์ และเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้กฎหมายส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะยังไม่มีปรากฏในประเทศไทย ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศมีกฎหมายส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดา เป็นต้น การวิจัยนี้จึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรไทยทำการเกษตร

อินทรีย์โดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งคำตอบที่ได้จากการวิจัยจะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ เพื่อส่งเสริมการทำการเกษตรอินทรีย์

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความจำเป็นที่ต้องส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรไทยให้ปรับเปลี่ยนแนวทางการทำการเกษตรมาเป็นการเกษตรอินทรีย์ จากที่เป็นการเกษตรที่ใช้สารเคมีโดยไม่คำนึงถึงปัญหาต่างๆที่เป็นผลกระทบ โดยมีเป้าหมายเพียงเพื่อการเพิ่มผลผลิต ซึ่งในระยะยาวผลผลิตทางการเกษตรจะลดน้อยลง และมีการปนเปื้อนของสารเคมี ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคกระทบต่อคุณภาพชีวิตทั้งของผู้บริโภคและเกษตรกรเอง ทำให้ถูกปฏิเสธจากตลาดได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเอง การวิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญที่จะวิจัยเพื่อหาคำตอบที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการเกษตรจากแนวทางเดิมคือ เกษตรที่ใช้สารเคมี มาเป็นเกษตรอินทรีย์ที่ไม่ใช้สารเคมี หรือเกษตรอินทรีย์ ซึ่งจะทำการเกษตรมีความยั่งยืน การวิจัยนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ ซึ่งการศึกษาและวิจัยได้ให้ความสำคัญในประเด็นศึกษาดังต่อไปนี้เพื่อให้ได้คำตอบสำหรับนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ

### 1) หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องการส่งเสริม สนับสนุนเกษตรอินทรีย์เป็นประเด็นสำคัญในการทำวิจัยเพราะปัญหาการทำการเกษตรเคมียังคงมีอยู่ในปัจจุบันเนื่องมาจากค่านิยมของเกษตรกรที่ถูกปลูกฝังแนวคิดการทำการเกษตรที่ใช้สารเคมียังคงมีอิทธิพลต่อการทำการเกษตรของเกษตรกรไทย ดังนั้นมีหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่สำคัญเพื่อใช้การวิเคราะห์โดยแบ่งเป็น 4 ด้านดังต่อไปนี้

#### ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

#### หลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development)

การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต (คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา) เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดดุลยภาพ มีความสำคัญในการนำมาเป็นพื้นฐานแนวคิดการเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้การเกษตรมีการพัฒนาโดยมีการบูรณาการกับองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องมาประสานกันให้เกิดเป็นองค์รวม เพราะการเกษตรอินทรีย์ต้องมีความสอดคล้องกับธรรมชาติ ในท้องถิ่น การศึกษาแนวคิดนี้จะสามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ได้

### ทฤษฎีกายยา (Gaia Theory)

มีการตั้งสมมุติฐานทางวิทยาศาสตร์ว่า โลกนี้เปรียบเสมือนเป็นสิ่งมีชีวิตหนึ่งที่มีระบบนิเวศเป็นเสมือนอวัยวะและร่างกาย ทฤษฎีดังกล่าวเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1969 โดย เจมส์ เลิฟลอค นักวิทยาศาสตร์ชาวอังกฤษได้ ตั้งสมมุติฐานกายยา (Gaia Hypothesis) ขึ้นโดยกล่าวไว้ว่า โลกประกอบด้วยอินทรีย์สาร (Organic) และอนินทรีย์สาร (Inorganic) ได้พัฒนาการไปด้วยกันเหมือนเป็นระบบการดำรงชีวิตที่คู่กันอย่างแนบแน่นซึ่งได้สร้างตัวเองและควบคุมตัวเอง กล่าวคือ ทัวทั้งดาวเคราะห์เป็นเหมือนสิ่งมีชีวิตหนึ่งเดียวกัน หากกระทบต่อสิ่งหนึ่งก็จะมีผลต่ออีกสิ่งหนึ่ง การเกษตรกรรมก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ ที่สามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นการปฏิเสธรการใช้สารเคมีในทุกรูปแบบของเกษตรอินทรีย์เป็นการรักษาไว้ซึ่งธรรมชาติที่เป็นส่วนหนึ่งของโลก และยังรักษาไว้ซึ่งผลผลิตที่มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคด้วย ทำให้การพัฒนาทางการเกษตรสามารถก้าวไปพร้อมกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความยั่งยืนกับเกษตรกรได้จนถึงรุ่นต่อไปโดยไม่ได้มองที่ผลประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับเพียงอย่างเดียว แต่มองที่องค์รวมที่เกี่ยวข้องกันทั้งธรรมชาติ มนุษย์ พืช สัตว์เป็นสิ่งสำคัญที่อยู่รวมเกื้อกูลกันในระบบนิเวศ

#### ด้านการเกษตร ได้แก่

##### หลักการเกษตรอินทรีย์ (Organic Agriculture)

เกษตรอินทรีย์เป็นการทำการเกษตรที่ใช้หลักการพึ่งพิงความสมดุลตามธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน สามารถให้ผลผลิตที่ดีในสภาพแวดล้อมที่ได้รับการอนุรักษ์ฟื้นฟู โดยสร้างความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศน์ไม่พึ่งพาปัจจัยภายนอกอย่างสารเคมี ไม่ว่าจะเป็นทั้งปุ๋ยเคมีหรือยากำจัดศัตรูพืช นอกจากนี้เกษตรอินทรีย์ยังให้ความสำคัญกับเกษตรกรผู้ผลิตและชุมชนท้องถิ่น มุ่งสร้างความมั่นคงให้กับเกษตรกร ตลอดจนอนุรักษ์และฟื้นฟูวิถีชีวิตของชุมชนเกษตรกร เกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์ต้องเรียนรู้ระบบนิเวศน์ในท้องถิ่นของตน และพัฒนาระบบการบริหารจัดการฟาร์มของตนตามปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น การทำการเกษตรอินทรีย์ที่ดีต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการเรียนรู้และภูมิปัญญา เกษตรกรต้องสังเกตศึกษา วิเคราะห์สังเคราะห์ และถอดบทเรียนเกี่ยวกับฟาร์มของตน (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2555, หน้า 18) เพราะการทำการเกษตรอินทรีย์นั้นยังคงทำให้เป็นการค้าที่ยังต้องอยู่กับกลไกของตลาด ดังนั้น การศึกษาแนวคิดการทำการเกษตรอินทรีย์นั้นต้องศึกษาใน 3 ด้านให้มีความสอดคล้องกัน ได้แก่

(1) ด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เกษตรอินทรีย์เน้นวิถีธรรมชาติให้สอดคล้องกับระบบนิเวศ มีการหมุนเวียนธาตุอาหารสร้างความอุดมสมบูรณ์ในดินให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพทำให้ระบบนิเวศน์เกิดสมดุล



(2) ด้านเศรษฐศาสตร์ การเกษตรอินทรีย์นั้นไม่ได้ปฏิเสธกลไกตลาด ดังนี้แนวคิดการเกษตรอินทรีย์นั้นต้องมีการศึกษาหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อความมั่นคงของเกษตรกร โดยสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม

(3) ด้านสังคม เนื่องจากการทำการเกษตรอินทรีย์นั้นมีการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยปัจจัยจากภายนอก

หลักการเกษตรอินทรีย์มีความสำคัญเพื่อให้เกษตรกรสามารถเชื่อมโยงการทำงานเกษตรเข้ากับมิติด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องข้างต้นซึ่งจะสามารถทำให้เกษตรกรเกิดความมั่นคงได้ การศึกษาหลักการเกษตรอินทรีย์จึงมีความจำเป็นต่อการส่งเสริม สนับสนุนและจูงใจให้เกษตรกรหันมาทำการเกษตรอินทรีย์แทนการทำการเกษตรแบบเดิม

#### **หลักการเกษตรยั่งยืน (Sustainable Agriculture)**

เกษตรยั่งยืน คือ ระบบเกษตรกรรมที่มีความสัมพันธ์ และเกื้อกูลกับสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละภูมิภาค สามารถให้ผลผลิตที่ปลอดภัย และหลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ และการพึ่งพาปัจจัยภายนอกโดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเกษตรกร อันจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดี และการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร ซึ่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO, 2008) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบ 5 ประการของเกษตรยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์ ประกอบครบทั้ง 5 ประการนี้จึง จะเป็นเกษตรยั่งยืนที่แท้จริงได้แก่

- (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Resources-conserving) เช่น ที่ดิน น้ำ เป็นต้น
- (2) ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม (Environmentally non-degrading)
- (3) ขอมรับได้ทางเทคนิค (Technically appropriate)
- (4) ขอมรับได้ทางเศรษฐกิจ (Economically acceptable)
- (5) ขอมรับได้ทางสังคม (Socially acceptable)

หลักการเกษตรยั่งยืนมีความสำคัญสอดคล้องกับการทำเกษตรอินทรีย์เป็นเหมือนหัวใจของการทำการเกษตรอินทรีย์เพราะการทำการเกษตรอินทรีย์นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืน ดังนั้นการที่จะทำการเกษตรอย่างไรให้เกิดความยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องการศึกษาเพื่อให้ได้มาถึงแนวทางการส่งเสริมเกษตรกรให้เกิดความยั่งยืน

## ด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่

### แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) เป็นแนวคิดที่ต้องการให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยจากภายนอกเช่นสารเคมี จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ว่าเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดที่ให้ดำรงอยู่และปฏิบัติตนในทางสายกลางโดยเฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันโลก ยึดหลักการมีเหตุและผลเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันสำหรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงจากภายในและภายนอก มีความสำคัญในการใช้บริหารจัดการตนเองของเกษตรกรระหว่างทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด การศึกษาถึงแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะแสดงให้เห็นได้ว่าเมื่อเกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองจนเกิดความมั่นคงขั้นพื้นฐานแล้ว เกษตรกรก็สามารถที่จะปรับเปลี่ยนตามสภาพปัจจัยภายนอกที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ให้มั่นคงยั่งยืน

### แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม

เป็นการนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาจูงใจผู้ที่ก่อมลพิษผ่านการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการทางด้านภาษี หรือมาตรการที่เพิ่มต้นทุนให้ผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมต่อสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น และเป็นการสนับสนุนให้อุรักษ์สิ่งแวดล้อม แนวคิดนี้นำมาเพื่อส่งเสริมจูงใจเกษตรกรให้เลิกใช้สารเคมีและหันมาทำการเกษตรอินทรีย์ผ่านมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งจะเป็นไปในแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรในการลดต้นทุนทางการผลิต และสนับสนุนทางด้านเงินทุน เป็นต้น

### แนวคิดมูลค่าเศรษฐกิจและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในการพัฒนาประเทศปฏิเสศไม่ได้ที่จะต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ทั้งในการผลิตและการบริโภค และสิ่งแวดล้อมยังเป็นแหล่งรองรับของเสียจากกระบวนการผลิต การแปรรูป หรือการบริโภคโดยตรงของมนุษย์ แต่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นไม่เพียงพอที่จะรองรับความต้องการของมนุษย์ทำให้ธรรมชาติไม่สามารถฟื้นกลับคืนสู่สภาพสมดุลได้ ซึ่งมูลค่าของธรรมชาติที่เสียไปนั้นไม่สามารถคำนวณออกมาเป็นต้นทุนได้ มูลค่าความเสียหายนี้ไม่ได้สะท้อนถึงมูลค่าที่แท้จริงในตลาด (อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, 2554) ซึ่งมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้น เป็นการวัดมูลค่าของการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นที่มีผลต่อความอยู่ดีกินดีของมนุษย์ (A. Myrick Freeman, 2014, p. 13) เพราะจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบตลาดของราคาสินค้าและบริการ

## ด้านกฎหมาย ได้แก่

### หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การเกษตรมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอย่างปฏิเสธไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกษตรอินทรีย์ที่เน้นการพึ่งพาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งอนุรักษ์และฟื้นฟูธรรมชาติ หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีพื้นฐาน 2 ประการ ได้แก่

#### (1) หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility)

เป็นการรับรองสิทธิอธิปไตยของแต่ละรัฐที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติในเขตอำนาจอธิปไตยของตน ทั้งนี้การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต้องไม่สร้างความเสียหายต่อรัฐอื่น หลักการนี้ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ปัจจุบันที่โลกประสบวิกฤตการณ์โลกร้อนจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จึงมีการกำหนดให้ประเทศที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนเยอะต้องมาซื้อคาร์บอนเครดิตจากประเทศที่มีการปล่อยก๊าซน้อย เพราะการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์นั้นมีผลกระทบต่อทั้งโลก การทำการเกษตรอินทรีย์เป็นการทำการเกษตรที่มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรสามารถสร้างเป็นคาร์บอนเครดิตได้ซึ่งจะสามารถจัดสร้างเป็นรูปแบบมาตรการส่งเสริมที่เหมาะสมในกฎหมายต้นแบบได้

#### (2) หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle: PP)

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมจะต้องกระทำควบคู่ไปกับมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา เพราะว่า การที่สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายไปแล้วนั้นก็เป็นการยากที่จะแก้ไขให้กลับเป็นดังเดิมได้ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมนั้นต้องใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูตลอดจนทรัพยากรบางประเภทไม่สามารถฟื้นฟูได้ใช้แล้วหมดลงไป การทำการเกษตรอินทรีย์ก็สามารถถือได้ว่าเป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้าได้การศึกษาหลักการดังกล่าวจะแสดงให้เห็นได้ว่า มาตรการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์นั้นสามารถช่วยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภาคการเกษตร และนำมาสร้างเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในกฎหมายต้นแบบเพื่อส่งเสริมการเกษตรหมุนเวียนได้

### หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Principle)

หมายถึง กระบวนการตัดสินใจของประชาชนในการเรียนรู้และกำหนดการพัฒนาวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองร่วมกัน (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560, ออนไลน์) และประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และร่วมรับผลดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรม โดยเฉพาะที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 58)

เกษตรกรก็เป็นประชาชนที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการหรือกิจกรรมที่ภาครัฐจัดทำขึ้นมา มีผลกระทบ แต่เดิมที่กฎหมายหรือนโยบายบางประการไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพส่วนหนึ่งก็เพราะขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการศึกษาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องจะทำให้การจัดทำกฎหมายต้นแบบมีประสิทธิภาพตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

### **หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)**

การเกษตรนั้นมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะการเกษตรต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ เกษตรกรเป็นมนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ ในความเสมอภาคและความถูกต้องของเงื่อนไขในการดำรงชีวิต ในคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สามารถสนองตอบต่อศักดิ์ศรีและความเป็นอยู่ที่ดีของชีวิต โดยได้แสดงความรับผิดชอบอย่างจริงจังในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ทั้งต่อคนในรุ่นปัจจุบันและในรุ่นต่อไปในอนาคต แนวคิดสิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อมในทางการเกษตรมีความสำคัญเพราะเกษตรกรเป็นประชากรของชุมชนที่มีสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน และต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีของตนให้ยั่งยืน โดยแนวคิดนี้ได้ถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่จะนำมาเป็นแม่บทให้กับการจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ที่จะสามารถอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนถึงคนรุ่นหลัง

### **แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)**

แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism) คือ การมีอยู่ร่วมกันของกฎหมาย หรือ ประเพณีบรรทัดฐานหลายอย่างในสังคมเดียวกัน อย่างเช่นกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ที่รวมตัวกันโดยอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของการทำเกษตรอินทรีย์ที่ตกลงร่วมกันอย่างเคร่งครัดเพื่อให้มาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ของตนผ่านเกณฑ์มาตรฐานการรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานสากล เช่น IFOAM หรือ USDA เป็นต้น ทั้งที่กฎหมายของประเทศไทยก็มีการวางมาตรฐานการรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ แนวคิดพหุนิยมทางสังคมจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาทำความเข้าใจถึงรูปแบบที่กลุ่มเกษตรกรได้ตกลงยอมรับกันและนำมาใช้เป็นกฎเกณฑ์ของกลุ่ม เพื่อจะค้นหาถึงรูปแบบมาตรการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ได้ตรงต่อความต้องการของเกษตรกรในการนำมาสร้างเป็นกฎหมายต้นแบบ

### **ทฤษฎีสิทธิชุมชน (Community Rights)**

สิทธิชุมชน (Community Rights) คือ ข้อตกลงกฎเกณฑ์ทางสังคมที่พัฒนาให้กลุ่มคนร่วมกันจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคมและอื่น ๆ โดยกลุ่มคนดังกล่าว มีความสัมพันธ์ทางสังคม

และมีวัฒนธรรมที่ต้องร่วมกันโดยพื้นฐานแล้วสิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามจารีตประเพณี (Customary Law) ก่อนที่รัฐธรรมนูญฯ จะเข้ามารับรองขึ้นเป็นสิทธิอย่างหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สิทธิชุมชนนั้นมีความสำคัญที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจ โดยเฉพาะชุมชนเกษตรกรที่จะทำการเกษตรอินทรีย์ที่ต้องพึ่งพาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ เกษตรกรจำเป็นต้องทราบถึงสิทธิที่ตนมีต่อทรัพยากรในท้องถิ่นของตนและต้องตระหนักคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมทางการเกษตร เพื่อการจะจัดทำมาตรการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ให้มีความสอดคล้องกับสิทธิชุมชน

จากหลักการ แนวคิดและทฤษฎีข้างต้นเมื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ได้ถึงแนวทางการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกรได้อย่างเป็นรูปธรรม ตั้งแต่การวิเคราะห์ถึงรูปแบบและมาตรการการส่งเสริมที่ให้เกษตรกรมีการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโดยนำหลักการเกษตรอินทรีย์ที่มีพื้นฐานมาจากหลักการเกษตรยั่งยืนควบคู่ไปกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายใต้หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยนำเอาแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์ถึงรูปแบบการประกันความเสี่ยงของเกษตรกรให้มีเศรษฐกิจพื้นฐานที่มั่นคง นอกจากนี้ต้องพิจารณาถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้รูปแบบและมาตรการที่ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ตรงต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยนำแนวคิดพหุนิยมทางสังคมและทฤษฎีสิทธิชุมชนมาปรับใช้กับสถานการณ์ปัจจุบันของการเกษตรไทยได้อย่างเหมาะสมนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

## 2) สภาพปัญหา และผลกระทบจากการทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีภายในประเทศไทย

การใช้สารเคมีในภาคการเกษตรนั้นเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยทางด้านอาหารที่คุกคามมนุษย์ ทั้งยังก่อให้เกิดสารเคมีตกค้างในระบบนิเวศ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้ประมาณการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยมีถึงประมาณ 52,738 ตัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555) การตกค้างของสารเคมีในสินค้าเกษตรทำให้เกิดกระแสสังคมที่หันมาใส่ใจในการบริโภคอาหารที่ปลอดภัยต่อสุขภาพมากขึ้นกระตุ้นให้ความต้องการสินค้าเกษตรอินทรีย์มากขึ้น และจากผลกระทบของสารเคมีที่ตกค้างในธรรมชาติก็ทำให้เกิดกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทำให้เกษตรกรอินทรีย์ได้รับการผลักดันไปสู่การปฏิบัติมากขึ้นเนื่องจากเกษตรอินทรีย์เป็นระบบการจัดการเกษตรที่อยู่บนพื้นฐานของการรักษาสมดุลและความหลากหลายทางชีวภาพ โดยปราศจากการใช้สารเคมีซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดมลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามการเกษตรอินทรีย์ยังไม่เป็นที่แพร่หลายเพราะเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังนิยมใช้สารเคมีในการเกษตรเห็นได้จากความต้องการเคมีภัณฑ์ในตลาดที่สูงขึ้นในปี 2560 มีมูลค่าประมาณ 113,433-140,983 ล้านบาท คำนวณจากพืชเกษตรหลัก 5 ชนิด

ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา อ้อยและข้าวโพด (ศูนย์วิจัยธนาคารกสิกรไทย, 2560, หน้า 3) แม้จะภาครัฐจะมีนโยบายส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับปัจจุบัน จากการวิเคราะห์จุดอ่อนและข้อจำกัดของเกษตรอินทรีย์ในสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 มีดังต่อไปนี้

(1) เกษตรกร เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการผลิต การแปรรูปและตลาดเกษตรอินทรีย์อยู่ในวงจำกัด โดยส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักถึงผลประโยชน์จากการทำการเกษตรแบบอินทรีย์ จึงมีปัญหาในการผลักดันให้พื้นที่เป้าหมายเพิ่มขึ้นในระยะเวลาอันสั้น

(2) เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนมาทำการเกษตรอินทรีย์ และเกษตรกรที่ทำอยู่เดิมหันกลับไปทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีต่าง ๆ เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรทั่วไปอยู่ในเกณฑ์สูง

(3) ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในด้านการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ทั้งการผลิตและการตลาดโดยตรง

(4) ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการเกษตรอินทรีย์ระหว่างภาครัฐและเอกชนขาดการบูรณาการ เช่น จำนวนพื้นที่ แหล่งผลิต ปริมาณการผลิต ชนิดสินค้า ราคา และตลาด ฯลฯ

(5) ระบบการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐยังไม่เพียงพอ

(6) การพัฒนาองค์ความรู้ ของเกษตรกรและผู้บริโภค รวมทั้งการรณรงค์ส่งเสริม และให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เกษตรกรและผู้บริโภคทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญของการผลิตและการบริโภคอาหารอินทรีย์ยังอยู่ในวงจำกัด

(7) การพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ยังมีน้อย ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และปราชญ์ชาวบ้าน

ถ้าหากเกษตรกรไทยยังคงยึดติดกับใช้สารเคมีต่อไปจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งดินและน้ำถูกปนเปื้อนด้วยสารเคมีคุณภาพและปริมาณของผลผลิตที่ได้ลดลง สินค้าเกษตรจะขาดความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและไม่ได้รับการยอมรับเข้าสู่ตลาดทั้งภายในและนอกประเทศทำให้เกษตรกรสูญเสียรายได้ เพื่อให้ภาครัฐน่านโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์ที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรเปลี่ยนแนวทางการเกษตรที่ใช้สารเคมีมาเป็นการเกษตรอินทรีย์สามารถปฏิบัติอย่างแท้จริง ต้องมีกฎหมายมารองรับกับนโยบายและมีแนวทางปฏิบัติทางกฎหมายที่ชัดเจน ในส่วนของเกษตรกรจะเป็นการจูงใจให้เกษตรกรเห็นถึงความสำคัญ ผลลัพธ์และ

ผลกระทบจากการเกษตรที่ใช้สารเคมี กับการเกษตรอินทรีย์ ซึ่งผลที่ได้จากการวิเคราะห์จะนำไปสู่การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

### 3) รูปแบบวิธีการ มาตรการ และกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ของต่างประเทศ

ต่างประเทศได้เห็นถึงปัญหาของการใช้สารเคมีในการเกษตรจึงมีการส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนให้เกษตรกรมาทำการเกษตรอินทรีย์แทน โดยมีกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการ และมาตรการมารองรับ ซึ่งการวิจัยนี้เห็นถึงความสำคัญในการนำเอารูปแบบวิธีการและมาตรการ รวมถึงโครงสร้างของกฎหมายของต่างประเทศมาทำการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อประกอบเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ ดังต่อไปนี้

#### กฎหมายระหว่างประเทศ

สหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ(International Federation of Organic Agriculture Movement-IFOAM) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการเกษตรอินทรีย์ (IFOAM Basic Standards) ที่มีขอบเขตการตรวจสอบและรับรองแบ่งได้ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบและรับรองการปลูกหรือรับรองฟาร์มเป็นการตรวจสอบและรับรอง กระบวนการผลิตในฟาร์มอินทรีย์ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ เมล็ดพันธุ์และปัจจัยที่ใช้ผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์เป็นอินทรีย์หรือไม่ มีการตัดต่อพันธุกรรมหรือไม่ เป็นต้น ไปจนถึงการใช้ปัจจัยในการผลิต เช่น ใช้ปุ๋ยอะไรเป็นปุ๋ยเคมีหรือไม่ วิธีการดูแลรักษา บำรุงดินอย่างไร ป้องกันศัตรูพืชอย่างไร เป็นต้น

(2) การตรวจสอบและรับรองการจัดการผลิตและแปรรูป ตั้งแต่แหล่งที่มาของวัตถุดิบ กรรมวิธีการแปรรูป การบรรจุ ฯลฯ ต้องเป็นวิธีการทางอินทรีย์ที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย

ด้วยข้อกำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ขั้นต่ำในระดับสากล รวมทั้งข้อปฏิบัติพื้นฐานที่จะทำให้ผู้บริโภคเกิดความมั่นใจได้ว่าผลผลิตเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองปลอดภัยจากสารพิษเจือปนอย่างแท้จริง

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nation – FAO) และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization – WHO) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการทำมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ คือ Codex Guidelines on the Production, Processing, Labeling and Marketing of Organically Produced Foods มีเป้าหมายเพื่อนิยามความหมายคำว่า เกษตรอินทรีย์ (Organic) เพื่อให้เกิดการค้าอย่างเป็นธรรม ซึ่งไม่ใช่เกณฑ์มาตรฐานในการตรวจรับรองแต่เป็นเกณฑ์เพื่อให้รัฐบาล

ประเทศต่าง ๆ ที่ต้องการจัดทำข้อกำหนดและกฎระเบียบเกษตรอินทรีย์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของประเทศตนเองภายใต้บริบทของประเทศตน

### กฎหมายต่างประเทศ

#### (1) สหภาพยุโรป (European Union)

Council Regulation (EC) 834/2007 on organic production and labeling of organic products นำระบบ “Cross-compliance” มาใช้ซึ่งเป็นระบบจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรภายใต้เงื่อนไขมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยด้านอาหาร สุขภาพของพืชและสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ ตลอดจนข้อกำหนดในการรักษาที่ดินให้อยู่ในกรอบการดำเนินการทางการเกษตรและสิ่งแวดล้อมที่ดี (Good agricultural and environment condition : GAEC) นโยบายของ CAP ดังกล่าวยังบังคับให้ประเทศสมาชิก EU ต้องจัดตั้งระบบให้คำแนะนำแก่เกษตรกรเกี่ยวกับการจัดการฟาร์มและที่ดิน หรือ Farm Advisory System : FAS องค์กร ผู้ประกอบการภาครัฐและหรือเอกชนที่ทำหน้าที่ให้บริการความช่วยเหลือด้านการเกษตรแก่เกษตรกรในประเทศสมาชิก โดยบริการในรูปแบบให้คำแนะนำและประเมินความสามารถของเกษตรกรแต่ละรายให้สามารถปฏิบัติตามข้อบังคับของ Cross-compliance ที่ถือเป็นขอบเขตขั้นต่ำและวัตถุประสงค์ของ FAS เช่น การใช้ปุ๋ยหรือสารปราบศัตรูพืช เพราะถ้าเกษตรกรสามารถปฏิบัติตามข้อบังคับเหล่านี้จะได้รับเงินช่วยเหลือด้านการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม (Agri-environment payment)

#### (2) ประเทศสหรัฐอเมริกา (United State of America)

การจะนำสินค้าเข้าสู่ตลาดสหรัฐอเมริกาโดยปิดฉลากสินค้าอินทรีย์จะต้องผ่านการรับรองและมีใบประกาศนียบัตรรับรองจากกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา หรือองค์กรที่ได้รับรองจากกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาซึ่งต้องเป็นสินค้าดังต่อไปนี้คือ สินค้าต้องมีส่วนผสมของ Organic 100 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งต้องเป็นการผลิตตามหลักการของเกษตรอินทรีย์ตาม Organic Foods Production Act เช่น การปลูกพืชหมุนเวียนที่มีการกำหนดเป็นมาตรฐาน ใน Code of Federal Regulation (CFR) 7 มาตรา 205 ที่เกษตรกรผู้ผลิตต้องใช้วิธีการทางการเกษตรที่จะเป็นการจัดการให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ดิน และสารอาหารของพืช ผ่านการปลูกพืชหมุนเวียน ทั้งยังมีมาตรฐานในการบริหารจัดการศัตรูพืช โรคพืชโดยลดผลกระทบที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อม โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้มาตรการ Cross-compliance เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป แต่อยู่ในขอบเขตของวิธีการอนุรักษ์ดินและพื้นที่ชุ่มน้ำ ใน Soil Conservation Act กลไกของ Cross-compliance มีเงื่อนไขมาตรฐานขั้นต่ำต้องการให้เกษตรกรปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับพื้นที่ที่อ่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะมีสิทธิในการรับเงินช่วยเหลือด้านการเกษตร กลไกเช่นนี้ใช้เป็นหลักในการ



ควบคุมการชะล้างพังทลายของดิน (Soil Erosion) โดยการจูงใจเกษตรกรให้ยอมรับวิธีการที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่มีความเปาะบางด้านสิ่งแวดล้อม

### (3) ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการเกษตรอินทรีย์ในระดับมลรัฐ มีเพียงที่เรียกว่า Organic Production Systems – General Principles and Management Standards หรือ the Canadian Organic standard ซึ่งมีระบบการรับรองมาตรฐานและการติดฉลาก โดยหน่วยงานตรวจสอบอาหารของแคนาดา มีการให้นิยามของ ผลผลิตอินทรีย์ว่าเป็นระบบแบบองค์รวมในการเพิ่มประสิทธิภาพ และความเหมาะสมกับความหลากหลายในชุมชนภายในระบบนิเวศ รวมถึงอินทรีย์สารในดิน, พืช, ปศุสัตว์และ ประชาชน กฎหมายฉบับนี้ยังมีวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาองค์กรผู้ผลิตสินค้าอินทรีย์ที่ยั่งยืน และกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม โดยสอดคล้องกับ มาตรฐานสากลของสหประชาชาติ หรือ Codex Alimentarius Guideline จากหลักเกณฑ์สากลก็นำไปออกกฎหมายที่สอดคล้องกับการเกษตรอินทรีย์ของตนเองตามบริบทของพื้นที่ดังเช่น กฎหมายการเกษตรหมุนเวียน Agricultural Crop Rotation Act 2008 ที่ให้มีการปลูกพืชหมุนเวียนและรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการที่ดิน

### 4) รูปแบบวิธีการ มาตรการ และกฎหมายเกี่ยวกับ ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอินทรีย์โดยตรงได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีมาตรการในการควบคุมมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์โดยแบ่งออกเป็นผลผลิตแต่ละชนิดตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้กำหนดมาตรฐาน ตั้งแต่วิธีการกรรมวิธี หรือกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยทางเคมีชีวภาพ ภายภาพ ความปลอดภัยด้านสุขภาพอนามัยหรือสุขอนามัยพืช ไปจนถึงการบรรจุหีบห่อ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรกรรม ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ให้การส่งเสริมการเกษตรโดยกำหนดให้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในกฎหมายรัฐธรรมนูญให้มีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพให้ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย ใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ ประกอบกับกฎหมายที่มีมาตรการในการพัฒนาที่ดินให้มีศักยภาพทางการเกษตร และทางด้านชลประทาน รวมไปถึงการจัดสรรที่ดินสำหรับเกษตรกร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอินทรีย์โดยอ้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2552 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการในการควบคุมผลผลิตทางการเกษตรที่จะนำมาบริโภค และ การใช้สารเคมีที่เป็นอันตรายในการเกษตร

อย่างไรก็ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้นยังไม่มีมาตรการในการส่งเสริมการทำ การเกษตรอินทรีย์ที่สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและ แผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติที่ชัดเจนถึงวิธีการ มาตรการในการส่งเสริมที่จะจูงใจให้เกษตรกร หันมาทำการเกษตรอินทรีย์ รวมไปถึงองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่มีความ ชัดเจนมาหน่วยงานใด ทำให้ไม่เกิดการบูรณาการข้อมูลกันระหว่างองค์กรทั้งของภาครัฐและ เอกชน ทั้งนี้มาตรการตามกฎหมายข้างต้นยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนที่มีส่วนได้เสีย ทำให้มาตรการที่ออกมานั้นไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้

#### 5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

การที่จะส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์นั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเพราะกฎหมาย คือคำสั่งหรือข้อบังคับความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐ หรือรัฐสภา ธิปไตย เป็นผู้บัญญัติขึ้น มีสภาพบังคับ ซึ่งหากมีกฎหมายแล้วจะทำให้หน่วยงานภาครัฐ มีอำนาจและหน้าที่ ในการกำหนดนโยบาย และปฏิบัติส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์โดยตรงผ่านมาตรการทางกฎหมาย ที่ชัดเจน สำหรับเกษตรกรเองหากจะปรับเปลี่ยนจากการเกษตรเคมีมาเป็นการทำการเกษตรอินทรีย์ จะได้ทราบถึงมาตรการในการส่งเสริมที่มีความยั่งยืน เพื่อให้เกิดความมั่นคงกับอาชีพเกษตรกรรวม ซึ่งการวิจัยนี้จะนำเอาคำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์จากประเด็นที่ 2 ถึงประเด็นที่ 4 โดยมีหลักการ แนวคิด และทฤษฎีประกอบการวิเคราะห์ ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมเกษตร อินทรีย์

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตร อินทรีย์
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา และผลกระทบในการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบวิธีการ มาตรการ และกฎหมายเกี่ยวกับ ส่งเสริม การเกษตรอินทรีย์ของระหว่างประเทศ และของต่างประเทศได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดา

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบวิธีการ มาตรการ และกฎหมายเกี่ยวกับ ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

### 3. ขอบเขตของการวิจัย

#### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

หลักการ แนวคิด และทฤษฎี แบ่งออกเป็น 4 ด้านดังนี้

ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)
- 2) ทฤษฎีกายา (Gaia Theory)

ด้านเกษตรกรรม ได้แก่

- 1) หลักการเกษตรอินทรีย์ (Organic Agriculture)
- 2) หลักการเกษตรยั่งยืน (Sustainable Agriculture)

ด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่

- 1) แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- 2) แนวคิดการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม
- 3) แนวคิดมูลค่าเศรษฐกิจและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ด้านกฎหมาย ได้แก่

- 1) หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- 2) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Principle)
- 3) หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อม
- 4) หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)
- 5) แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)
- 6) ทฤษฎีสิทธิชุมชน (Community Rights)

กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2522
- 3) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551
- 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
- 5) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

6) พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

7) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2535

8) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2552

#### กฎหมายต่างประเทศ

1) USA Organic Foods Production Act 1990-2005 (พ.ศ.2548)

2) USDA Organic Regulation 7

3) USDA, NRC Conservation Crop rotation (Ac.) CODE 328

4) US Soil Conservation Act 1937 (พ.ศ. 2480)

5) EU Organic Regulation 834/2007 (พ.ศ.2550)

6) Canada Agricultural Products Act 1985 (พ.ศ.2528)

7) Canada Agricultural Crop Rotation Act 2001 (พ.ศ.2544)

#### กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1) Agenda 21

2) Rio Declaration 1992 (พ.ศ. 2535)

3) United Nations Convention to Combat Desertification 1994 (พ.ศ.2537)

4) The Codex Alimentarius Guidelines

5) IFOAM standards

6) WTO Agreement on Agriculture

#### ประเด็นศึกษา

1) หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

2) สภาพปัญหา และผลกระทบจากการทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีภายในประเทศไทย  
เปรียบเทียบกับเกษตรอินทรีย์

3) รูปแบบวิธีการ มาตรการ และกฎหมายเกี่ยวกับ ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของ  
ต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และสหภาพยุโรป

4) รูปแบบวิธีการ มาตรการ และกฎหมายเกี่ยวกับ ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของ  
ประเทศไทย

5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์

#### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรศึกษาเป็น กลุ่มเกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์ กลุ่มเกษตรกรที่ยังไม่ทำ  
การเกษตรอินทรีย์ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ได้แก่ หน่วยงานเกษตรจังหวัด

หน่วยงานเกษตรอำเภอ หน่วยงานพัฒนาชุมชน และหน่วยงานส่งเสริมสิ่งแวดล้อม องค์กรเอกชนที่ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ ศูนย์การพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการการหลวงคอยคำ ศูนย์การเกษตรอินทรีย์ ศูนย์อินแปลง และนักวิชาการในสถานบันอุดมศึกษาด้านกฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านพัฒนาชุมชน ด้านเกษตร และ ปราชญ์ชาวบ้าน

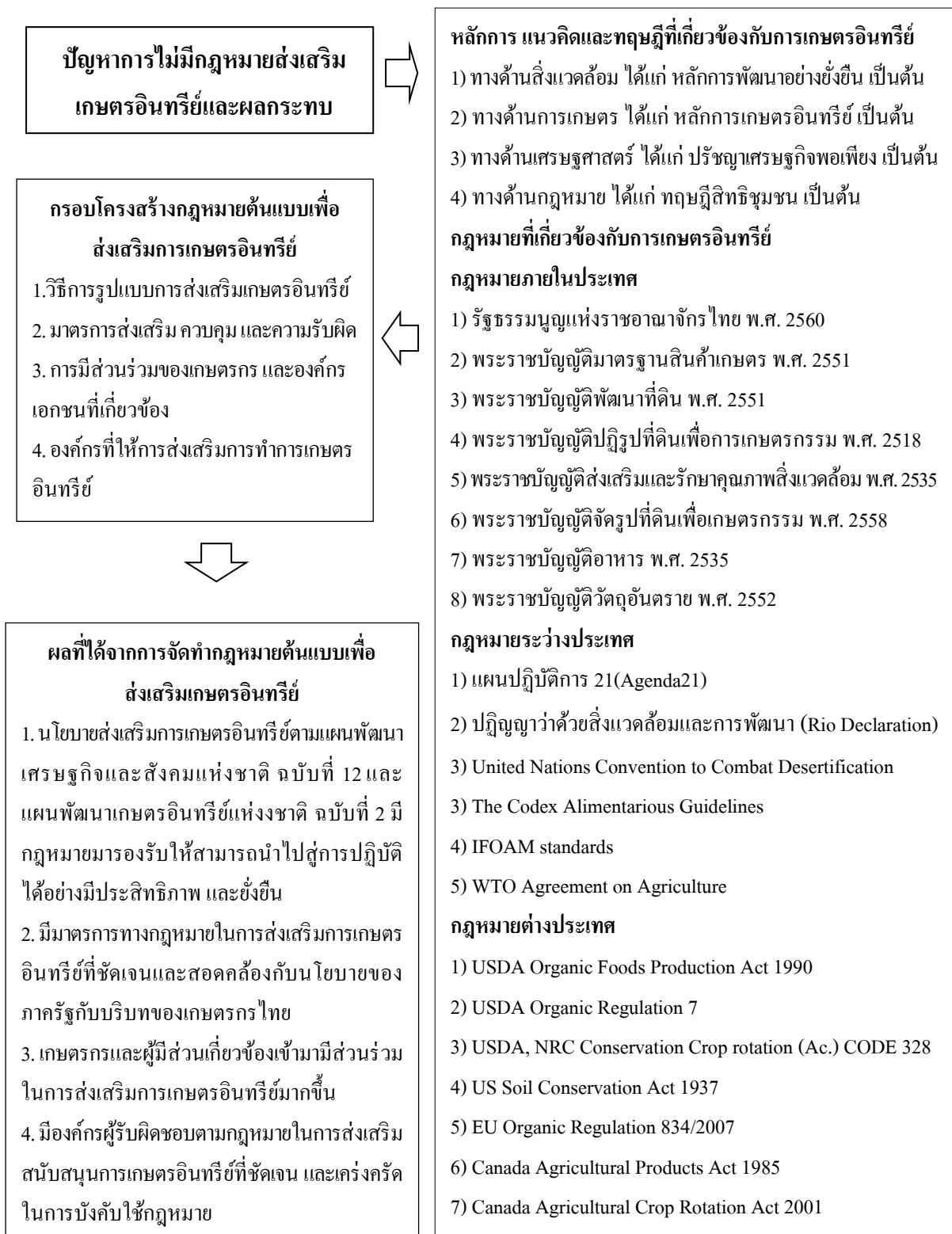
### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือเขตพื้นที่ จังหวัดสกลนคร ประเทศไทย

## 4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาการทำเกษตรที่ใช้สารเคมีในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยมีแนวคิดให้เกษตรกรเปลี่ยนแปลงระบบการเกษตรจากเกษตรที่พึ่งพาสารเคมีเป็นหลักมาเป็นเกษตรอินทรีย์ ซึ่งศึกษาจากหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการเกษตร ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านกฎหมาย นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทย ระหว่างประเทศ และของต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดา เพื่อให้ได้รูปแบบ มาตรการ ในทางกฎหมายมาส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรในการทำเกษตรอินทรีย์นำไปสู่การจัดทำกฎหมาย ต้นแบบเพื่อส่งเสริม สนับสนุนการเกษตรอินทรีย์มารองรับกับนโยบายส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐที่มีในปัจจุบัน และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภค คุณภาพชีวิตของเกษตรกร เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหาจากการปรับเปลี่ยน การเกษตรเคมีมาเป็นเกษตรอินทรีย์โดยให้มีมาตรการส่งเสริมที่ชัดเจนและรองรับด้วยกฎหมาย สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐและจัดทำขึ้นเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตร อินทรีย์ที่มีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย การส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ การควบคุมและความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรและองค์กรเอกชนในการเกษตรอินทรีย์ องค์กรที่ดำเนินการ ส่งเสริมและควบคุมการเกษตรอินทรีย์ โดยมีแนวทางจากกฎหมายต่างประเทศภายใต้กรอบของ กฎหมายระหว่างประเทศ

#### 5. คำถามการวิจัย

1. ปัญหาการเกษตรของโลก ของต่างประเทศ และ ของประเทศไทย เป็นอย่างไรและ ส่งผลกระทบต่ออะไรบ้าง
2. แนวทางการดำเนินการเพื่อปรับเปลี่ยนการเกษตรเคมีมาเป็นเกษตรอินทรีย์เป็นอย่างไร
3. หลักเกณฑ์กฎหมายภายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรอินทรีย์มีสาระสำคัญ อะไรบ้าง
4. รูปแบบและกฎหมายส่งเสริมเกษตรอินทรีย์รวมถึงการควบคุมและลงโทษของ ระหว่างประเทศและของต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดา เป็นอย่างไร
5. แนวทางการส่งเสริมเกษตรกรให้ทำเกษตรอินทรีย์เป็นอย่างไร มาตรการในการควบคุม และลงโทษผู้ฝ่าฝืนเป็นอย่างไร
6. โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ ประกอบด้วยอะไรบ้าง

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

คำตอบที่เป็นผลจากการศึกษาและวิจัย คือ “กฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการ ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์” คาดว่าจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรสามารถทำการเกษตรอินทรีย์อย่าง ยั่งยืนเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริงสอดคล้องตามบริบทของพื้นที่ และตรงต่อความต้องการ ของเกษตรกรควบคู่ไปกับด้านสิ่งแวดล้อมที่อนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทั้งทรัพยากรดิน และน้ำ โดยทางด้านผู้บริโภคมีโอกาสเข้าถึงสินค้าเกษตรอินทรีย์มากขึ้น และสินค้าเกษตรอินทรีย์มีราคา ที่ถูกลง ส่วนทางด้านประเทศมีรูปแบบ และมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการเกษตร

อินทรีย์ให้เกษตรกรที่ทำการเกษตรอินทรีย์มารองรับนโยบายของภาครัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ เพื่อให้นโยบายสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจนมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงยั่งยืน ทำให้ประเทศมีความมั่นคงทางอาหารที่เพียงพอและปลอดภัย

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

**เกษตรกรรม (Agriculture)** หมายถึง การเพาะปลูกพืชใน ไร่ นา และสวน

**ระบบเกษตรกรรมกระแสหลัก (Mainstream agriculture)** หมายถึง ระบบการเกษตรที่เป็นไปตามระบบทุนนิยมที่เน้นผลผลิตจำนวนมากโดยอาศัยปัจจัยภายนอก ได้แก่ สารเคมี ทั้งปุ๋ยเคมี และยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น

**เกษตรกรรมเคมี (Chemical agriculture)** หมายถึง การทำการเกษตรกรรมที่ใช้สารเคมีในกระบวนการทำการเกษตรนับตั้งแต่ช่วงเตรียมเพาะปลูกไปจนถึงผู้บริโภค

**การเกษตรอินทรีย์ (Organic Agriculture)** หมายถึง การเกษตรที่พึ่งพาธรรมชาติไม่ใช้สารเคมีหรือปัจจัยภายนอกในกระบวนการทำการเกษตร

**สารเคมี (Chemicals)** หมายถึง ยากำจัดศัตรูพืช (Pesticide) ปุ๋ยเคมี (Chemical fertilizer) และยาเร่งการเจริญเติบโตที่ใช้ในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

**ดินเสื่อมโทรม (Land Degradation)** หมายถึง การเสื่อมถ่วงการผลผลิตพืช ในเชิงปริมาณหรือคุณภาพหรือทั้งสองอย่างของที่ดิน อันเป็นผลมาจากการชะล้างดินโดยน้ำหรือลม ดินเค็ม ดินชุ่มน้ำ การที่พืชดูดเอาธาตุอาหารจากดินไปใช้ในการเจริญเติบโตแล้ว ตัด หรือเก็บเกี่ยวออกไป การสูญเสียโครงสร้างที่ดีของดิน

**กฎหมายต้นแบบ (Model Law)** หมายถึง กฎหมายที่ได้จากศึกษาการวิเคราะห์และสังเคราะห์จัดทำเป็นข้อกำหนดกรอบและรูปแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นต้นแบบส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์