

หนึ่งศตวรรษแห่งนโยบายหม่อนไหมของรัฐบาลไทย :
บทวิเคราะห์ความต่อเนื่องและการเอาใจใส่ของภาครัฐ
**Sericulture Policy of the Royal Thai Government :
An Analysis of its Continuity and the Government's
Concentration**

ศุภกาญจน์ พงศ์ยี่หล้า
Suppakarn Pongyelar

ABSTRACT

This paper analyses the path of sericulture policy of the Royal Thai Government since the beginning of its promotion in 1901 to present. The purpose of the study is to examine the continuity of the policy, the extent of concentration of the government to promote sericulture production in Thailand and the obstacles of the policy.

The result of the study indicates that the sericulture promotion policy has not consistently been conducted. During 1901-1905, 1936-1938, and 1955-1981 the government gave priority to sericulture development. But since 1982 onwards it reduced sericulture from cash crop status to normal crop.

Factors that reflect the failures of the government policy are: 1) the government's misconduct in supporting silk factories and just around 3 percent of bivoltine silkworm-rearing farmers through the sericulture product import control measure instead of supporting farmers who raise Thai variety silkworms 2) the mismatch over job description and weak linkage between the state administrators overseeing sericulture especially Department of Agriculture and Department of Agricultural Extension and 3) the 40 percent reduction of sericulture farmers in less than 2 decades.

Key words: sericulture, sericulture policy

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์แนวโน้มนโยบายหม่อนไหมของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปีพ.ศ. 2444 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มต้นส่งเสริมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความต่อเนื่องของนโยบาย ตรวจสอบความเอาใจใส่ของภาครัฐในการส่งเสริมอาชีพหม่อนไหม และเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงหนึ่งศตวรรษดังกล่าว รัฐบาลไทยไม่ได้วางนโยบายส่งเสริมอาชีพหม่อนไหมอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลให้ความสำคัญกับอาชีพนี้ระหว่างช่วงปีพ.ศ.2444-2448 ปีพ.ศ.2479-2481 และปีพ.ศ.2498-2524 แต่หลังจากปีพ.ศ.2525 เป็นต้นมานั้น รัฐบาลลดความสำคัญของหม่อนไหมจากการเป็นพืชเศรษฐกิจให้เป็นพืชที่ผลิตตามปกติ

ปัจจัยที่สะท้อนถึงความล้มเหลวของนโยบายหม่อนไหมไทย ได้แก่ 1) ความผิดพลาดของรัฐบาลในการออกมาตรการควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไหมที่กลับไปสนับสนุนกลุ่มโรงงานไหมและกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงไหมพันธุ์ต่างประเทศลูกผสมที่มีจำนวนเพียง 3 เพอร์เซ็นต์ แทนที่จะเกื้อหนุนกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไหมพันธุ์ไทยหรือพันธุ์ไทยลูกผสม 2) ความซ้ำซ้อนของงานและการขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานรัฐที่ดูแลงานหม่อนไหม โดยเฉพาะกรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร และ 3) จำนวนเกษตรกรหม่อนไหมที่ลดลงถึง 40 เพอร์เซ็นต์ภายใน 2 ทศวรรษ

บทนำ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไหมไทยถือเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของประเทศไทยที่มีคุณลักษณะแตกต่างจากไหมของชนชาติอื่นอย่างเห็นได้ชัด นับ

ตั้งแต่สี่ธรรมชาติของเส้นไหมที่มีสีเหลือง คุณสมบัติเรื่องความมันวาวของผืนผ้าไหมไทย ลวดลายการทอผ้าไหม ล้วนแล้วแต่เชิดชูให้ไหมไทยมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากแหล่งผลิตไหมอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด

การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมในครัวเรือนของไหมไทยจะมีพัฒนาการได้มากน้อยแค่ไหน นอกจากจะขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ และความขยันของเกษตรกรผู้ปลูกหม่อนเลี้ยงไหมเองแล้ว ภาครัฐถือเป็นภาคที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมไหมไทย เพราะเกษตรกรปลูกหม่อนเลี้ยงไหมมีข้อจำกัดด้านการปรับปรุงสายพันธุ์ไหม ที่ต้องมีการพึ่งพาภาครัฐในการต่อและพัฒนาสายพันธุ์ เพื่อเพิ่มคุณภาพของตัวไหมรวมถึงผลผลิตเส้นไหม หากปราศจากนโยบายที่ดีและต่อเนื่องของภาครัฐแล้ว การพัฒนาตนเองของชุมชนเกษตรกรหม่อนไหมในการผลิตย่อมติดขัดอย่างแน่นอน

บทความนี้จึงต้องการศึกษาพัฒนาการของการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมซึ่งเป็นผลิตผลเอกลักษณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของไทยด้วยการศึกษานโยบายหม่อนไหมของภาครัฐตั้งแต่เริ่มมีการส่งเสริมการผลิตไหมเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2444 จนถึงปัจจุบัน เพื่อตรวจสอบความต่อเนื่อง ความเอาใจใส่ที่ภาครัฐมีต่ออาชีพการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมของเกษตรกร และวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยบทความจะแบ่งเป็น 3 ตอน ตอนแรกจะศึกษานโยบายต่างๆของรัฐบาลหม่อนไหม ตอนที่ 2 จะศึกษาบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องว่ามีส่วนในการส่งเสริมหม่อนไหมมากน้อยเพียงใด และสุดท้าย จะศึกษาสภาวการณ์ของหม่อนไหมไทยผ่านประเด็นจำนวนเพิ่มลดของเกษตรกรปลูกหม่อนเลี้ยงไหม และปริมาณการผลิตเส้นไหม เพราะปัจจัยสองประการนี้สามารถนำมาใช้สะท้อนถึงการประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายรัฐ

ได้¹

1. นโยบายหม่อนไหมของรัฐบาล

(1) นโยบายรัฐก่อนการริเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

การผลิตไหมในประเทศไทยกระจายอยู่ทั่วไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติหากเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศไทย ก่อนพ.ศ.2444 การผลิตเป็นไปเพื่อใช้เพียงพอแก่การใช้สอยภายในครัวเรือนเท่านั้น หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระราชทานนโยบายให้รัฐบาลส่งเสริมการผลิตไหมเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2444 ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนการนำเข้าไหมดิบจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก และเพื่อส่งออกไหมดิบที่ผลิตได้ภายในประเทศ นำรายได้เข้ารัฐ

แม้จะมีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นมาให้ความรู้ และวางพื้นฐานการผลิตไหมตามวิธีการสมัยใหม่ และจัดตั้งหน่วยงานด้านหม่อนไหมในกรุงเทพมหานครและในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหลายแห่ง แต่นโยบายส่งเสริมการผลิตไหมในช่วงแรกดำเนินมาได้เพียงห้าปี ก็เป็นอันหยุดชะงักและถูกเปลี่ยนเป็นการมุ่งส่งเสริมการผลิตทางการเกษตรหลายสาขาแทนการส่งเสริมการเกษตรเฉพาะด้าน ตามด้วยการยกเลิกสนับสนุนกิจการไหมทั้งหมดอีกห้าปีถัดมา คือในปีพ.ศ. 2454 ด้วยสาเหตุ

หลัก 3 ประการคือ ประการแรก ภาครัฐในขณะนั้นมีบุคลากรที่สนใจด้านหม่อนไหมอย่างจริงจังน้อย ส่วนของนโยบายรัฐเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ ดังที่ฉัตรทิพย์ (2511) สรุปไว้ในงานเขียนเรื่องพัฒนาการเศรษฐกิจในประเทศไทยว่า ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลไทยได้เน้นหนักในการใช้จ่ายงบประมาณด้านการป้องกันประเทศ การบริหารทั่วไป และการใช้จ่ายในราชสำนัก รัฐบาลไทยไม่ได้มองเห็นความจำเป็นที่ประเทศต้องเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กระจายเศรษฐกิจ และขยายการผลิตอุตสาหกรรม การเปิดประเทศต่อการค้าระหว่างประเทศของไทยจึงส่งผลเพียงเป็นการปฏิบัติทางการค้า แต่ไม่ได้ส่งผลถึงการปฏิบัติทางเกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรม อันจะเป็นรากฐานระยะยาวของการพัฒนาเศรษฐกิจ²

สาเหตุประการที่สองที่มีการกล่าวถึงการยกเลิกการสนับสนุนการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมของรัฐบาลไทยว่าเป็นเพราะเกษตรกรผู้ปลูกหม่อนเลี้ยงไหมเองที่หันกลับไปใช้กรรมวิธีการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมตามแบบที่ตนคุ้นเคย แม้ว่าจะได้รับการฝึกอบรมวิธีการผลิตแบบใหม่ อีกทั้งเกษตรกรไม่สนใจทำให้อาชีพปลูกหม่อนเลี้ยงไหมและทอผ้าเป็นอาชีพหลัก อย่างไรก็ตามสำหรับเหตุผลนี้ หากเรามองระยะเวลาอันสั้นที่ภาครัฐได้วางนโยบายและละทิ้งนโยบายแล้วนั้น เหตุผลนี้ไม่น่าจะสามารถนำมากล่าวอ้างได้

1 ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจำกัดขอบเขตการศึกษาไว้ที่สองปัจจัยนี้ ส่วนปัจจัยหลักอื่นๆ ที่สะท้อนสภาพการณ์ของหม่อนไหมไทย อาทิ รายได้ ค่านิยมที่อาจจะเปลี่ยนไปของเกษตรกร หรือ การมีทางเลือกที่เพิ่มขึ้นของเกษตรกรนั้น ผู้เขียนกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินงานวิจัยในส่วนที่สอง ซึ่งเป็นการศึกษาชุมชนที่ปลูกหม่อนเลี้ยงไหมโดยตรง

2 หากเปรียบเทียบช่วงเวลาการส่งเสริมการเลี้ยงไหมช่วงเดียวกันในญี่ปุ่นแล้ว ญี่ปุ่นด้วยการนำของภาครัฐ ความพยายามของนักอุตสาหกรรมเอกชน และความร่วมมือของเกษตรกร ทำให้ญี่ปุ่นเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาอุตสาหกรรมหม่อนไหมให้ประสบความสำเร็จเป็นอุตสาหกรรมส่งออกและเป็นตัวเร่งความเจริญเติบโตสำคัญของเศรษฐกิจญี่ปุ่น ดูรายละเอียดใน พรอนงค์ นิยมค้า การพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น: กรณีศึกษาไหมส่งออกและการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ.1860-1910 ใน บัญญัติ สุการวิทย์, บรรณาธิการ, การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น: บทเรียนที่น่ารู้, กรุงเทพฯ: นานักษการพิมพ์, ม.ป.ป.

อย่างเป็นเหตุเป็นผลเลย³ ส่วนสาเหตุประการสุดท้ายเกิดจากข้อบังคับของสนธิสัญญาเบาริงที่กำหนดให้รัฐบาลไทยเก็บภาษีขาเข้าได้เพียงร้อยละ 3 เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถตั้งกำแพงภาษีปกป้องสินค้าผ้าราคาถูกและคุณภาพดีที่หลั่งไหลมาจากต่างประเทศได้ (นิติ, 2536)

ช่วงต่อมาของการหันกลับมาสนับสนุนกิจการไหมไทย รัฐบาลยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 หรือหลังจากการยกเลิกการสนับสนุนกิจการไหมช่วงแรกเป็นเวลา 30 ปี รัฐบาลในยุคนี้ได้แก่ รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา และรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้หันมาเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมในครัวเรือนประเภทนี้อีกครั้ง แต่แล้วการส่งเสริมก็เป็นอันหยุดชะงักลงเป็นช่วงๆ เพราะนอกจากรากฐานการพัฒนาหม่อนไหมในระดับพื้นฐานจะขาดหายไปช่วงใหญ่หลังปี 2449 แล้วนั้น สภาพการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมในประเทศไทยก็ดำเนินไปตามวิธีการเดิมที่เกษตรกรคุ้นเคย การพัฒนาในระยะต่อมาก็ไม่มีการวางแผนพัฒนาเทคนิคในการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมตั้งแต่ในระดับพื้นฐาน คือการปรับปรุงพันธุ์ การฝึกอบรมเกษตรกรให้ปลูกหม่อนเลี้ยงไหมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพ เมื่อประสบปัญหาด้านปริมาณผลผลิตต่ำและด้อยคุณภาพ ไม่สามารถนำไปป้อนโรงงานสาวไหมที่รัฐบาลตั้งขึ้นได้เพียงพอ ประกอบกับภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้รัฐบาลหยุดส่งเสริมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมเช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ 5

(2) นโยบายรัฐช่วงที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

นโยบายรัฐในการส่งเสริมกิจกรรมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมในช่วงที่ไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกรอบในการวางแผนนโยบายเพื่อพัฒนา

ชาติสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงหลัก ได้แก่

ช่วงแรก(2504-2524)ซึ่งเป็นช่วงที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524) ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับกิจกรรมหม่อนไหมด้วยการระบุเนื้อหาการส่งเสริมด้านหม่อนไหมลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ถึง 4 ให้หม่อนไหมเป็นหนึ่งในพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในอันดับต้นๆ ในการสร้างรายได้เข้ารัฐ และรัฐบาลสมัยนี้มองว่างานอาชีพหม่อนไหมเป็นงานอาชีพที่มีศักยภาพในการเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอย่างดี อีกทั้งมีศักยภาพในการทดแทนการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไหมด้วย ในปีพ.ศ. 2516-2517 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะกลไกของรัฐด้านการวางแผนการเกษตรได้วางนโยบายล้อตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติด้วยการให้ความสำคัญกับการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมมาก และได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลญี่ปุ่นในการจัดตั้งศูนย์วิจัยและอบรมหม่อนไหมขึ้นเป็นแห่งแรกที่จังหวัดนครราชสีมา

ช่วงที่สอง(2525-ปัจจุบัน) รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านหม่อนไหมด้วยการอ้างอิงถึงปัญหาด้านการตลาดและราคาไหมที่เป็นรองพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นๆ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ รัฐให้ความสำคัญกับพืชเพื่อการส่งออก เพราะสามารถนำรายได้เข้ารัฐมากกว่าการคำนึงถึงความหลากหลายของกิจกรรมทางการเกษตรและการคำนึงถึงประโยชน์ที่จะสามารถตกไปสู่กลุ่มเกษตรกรอย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลลดความสำคัญของหม่อนไหมลงตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529) ด้วยการจัดหม่อนไหมให้อยู่ในกลุ่มพืชทดแทนการนำเข้าและการใช้ภายในประเทศ การส่งเสริมจึง

3 คู่มือการวิจัยการพัฒนาระบบนโยบายรัฐบาลด้านหม่อนไหมของหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ ในเอกสารการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ไหมไทยในอดีตและในปัจจุบัน สถาบันวิจัยหม่อนไหม กรมวิชาการเกษตร 15 กันยายน 2530 หน้า 16-17 นอกจากนี้หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายรัฐด้านนี้ว่าเป็นเพราะนโยบายรัฐเปลี่ยนตามคน ไม่ใช่คนเปลี่ยนตามนโยบายรัฐ

เน้นเฉพาะในพื้นที่เกษตรล้าหลังและพื้นที่ที่เป็นแหล่งทรัพยากรเสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กับในพื้นที่ที่อยู่ในโครงการพระราชดำริ

แม้กระทั่งปัจจุบันที่มีการพยายามหันมาให้ความสนใจเศรษฐกิจระดับจุลภาค หรือระดับท้องถิ่นมากขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และฉบับปัจจุบัน และที่สำคัญในระดับนโยบายที่ส่งผลต่อภาคปฏิบัติของหน่วยงานราชการคือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2541 ที่แสดงความเห็นชอบในหลักการโครงการนำร่อง “ผู้ผลักดันสินค้า” หรือ Product Champion ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับพืชเศรษฐกิจเพียง 4 ชนิด คือ ลำไย พุริณ ก้อยไม้ และยางพารา ตามมติฯ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม รับผิดชอบในการผลักดันสินค้าเพื่อการส่งออกอย่างครบวงจรทั้งระบบ ตั้งแต่เริ่มต้นผลิตจนถึงการส่งออก โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบดูแลสินค้าเกษตรสำคัญ 4 ชนิดดังกล่าว ส่วนกระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบสินค้าอัญมณี เครื่องประดับ และเครื่องแต่งกาย และกระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบสินค้าอ้อยและน้ำตาล เครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ (วารสารกรมวิชาการเกษตร, 2541) นอกจากนี้ในต้นปี 2546 ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบด้านหม่อนไหมโดยตรง คือ สถานีทดลองหม่อนไหมซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายตามจังหวัดต่างๆ ให้ไปรวมกับสถานีทดลองพืชอื่นๆ และให้ใช้ชื่อในนามศูนย์บริการวิชาการด้านพืชและปัจจัยการผลิต อีกทั้งเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ผู้เชี่ยวชาญพืชเฉพาะด้านต้องรับผิดชอบดูแลให้บริการด้านพืชแก่เกษตรกรจำนวนมากชนิดขึ้น สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการลดความสำคัญของการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมของเกษตรกรทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุปในภาพรวมของนโยบายรัฐด้านหม่อนไหมนั้น ในช่วงแรกหลังปี 2475 นอกเหนือจากนโยบายรัฐที่ส่งเสริมกิจกรรมหม่อนไหมโดยตรงแล้ว รัฐบาลช่วงนั้นได้มีนโยบายพิเศษ ที่ทำให้ให้เกษตรกรหม่อนไหมได้ผลประโยชน์โดยตรงด้วย ได้แก่ นโยบายการปฏิรูปที่ดินของนายปรีดี พนมยงค์ โครงการบูรณะชนบทของจอมพลป. พิบูลสงคราม โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โครงการปฏิรูปที่ดินที่ได้ริเริ่มมานานแต่ดำเนินการครั้งแรกสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ส่วนนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 ไปแล้วนั้น ไม่มีอะไรต่างกันมากในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร โดยส่วนใหญ่จะระบุปัญหาไว้กว้างๆ และกำหนดนโยบายไว้กว้างๆ อาทิ ระบุการสนับสนุน ส่งเสริม เร่งรัด ขยาย และให้ความสำคัญ เป็นต้น รัฐบาลส่วนใหญ่แต่ละรัฐบาลก็ไม่มีนโยบายอะไรที่เกี่ยวข้องกับหม่อนไหมชัดเจน นอกจากการใช้มาตรการ “ส่งเสริม” ซึ่งให้ความหมายอย่างกว้างๆ

(3) มาตรการรัฐด้านหม่อนไหม

นอกจากนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้านหม่อนไหมแล้ว ทางภาครัฐได้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการวางมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพหม่อนไหม และอ้างว่าเป็นมาตรการเพื่อทดแทนการนำเข้า และเพื่อส่งเสริมให้คนมีงานทำ โดยเฉพาะแรงงานในชนบท ได้แก่ มาตรการควบคุมการนำเข้าซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ และมาตรการภาษี ที่อยู่ในความดูแลของกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง เนื้อหาสาระของมาตรการแรกได้กล่าวถึงการบังคับให้ผู้นำเข้าเส้นไหมจากต่างประเทศต้องซื้อเส้นไหมที่ผลิตได้ในประเทศเป็นสัดส่วนกับปริมาณเส้นไหมที่ขออนุญาตนำเข้าที่กำหนด และมีหลักเกณฑ์การนำเข้าคือ ผู้ขออนุญาตนำเข้าต้องแสดงหนังสือรับรองการซื้อเส้นไหมจากกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

ต่อกรมการค้าต่างประเทศในเวลาขึ้นขออนุญาตนำเข้า ส่วนมาตรการภาษี จะมีการเรียกเก็บอากรขาออกเส้นไหมดิบที่มีได้ดัดเกลียวและเส้นไหมสำเร็จรูป ให้เสียภาษีการค้าร้อยละ 2 และภาษีเทศบาลร้อยละ 10 ของภาษีการค้าแต่รังไหมไม่มีการเรียกเก็บภาษีขาออก ส่วนอากรขาเข้าเรียกเก็บจากสินค้ารังไหมและเส้นไหมทุกชนิดในอัตราร้อยละ 10 ของมูลค่านำเข้า สำหรับไข่ไหมสามารถนำเข้าได้เสรี ไม่มีการเก็บภาษีนำเข้า (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2544) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลักษณะของผลผลิตเส้นไหมของเกษตรกรส่วนใหญ่แล้ว ผลผลิตจะเป็นเส้นใยไหมที่สาวด้วยมือ ซึ่งไม่เป็นที่ต้องการของทางโรงงานทอผ้าในการจะนำมาทำไหมยืน ทั้งสองมาตรการนี้จึงไม่ได้ช่วยส่งเสริมอาชีพและรายได้เกษตรกรตามที่กล่าวแต่อย่างใด ผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงจะเป็นกลุ่มโรงงานผู้ผลิตเส้นไหมสาวเครื่องที่อาจจะมีการจัดการให้เกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกเลี้ยงไหมพันธุ์ต่างประเทศลูกผสมส่งป้อนให้กับตน ซึ่งในปัจจุบันจำนวนเกษตรกรเหล่านี้มีเพียงประมาณร้อยละ 3 ของเกษตรกรหม่อนไหมทั่วประเทศเท่านั้น อีกทั้งมาตรการของรัฐในการช่วยเหลือผู้ผลิตเส้นไหมในประเทศ โดยใช้การควบคุมการนำเข้า การเรียกเก็บอากรขาเข้า และบังคับให้ผู้นำเข้ารับซื้อเส้นไหมโรงงานในราคาประกัน⁴ ยังมีผลทำให้กลุ่มโรงงานไหม ผู้ผลิตเส้นไหมรายใหญ่และเกษตรกรผู้เลี้ยง

ไหมพันธุ์ต่างประเทศลูกผสมได้รับประโยชน์จากการขายผลผลิตได้ในราคาสูงและมีตลาดซึ่งรัฐจัดหาให้ด้วยการบังคับซื้อ ซึ่งเกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ที่สาวไหมด้วยมือไม่ได้รับอานิสงค์แต่อย่างใด

2. บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานหลักของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่ให้การส่งเสริมและทดลองหม่อนไหมคือ สถาบันวิจัยหม่อนไหม กรมวิชาการเกษตร และ กลุ่มหม่อนไหม กองส่งเสริมพืชสวน กรมส่งเสริมการเกษตร⁵ ทั้งสองหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีหน่วยงานสนับสนุน คือ กลุ่มงานพัฒนาไหมไทย กองอุตสาหกรรมสิ่งทอ กระทรวงอุตสาหกรรม

นอกจากหน่วยงานราชการแล้วยังมีภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมของไทย ได้แก่ บริษัทอุตสาหกรรมไหมไทย บริษัทจุลไหมไทย บริษัทยาธุรกิจและการเกษตร และ บริษัทบุญมาอุตสาหกรรมไหมไทย จำกัด เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีโครงการส่วนพระองค์ ศูนย์ศิลปาชีพ ที่มีสมาชิกกลุ่มผ้าไหมในปี พ.ศ.2535 ประมาณ 7000 คน (หนังสือพิมพ์กสิกร, 2535)

ในที่นี้จะศึกษาถึงหน่วยงานราชการหลัก 2 หน่วยงานที่มีบทบาทโดยตรงต่องานหม่อนไหม คือ กรมวิชาการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตร⁶

4 ตามกฎหมายระบุว่า ผู้ประกอบการนำเข้าเส้นไหม 1.5 ส่วน ต้องซื้อเส้นไหมในประเทศอีก 1 ส่วน

5 กลุ่มหม่อนไหม กองส่งเสริมพืชสวน กรมส่งเสริมการเกษตร ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่มส่งเสริมการผลิตหม่อนไหม ส่วนส่งเสริมและการจัดการสินค้าเกษตร สำนักส่งเสริมและจัดการสินค้าการเกษตร ตั้งแต่เดือนมกราคม 2546 ตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม นอกจากชื่อหน่วยงาน การปรับเปลี่ยนโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน และการย้ายที่ทำการของหน่วยงานมายังตึกที่ใกล้กับที่ทำการของกรมวิชาการเกษตรแล้วนั้น โครงสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานยังคงเหมือนเดิม

6 หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบด้านหม่อนไหมเกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2445 คือ กองช่างไหม สังกัดกระทรวงเกษตรธิการ ปี 2446 ได้รับการยกฐานะเป็นกรมช่างไหมและถูกยุบในปี 2455 เพราะรัฐบาลลดความสำคัญด้านหม่อนไหม ปี 2488 กรมเกษตรและประมงตั้งหมวดส่งเสริมการเลี้ยงไหม โดยให้สังกัดกองพืชพันธุ์ ปี 2494 ยกฐานะเป็นสถานีส่งเสริมการเลี้ยงไหม สังกัดแผนกส่งเสริมการเลี้ยงไหม กองส่งเสริมและเผยแพร่ ปี 2500 รัฐบาลโอนแผนกส่งเสริมการเลี้ยงไหมมาขึ้นกับกองคันคว่ำทดลอง ปี 2515 รวมกรมกสิกรรมและกรมข้าวเป็นกรมวิชาการเกษตร และยกฐานะแผนกส่งเสริมการเลี้ยงไหมเป็นกองการไหม ปี 2525 เปลี่ยนจากกองการไหมเป็นสถาบันวิจัยหม่อนไหม กรมวิชาการเกษตร

กรมวิชาการเกษตรในปัจจุบันมีหน่วยงานในสังกัดที่ทำหน้าที่ด้านหม่อนไหม คือสถาบันวิจัยหม่อนไหมรับผิดชอบด้านการผลิตพันธุ์หลักของหม่อนและไหมและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร มีศูนย์วิจัยในสังกัด 4 แห่ง ได้แก่ ศูนย์วิจัยหม่อนไหมนครราชสีมา ศูนย์วิจัยอุดรธานี ศูนย์วิจัยศรีสะเกษ และศูนย์วิจัยแพร่ และสถานีทดลองหม่อนไหม 12 สถานี ได้แก่ สถานีทดลองหม่อนไหมอุบลราชธานี มุกดาหาร ขอนแก่น สุรินทร์ ร้อยเอ็ด ชัยภูมิ พุทไธสง จ.บุรีรัมย์ หนองคาย สกลนคร เชียงใหม่ เลย และบุรีรัมย์⁷

สถาบันวิจัยหม่อนไหมมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานในสังกัดดังนี้ คือ ศูนย์วิจัยหม่อนไหมนครราชสีมา สถานีทดลองหม่อนไหมขอนแก่น มุกดาหาร อุบลราชธานี และเชียงใหม่ ทำหน้าที่วิจัยเกี่ยวกับไหมพันธุ์ต่างประเทศลูกผสม ศูนย์วิจัยหม่อนไหมศรีสะเกษ สถานีทดลองหม่อนไหมชัยภูมิ ร้อยเอ็ด พุทไธสง และสุรินทร์ ทำหน้าที่วิจัยไหมพันธุ์ไทย ศูนย์วิจัยหม่อนไหมอุดรธานี สถานีทดลองหม่อนไหมเลยบุรีรัมย์ สกลนคร และหนองคาย ทำวิจัยเกี่ยวกับไหมพันธุ์ไทยลูกผสม และศูนย์วิจัยหม่อนไหมแพร่ เน้นงานวิจัยไหมอุตสาหกรรม และการบริการโครงการพิเศษต่างๆ และนอกจากหน้าที่ในการวิจัยพันธุ์ดังกล่าวแล้ว หน่วยงานต่างๆ ของสถาบันวิจัยหม่อนไหมยังมีหน้าที่สำคัญๆ ได้แก่ การวิจัยเขตกรรม หรือการค้นคว้าหาเทคโนโลยีในการปลูกหม่อนไหม การตรวจสอบคุณภาพและดีราคาผลผลิตไหม

นอกเหนือจากงานวิจัยด้านต่างๆ แล้ว การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการให้คำปรึกษา กับนักวิจัยรุ่นใหม่ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาด้านการเกษตร หรือการนำเทคโนโลยีของกรมฯ ไปปรับใช้ถือเป็นงานหลักประการสำคัญของสถาบันวิจัยหม่อนไหม (วารสารกรมวิชาการเกษตร, 2541)

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากแผนหรือหลักการทำงานที่ทางกรมวิชาการเกษตรกำหนดไว้แล้วนั้น ในทางปฏิบัติ หน่วยงานหม่อนไหมต่างๆ ที่ขึ้นกับกรมวิชาการเกษตร ได้ทำกิจกรรมการทดลองปลูกพืชที่นอกเหนือจากหม่อนและไหมที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรง เช่น ในศูนย์วิจัยหม่อนไหมบุรีรัมย์ ได้มีการทดลองปลูกยางพารา ข้าว และมะม่วงพันธุ์เขียวเสวย (ศูนย์วิจัยหม่อนไหมบุรีรัมย์, 2544) ซึ่งลักษณะงานเช่นนี้จะไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ ของกรมวิชาการเกษตรที่รับผิดชอบดูแลพืชชนิดนั้นๆ โดยตรง อีกประการหนึ่งก็คือ นอกเหนือจากการศึกษาวิจัยทางวิชาการด้านพันธุ์หม่อนไหม การปรับปรุงเทคนิคการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การผลิตไขไหมพันธุ์ดีแล้วนั้น จากเอกสารของทางศูนย์วิจัยหม่อนไหมได้ระบุถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาแล้ว โดยนำออกสู่เกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนของเกษตรกร ให้มีรายได้และเพิ่มผลผลิตในทางเศรษฐกิจ อีกทั้งให้คำแนะนำ สาธิต บรรยายความรู้ทางวิชาการ การปลูกหม่อนเลี้ยงไหมแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วย

7 ขณะนี้ (ปลายปี 2545) หน่วยงานของกรมวิชาการเกษตรกำลังอยู่ระหว่างการปรับเปลี่ยนโครงสร้างตามนโยบายรัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการ โดยสถานีทดลองหม่อนไหมทั้งหมดได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์บริการวิชาการด้านพืชและปัจจัยการผลิต โดยมีพืชอื่นๆ รวมอยู่ด้วย และให้สังกัดสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขต ซึ่งแบ่งออกเป็น 8 เขต นอกจากนี้สถานีทดลองพืช 5 แห่งที่อยู่ใกล้กันได้นำมารวมกัน ได้แก่ สถานีทดลองพืชไร่ร้อยเอ็ดรวมกับสถานีทดลองหม่อนไหมร้อยเอ็ด สถานีทดลองพืชไร่สกลนครรวมกับสถานีทดลองหม่อนไหมสกลนคร สถานีทดลองยางบุรีรัมย์รวมกับสถานีทดลองหม่อนไหมพุทไธสง ส่วนสถานีทดลองหม่อนไหมเชียงใหม่ และสถานีทดลองหม่อนไหมขอนแก่น ถูกยุบรวมเป็นส่วนหนึ่งของสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขต 1 และ เขต 3 ตามลำดับ

ราชการต่างๆ ผู้นำกลุ่มเกษตรกรทั้งในและนอกสถานีฯ และให้ความร่วมมือประสานประโยชน์กับภาคเอกชนและส่วนราชการทั้งภายในกรมวิชาการเกษตร และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ศูนย์วิจัยหม่อนไหมบุรีรัมย์, 2544) ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้แม้จะไม่อยู่นอกกรอบการดำเนินงานของกรมวิชาการเกษตร แต่มีเนื้อหางานที่ไม่แตกต่างจากหน่วยงานรัฐที่ดูแลรับผิดชอบด้านหม่อนไหมอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เหมือนกัน คือ กลุ่มหม่อนไหม กองส่งเสริมพืชพันธุ์ กรมส่งเสริมการเกษตร ที่รับผิดชอบในการผลิตพันธุ์ขยาย แลกเปลี่ยนพันธุ์และถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่เกษตรกร หรือการมีส่วนในการให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้เกษตรกรมีปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่ได้คุณภาพมาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งปัจจัยการผลิตดังกล่าวได้แก่ ไขไหมพันธุ์ดี พันธุ์หม่อนพันธุ์ดี เทคนิคการเลี้ยงไหมที่ถูกต้องและเหมาะสมต่อสภาพการผลิต ตลอดจนการจัดการที่ดี เพื่อให้การกำหนดแผนการเลี้ยงไหมเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2537)

กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินงานผ่านหน่วยงานตามพื้นที่ต่างๆ เพื่อส่งเสริมการปลูกหม่อนและเลี้ยงไหมในรูปของศูนย์ขยายพันธุ์ไหม โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านวิชาการ เทคนิคการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การผลิตไขไหมพันธุ์ขยายจากไขไหมพันธุ์ดีของกรมวิชาการเกษตร ซึ่งในภาคปฏิบัติกลุ่มหม่อนไหมได้ผลิตพันธุ์หลัก ที่เป็นงานหลักของศูนย์วิจัยหม่อนไหมด้วย ได้แก่ ไขไหมพันธุ์นางลาย นอกจากนี้ก็มีงานผลิตพันธุ์หม่อนพันธุ์ดี งานฝึกอบรมความรู้ทางวิชาการด้านการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมแผนใหม่แก่เกษตรกรและติดตามผลการเลี้ยงไหมงานโรคและแมลงศัตรูหม่อน และงานที่ปรึกษาในประเด็นปัญหาต่างๆ ด้านการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมของเกษตรกรในเขตส่งเสริมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมรวม 37 จังหวัด ผ่านศูนย์ขยายพันธุ์ไหม 9 ศูนย์

ได้แก่ศูนย์ศรีสะเกษ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ขอนแก่น ร้อยเอ็ด สระบุรี น่าน ชุมพร และกาญจนบุรี

นอกจากนี้หน้าที่อีกประการหนึ่งของศูนย์ขยายพันธุ์ไหม คือ การติดตามงาน พิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกษตรกรประสบอยู่ พร้อมทั้งวิเคราะห์กำหนดแนวทางข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2537)

จากรายละเอียดภาระงานดังกล่าวของสองหน่วยงาน ได้แสดงให้เห็นถึงความซ้ำซ้อน และบทบาทที่ปนเกลียวกันของทั้งสองหน่วยงาน ยิ่งไปกว่านั้นสถานที่ตั้งของทั้งสองหน่วยงานตามจังหวัดต่างๆ ก็ไม่เอื้อหรือสอดคล้องในการประสานงานระหว่างกันในลักษณะที่กรมวิชาการเกษตรเป็นฝ่ายวิชาการ ส่วนกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นฝ่ายส่งเสริม นำเอาผลผลิตของฝ่ายวิชาการไปขยายผล แต่กลับมีสถานที่ตั้งของหน่วยงานห่างไกลกัน นอกจากนี้โครงการงานในภาคปฏิบัติที่จะกล่าวในช่วงต่อไปจะแสดงให้เห็นถึงความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกัน ยังผลให้การพัฒนากิจกรรมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมเกิดการขัดแย้งกันในระดับชุมชน ทำให้ชุมชนหม่อนไหมต่างๆ ไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งนอกจากสองหน่วยงานดังกล่าวแล้วนั้น ยังมีหน่วยงานรองๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมและหัตถกรรมในครัวเรือน ในด้านหม่อนไหม ที่มีการแนะนำส่งเสริมให้เกษตรกรสนใจการปลูกหม่อน เลี้ยงไหม การทอผ้า การย้อมสีไหม และการสร้างถักกระดุก ได้แก่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรป.กลาง โครงการศิลปาชีพพิเศษ หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ก็มีแนวโน้มในการทำให้ขบวนการพัฒนาการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมซ้ำซ้อนเช่นกัน

3. สภาพการณ์ของหม่อนไหมไทยในปัจจุบัน

ตั้งแต่อดีตการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม และทอผ้า

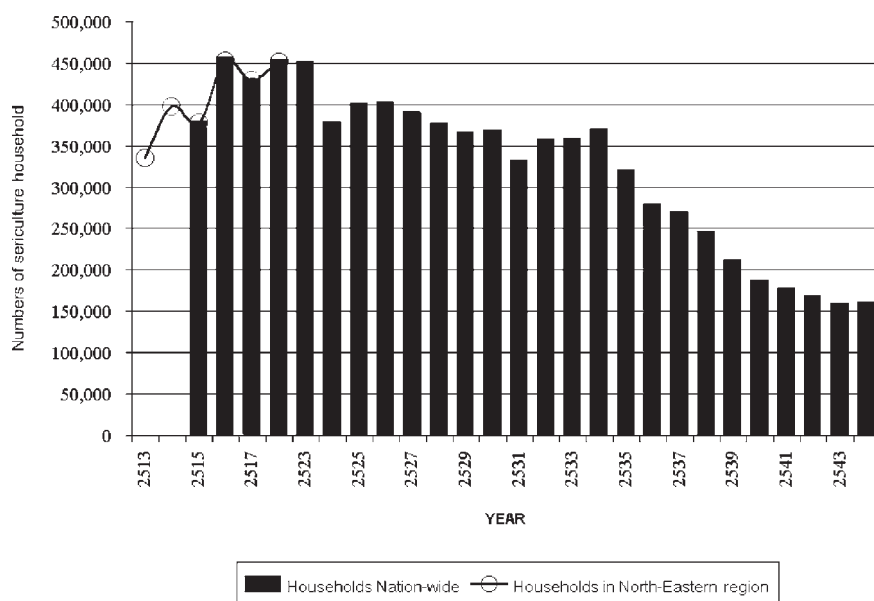
ไหมของไทยส่วนใหญ่อยู่ในแถบที่ราบสูงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด ชาวนาจะทำสวนหม่อนขนาดเล็กไม่เกิน 2-3 งานต่อครัวเรือนตามบริเวณที่สูงที่น้ำท่วมไม่ถึง โดยทั่วไปการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมและทอผ้าไหมครบวงจรถือเป็นงานของแม่บ้านที่ทำเพื่อการใช้สอยภายในครัวเรือน หรือใช้แลกเปลี่ยนกับสิ่งของ เครื่องใช้ที่ผลิตในครัวเรือนไม่ได้ ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจการพาณิชย์ซึ่งเริ่มในช่วงทศวรรษแรกของปี 2500 การเฟื่องฟูของการใช้เงินตราในการแลกเปลี่ยนสินค้า การผลิตผ้าไหมยังคงเป็นไปเพื่อการใช้สอยภายในครัวเรือน แต่เมื่อมีผลผลิตเหลือใช้อาจจะเป็นในรูปของรังไหม เส้นไหมหรือผ้าไหม จึงเกิดการหารายได้พิเศษของแม่บ้านก่อให้เกิดการผลิตเพื่อเป็นอาชีพเสริมขึ้นจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมเป็นอาชีพเสริมและสามารถสร้างรายได้ให้เกษตรกรนั้นเกษตรกรต้องการการสนับสนุนหรือการพึ่งพาจากภาครัฐ เงื่อนไขข้อนี้ถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นอย่างที่แตกต่างจากชุมชนพอเพียงชุมชนอื่นตรงที่ชุมชนหม่อนไหมจะมีระบบการผลิตไหมที่ดีมีคุณภาพได้จะต้องพึ่งพารัฐด้วยการรับการสนับสนุนจากภาครัฐในการต่อสายพันธุ์ไหมป้อนให้กับชุมชน ถ้าหากผู้เลี้ยงไหมต่อสายพันธุ์เฉพาะพันธุ์พื้นเมืองกันเองแล้วนั้น จะได้สายพันธุ์ไหมที่อ่อนแอลง ทำให้เกิดความเสียหายและเป็นแหล่งระบาดของโรคไหม อันเป็นสาเหตุให้ผลผลิตที่ได้ต่ำ อีกทั้งเส้นไหมที่ได้จะด้อยประสิทธิภาพลงเรื่อยๆ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2525) ดังนั้น การพัฒนาพันธุ์ไหมโดยภาครัฐจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มผลผลิตรังไหมและเส้นไหม ซึ่งจะ ทำให้เกษตรกรที่เลี้ยงไหมมีรายได้สูงขึ้นด้วย จากสถิติของกรมส่งเสริมการเกษตรใน Figure 1 เปรียบเทียบกับนโยบายรัฐในอดีตถึงปัจจุบัน จำนวนเกษตรกรปลูกหม่อนเลี้ยงไหมไทยมีสัดส่วนเพิ่มลดใกล้เคียงกับการให้หรือลดความสำคัญของการส่งเสริมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมดังรายละเอียดที่

กล่าวแล้วข้างต้น และจากแผนภูมิดังกล่าวได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่ปลูกหม่อนเลี้ยงไหมได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะจากปี 2526 ถึงปี 2544 ที่เกษตรกรลดจำนวนจาก 403,578 ครัวเรือน เหลือ 161,868 ครัวเรือนหรือลดลงถึง 40 เปอร์เซ็นต์

ในจำนวนครัวเรือนปลูกหม่อนเลี้ยงไหมทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนหม่อนไหมที่ผลิตไหมเหลือ ไหมสาวมือที่มาจากพันธุ์ไหมไทยและไหมไทยลูกผสม ส่วนกลุ่มเกษตรกรที่เลี้ยงไหมขาวเพื่อขายรังไหมให้กับโรงงาน ในปัจจุบันมีจำนวนเกษตรกรประเภทนี้เพียง 5-6,000 ครัวเรือนเท่านั้น (สถาบันวิจัยหม่อนไหม; 2545-2549) และถือเป็นกลุ่มเกษตรกรที่ปลูกหม่อนเลี้ยงไหมเป็นอาชีพหลัก

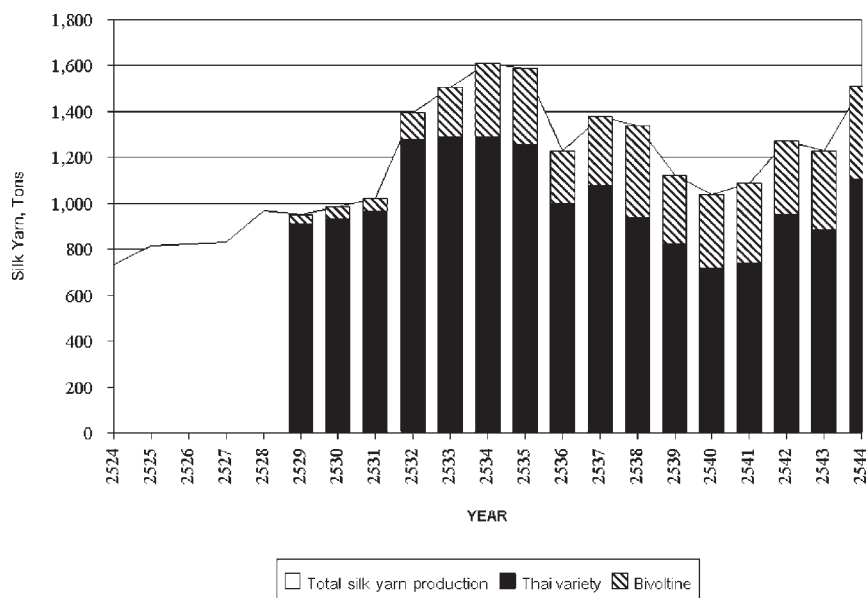
นอกเหนือจากแผนภูมิดังกล่าวที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายส่งเสริมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมของรัฐกับจำนวนเพิ่มลดของเกษตรกรหม่อนไหมแล้วนั้น สัดส่วนของไหมที่ผลิตในประเทศไหมขาวมีสัดส่วนการผลิตเฉลี่ยเพียงร้อยละ 28 ของเส้นไหมที่ผลิตในประเทศทั้งหมด ในแง่ของสัดส่วนผลผลิตเส้นไหมที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยต่างกับการลดของจำนวนเกษตรกรนั้น (Figure 1, 2) น่าจะเป็นนิมิตหมายที่ดีที่รัฐควรหันมาสนใจและให้ความสำคัญพัฒนาอาชีพนี้ให้มากขึ้น เพื่อสร้างรายได้ ความมั่นคงให้แก่เกษตรกร และทดแทนการนำเข้าเส้นไหมจากต่างประเทศ

นอกเหนือจากปัญหาด้านนโยบายส่งเสริมของภาครัฐโดยตรงแล้วนั้น ในภาคปฏิบัติ จากการสำรวจของผู้เขียนในท้องที่ที่มีการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมเน้นหนัก โดยเฉพาะที่อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่าในบางหมู่บ้าน เช่น หมู่บ้านหัวสะพาน มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปส่งเสริมการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมทับซ้อนกัน ทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ กรมส่งเสริมการเกษตรได้เข้าไปจัดตั้งโครงการหมู่บ้านเลี้ยงไหมเน้นหนัก



Source: Department of Agricultural Extension, Ministry of Agriculture and Co-operatives

Figure 1 Sericulture Households between B.E.2513-2544



Source: Department of Agriculture, Department of Agricultural Extension, Ministry of Agriculture and Co-operatives and Department of Industrial Promotion, Ministry of Industry

Figure 2 Production of silk yarn in Thailand : Thai variety versus Bivoltine.

และสร้างห้องเลี้ยงไหมสาธิตการเลี้ยงไหมที่ถูกต้องตามหลักวิชาการในปี 2542 ด้วยการสนับสนุนงบประมาณจากโครงการพัฒนาการผลิตหม่อนไหมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Development of Silk Production in the North East Project หรือ Devsilk) มีการจัดลงทะเบียนสมาชิกโครงการ กลุ่มสมาชิกซึ่งจัดตั้งในชื่อกลุ่มเลี้ยงไหมวัยอ่อนพันธุ์นางลายจะได้รับไข่ไหมพันธุ์ขยายเพื่อนำไปเลี้ยงและขยายวัยอ่อนให้กับกลุ่มสมาชิกด้วยราคาที่ถูกลงกว่าผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ในขณะเดียวกัน กรมวิชาการเกษตร ก็มีเครือข่ายสมาชิกเลี้ยงไหมพันธุ์ดกบัวอยู่ในหมู่บ้านนี้ ซึ่งนอกจากพันธุ์ไหมที่อยู่ในการดูแลส่งเสริมของแต่ละกรมจะต่างกันแล้ว หากสมาชิกมีปัญหาต้องการคำปรึกษาก็ต้องไปขอคำปรึกษาโดยตรงจากกรมที่ตนเป็นสมาชิกหรือกรมที่สนับสนุนพันธุ์ไหมให้ ซึ่งการป็นเกลียวกันในการทำงานของหน่วยงานรัฐเช่นนี้ก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและความก้าวหน้าของการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมในประเทศไทย

สรุป

ในช่วงหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยไม่ได้วางนโยบายส่งเสริมอาชีพหม่อนไหมอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลให้ความสำคัญกับอาชีพนี้ระหว่างช่วงปีพ.ศ.2444-2448 ปีพ.ศ.2479-2481 และปีพ.ศ.2498-2524 แต่หลังจากปีพ.ศ.2525 เป็นต้นมานั้น รัฐบาลลดความสำคัญของหม่อนไหมจากพืชเศรษฐกิจเป็นพืชที่ผลิตตามปกติ

ปัจจัยที่สะท้อนถึงความล้มเหลวของนโยบายหม่อนไหมไทยยังได้แก่ 1) ความผิดพลาดของรัฐบาลในการออกมาตรการควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไหมที่กลับไปเอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มโรงงานไหมและกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงไหมพันธุ์ต่างประเทศลูกผสมที่มีจำนวนเพียง 3 เพอร์เซ็นต์

แทนที่จะให้ความสำคัญกับกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไหมพันธุ์ไทยหรือพันธุ์ไทยลูกผสม ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ 2) ความซ้ำซ้อนของงานและการขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานรัฐที่ดูแลงานหม่อนไหม โดยเฉพาะกรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร และ 3) จำนวนเกษตรกรหม่อนไหมที่ลดลงถึง 40 เปอร์เซ็นต์ภายในระยะเวลาเพียง 20 ปี

ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา และการขยายอาชีพปลูกหม่อนเลี้ยงไหม ที่ควรจะเป็นอีกอาชีพหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้แก่เกษตรกร ช่วยลดปัญหาความยากจน และความแตกต่างในการดำรงชีพของภาคเมืองและภาคชนบทได้เป็นอย่างดี ชุมชนหม่อนไหมพันธุ์ไทยและพันธุ์ไทยลูกผสมจะคงอยู่ได้ยากหากนโยบายรัฐไม่เอื้ออำนวย และชุมชนเหล่านี้ก็ถึงขั้นไม่พินิจการถูกกลืนเข้าสู่วงจรของการพัฒนาตามแนวกระแสหลัก อย่างที่ปรากฏให้เห็นทั่วไปที่ว่า เกษตรกรได้ทยอยกันออกนอกหมู่บ้านเพื่อเข้าไปเป็นแรงงานรับจ้างในเมืองหรือตามศูนย์กลางเศรษฐกิจต่างๆ เพราะเศรษฐกิจในหมู่บ้านฝืดเคือง

เพราะฉะนั้นหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมาที่น่าจะเป็นบทเรียนสำคัญของภาครัฐในการเอาใจใส่ จริ่งจิงในการปรับปรุงนโยบายรัฐด้วยการให้ความสำคัญกับการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบต้องวางขอบเขตงานวางแผนการดำเนินงาน และจัดระบบการประสานงานของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไหมพันธุ์พื้นเมือง และพันธุ์ไทยลูกผสม ด้วยการช่วยพัฒนาและสนับสนุนสายพันธุ์ไหมพันธุ์ดีให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง รวมทั้งวางมาตรการต่างๆ ที่เกื้อหนุนให้เกษตรกรได้พัฒนาอาชีพหม่อนไหม เพื่อสร้างรายได้ และความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งการปรับนโยบายรัฐและบทบาท

ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าว นอกจากจะเป็นส่วนสำคัญในการช่วยฟื้นฟูสถานะเศรษฐกิจไทยในระดับรากฐานของสังคม และสามารถทดแทนการนำเข้าเส้นไหมจากต่างประเทศได้แล้ว อาชีพนี้ยังสามารถสร้างความภาคภูมิใจให้คนไทยในฐานะที่สามารถทำให้ไหมเป็นเอกลักษณ์ของชาติไทยต่อไปตราบนานเท่านาน

เอกสารอ้างอิง

- กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. *หนังสือที่ระลึกครบรอบ 10 ปี ของกรมวิชาการเกษตร*. กรุงเทพฯ.
- กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. *แผนส่งเสริมการปลูกหม่อน-เลี้ยงไหม ปี พ.ศ.2525-2529*. กรุงเทพฯ.
- กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2537. *ศูนย์ขยายพันธุ์ไหม*. กรุงเทพฯ.
- กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2544. *สรุปสัมมนาสู่ทางการตลาดผ้าไหมและผลิตภัณฑ์ไหมไทย*. กรุงเทพฯ.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2511. *พัฒนาการเศรษฐกิจประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิทยากร
- นิติ กลีโกศล. 2536. *การพัฒนาอุตสาหกรรมไหมไทย ในภาคอีสาน รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2444-2455)*. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บัญญัติ สุกราวิชย์. บรรณาธิการ. ม.ป.ป. *การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น: บทเรียนที่น่ารู้*. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์
- วารสารกรมวิชาการเกษตร. 2541. *ทิศทางและนโยบาย การวิจัยและพัฒนาการเกษตรของกรมวิชา*
- การเกษตร*
- ศูนย์วิจัยหม่อนไหมบุรีรัมย์ (สถานีทดลองหม่อนไหม พุทไธสง). *สรุปรายงานประจำปี 2544* (เอกสารอัดสำเนา).
- สถาบันวิจัยหม่อนไหม กรมวิชาการเกษตร. *แผนแม่บท งานวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ปี 2545-2549*. (เอกสารอัดสำเนา).
- สถาบันวิจัยหม่อนไหม กรมวิชาการเกษตร. 2530. *รายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ การปรับปรุงพันธุ์ไหมไทยในอดีตและปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ.
- สถาบันวิจัยหม่อนไหม กรมวิชาการเกษตร. 2530. *เอกสารการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่องการปรับปรุงพันธุ์ไหมไทยในอดีตและปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ.
- สมบูรณ์ศรี แก่นสุวรรณ. 2535. *สู่ทางการผลิตเส้นไหมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- โสภณ ทองปาน. 2531. *นโยบายเกษตรไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (โรงพิมพ์เลิศชัยการพิมพ์ 2)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 9)*.
- หนังสือพิมพ์กสิกร ปีที่ 65 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม-สิงหาคม 2535.
- Ingram, James C. 1971. *Economic Change in Thailand 1850-1970*. Standford: Standford University Press.
- Zimmerman, Carle C. 1931. *Siam: Rural Economic Survey, 1930-31*. Bangkok: Bangkok Times Press.