

## ความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต (Food Security in Crises)

### ๑. นิยามและคำจำกัดความ

ความมั่นคงทางอาหาร หมายถึง สถานการณ์ที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงอาหารที่มีอย่างเพียงพอสำหรับการบริโภค มีความปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมตามความต้องการทางสุขภาพและทางวัฒนธรรม เพื่อการมีสุขภาพที่ดี รวมทั้ง การมีระบบการผลิตที่เกื้อหนุน รักษาความสมดุลของระบบนิเวศวิทยา และความคงอยู่ของฐานทรัพยากรอาหารทางธรรมชาติ ทั้งในภาวะปกติหรือเกิดภัยพิบัติ สาธารณภัยหรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร (ปรับปรุงและเพิ่มเติมจากนิยาม “ความมั่นคงด้านอาหาร” ในมาตรา ๓ ของ พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ [๑])

วิกฤตสุขภาพ หมายถึง ภาวะทางสุขภาพ ทั้ง ๔ มิติที่ไม่อยู่ในภาวะปกติ อาจเกิดจากธรรมชาติหรือไม่ก็ได้ เป็นเหตุการณ์ที่มีอยู่ในภาวะอันตราย ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม โดยรวม ที่ควรต้องมึนโยบาย หรือการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาภายในเวลาที่จำกัด [๒]

ประชากรเปราะบาง (ในมิติของความมั่นคงทางอาหาร) หมายถึง กลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับอันตรายต่อสุขภาพจากการไม่มีความมั่นคงทางอาหาร เนื่องด้วยสถานะทางสุขภาพ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือบริบททางสังคม ที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับความเครียดหรือสถานการณ์ที่กระทบกับความมั่นคงทางอาหารของพวกเขาได้ (อ้างอิงจาก นิยามศัพท์ “กลุ่มคนที่อยู่ในสภาวะเปราะบาง” (vulnerable groups) ในธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๙ [๓])

ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติและต่อเนื่อง โดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกัน หรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรม ความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน (นิยามใน พรฎ.จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ อ้างอิงใน ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๙ [๓])

สิทธิในอาหาร (Right to Food) หมายถึง สิทธิของมนุษย์ทุกคนที่จะมีความมั่นคงทางอาหารและรอดพ้นจากภาวะความอดอยากหิวโหย [๔]

### ๒. ความสำคัญของประเด็น

อาหารเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ ที่เป็นพื้นฐานของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์ “ความมั่นคงทางอาหาร” ของคนทุกคนในสังคม จึงถูกจัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทุกประเทศต้องให้ความสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของเป้าหมายในการพัฒนา [๕] และได้รับการบรรจุเป็นประเด็นหลักอย่างหนึ่งใน เป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ดังปรากฏในเป้าหมายที่ ๒ “การขจัดความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร ส่งเสริมเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน” รวมถึงเป้าหมายที่ ๑ “การขจัดความยากจน” [๖]

ในสถานการณ์ปกติ ทุกประเทศมีปัญหา “ประชากรเปราะบาง” ที่อดอยากหรือขาดสารอาหาร จึงมีการเสนอให้การเข้าถึงอาหารเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่ต้องปกป้อง [๗] และมีปัญหาที่เกิดจากการพัฒนา เช่น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาดั้งเดิม และการแย่งชิงทรัพยากร จึงมีการเสนอให้ “อธิปไตยทางอาหาร” [๘] เป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางอาหาร โดยที่ผ่านมามีปัญหาในระบบอาหาร โดยเฉพาะในส่วนของที่มา การเข้าถึง และการกระจายอาหาร โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรกรรม เป็นประเด็นที่มีการผลักดันและดำเนินการกันมาอย่างยาวนาน โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงรัฐบาล และหน่วยงานองค์กร ทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศไทย ทั้งในเชิงโครงสร้าง และความไม่เป็นธรรมในระบบอาหาร เช่น ปัญหาการครอบครองผูกขาดปัจจัยการผลิตอาหาร ระบบการเกษตรที่ไม่ยั่งยืน รวมถึงปัญหาความปลอดภัยของอาหาร โดยเฉพาะการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช [๙] ในขณะที่การพัฒนาความเป็นเมืองที่ขาดการวางแผนอย่างเหมาะสมได้ลดทอนความสามารถในการพึ่งตนเองด้านอาหาร ประกอบกับในบริบทของเมืองมีระบบการผลิต และการกระจายอาหารที่ไม่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรรายย่อย และผู้ประกอบการรายย่อย ในขณะที่ผู้บริโภคก็ไม่มีทางเลือกที่หลากหลายในการเข้าถึงแหล่งอาหาร ความมั่นคงทางอาหารจึงเป็นวิกฤตเรื้อรังที่ “ประชากรเปราะบาง” โดยเฉพาะคนไร้บ้าน คนจนเมือง ต้องเผชิญมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน

สถานการณ์วิกฤตการระบาดของโรคโควิด-19 ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ นอกจากคุกคามสุขภาพของประชาชนด้วยปัญหาโรคติดเชื้อแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประชาชนด้วย โดยเป็นผลกระทบทั้งจากมาตรการการควบคุมโรคในประเทศ เช่น มาตรการการปิดเมือง ระวังการเดินทางและการดำเนินกิจการและกิจกรรมทางสังคมต่างๆ ที่ทำให้คนจำนวนมากขาดรายได้ การกระจายอาหารติดขัด และได้รับผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดจากการระบาดใหญ่ทั่วโลก โดยเฉพาะการสูญเสียแหล่งรายได้จากการท่องเที่ยวและการค้าระหว่างประเทศที่หยุดชะงักลง คนจำนวนมากจึงกลายเป็น “ประชากรเปราะบาง” ที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤต ที่ไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้ ซึ่งในเดือนเมษายน ๒๕๖๓ โครงการอาหารโลกแห่งสหประชาชาติ (WFP) ได้รายงานสถานการณ์วิกฤตอาหารโลกประจำปี ค.ศ. 2020 (Global Report on Food Crises 2020) ซึ่งทำการสำรวจในปี ค.ศ. 2019 พบว่า มีคน ๑๖๕ ล้านคน ใน ๕๕ ประเทศทั่วโลกที่จะเผชิญความอดอยากหรือเผชิญความไม่มั่นคงทางอาหารอย่างรุนแรงในปี 2020 นี้ [๑๐] ต่อมาเมื่อสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รุนแรงและกระจายวงกว้างขึ้น คณะทำงานจึงจัดทำคาดการณ์ใหม่ ตัวเลขใหม่ออกมาว่าจะมีผู้คนเพิ่มอีก ๑๐๐ ล้านคน รวมเป็นคนประมาณ ๒๖๕ ล้านคน ที่เสี่ยงต่อความอดอยากขาดแคลนอาหาร เว้นแต่ว่านานาชาติจะสามารถจัดการกับโควิดได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ลดผลกระทบลงได้ [๑๑]

ซึ่งคล้ายกับวิกฤตอื่น ๆ ในอดีตที่สังคมไทยเคยเผชิญ เช่น ในสถานการณ์ภัยพิบัติที่การกระจายอาหารไม่ทั่วถึง หรือในวิกฤตเศรษฐกิจ ที่มีคนจำนวนมากไม่มีกำลังซื้อแม้มีอาหารจำหน่าย เมื่อเกิดภาวะวิกฤตการระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ปัญหาความมั่นคงทางอาหารปรากฏเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจเรียกว่า “ภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤต” ที่ด้านหนึ่งได้เผยให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาและการเข้าถึงอาหารของผู้คนในสังคม ปัญหาการกระจายอาหารที่ดำรงอยู่ และข้อจำกัดของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง แต่อีกด้านหนึ่งก็ปรากฏให้เห็นการปรับตัวของผู้คน ชุมชน องค์กรและเครือข่ายทางสังคม ที่ร่วมกันดำเนินการจัดการรับมือกับปัญหาความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการที่ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมร่วมกันขับเคลื่อน “นโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงทางอาหาร” จากส่วนต่าง ๆ ของสังคมโดยไม่รอ

นโยบายสาธารณะที่กำหนดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อให้ได้มาซึ่งหลักประกันความมั่นคงทางอาหารในรูปแบบการปรับตัวต่าง ๆ จนสามารถเป็นบทเรียนสำคัญในการรับมือกับวิกฤตความมั่นคงทางอาหารในช่วงที่ผ่านมา

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้สร้างผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในหลายมิติ และทำให้ทุกภาคส่วนต้องปรับตัวเข้าสู่ชีวิตวิถีใหม่ (New Normal) หลายหน่วยงานได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนแผนแม่บท เพื่อปรับเปลี่ยนแนวทาง/วิธีการ และเครื่องมือ ในการบรรลุเป้าหมายตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาในการทบทวนคือประเด็นเรื่อง **“สิทธิในอาหาร” (Right to Food)** ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีรากฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) เป็นต้น ที่รัฐแต่ละประเทศมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพ ปกป้องและเติมเต็มสิทธิในอาหารของประชาชนโดยการดำเนินการเองภายในหรือร่วมมือกับต่างประเทศโดยผ่านมาตรการที่สำคัญคือ มาตรการทางกฎหมาย ที่ควรมีการศึกษา วิเคราะห์ผลกระทบ และประเมินสถานการณ์ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายของรัฐและการจัดทำ “แผนแม่บท” เพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาในด้านความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ให้มีความยืดหยุ่น (Resilience) พร้อมรับมือกับภาวะวิกฤต ให้ผ่านพ้นช่วงเวลาที่ยากลำบาก และยืดหยัดเจริญเติบโตต่อไปท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในอนาคต [๔]

ดังนั้น บทเรียนที่เกิดขึ้นในภาวะวิกฤตการระบาดของโรคโควิด-19 จึงทำให้ “ความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต” เป็นประเด็นสาธารณะที่สำคัญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหมวดประเด็นย่อยในเรื่อง “ปัจจัยสี่ในภาวะวิกฤต” ที่ต้องการการทบทวนบทเรียนในมิติต่าง ๆ เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อเสริม “พลังพลเมืองตื่นรู้ สู้วิกฤตสุขภาพ” ในสมัชชาสุขภาพแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ นี้ โดยการเรียบเรียงเอกสารหลักฉบับนี้และร่างมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติในประเด็นนี้ เป็นผลจากการทบทวนข้อมูลทางวิชาการและการประมวลและวิเคราะห์คำตอบต่อ “ข้อถกแถลง” เรื่อง “ความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต : วิกฤตซ้อนวิกฤตจากโควิด-19 สู่อ้อมอ้อม” ที่คณะทำงานได้ดำเนินการรวบรวมในเดือนกรกฎาคมถึงกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ผ่านมา

### ๓. สถานการณ์ปัจจุบัน

#### ๓.๑ ที่มาของอาหารและการเข้าถึงอาหาร

ที่มาและการเข้าถึงอาหาร สามารถแบ่งการพิจารณาอาหารออกเป็น ๕ มิติ ได้แก่ ๑) มิติการซื้อขาย ๒) มิติการผลิต ปลูกเลี้ยง ๓) มิติการเก็บหาอาหารจากฐานทรัพยากร ๔) มิติการแลกเปลี่ยนแบ่งปันและวัฒนธรรมชุมชน และ ๕) มิติด้านนโยบายรัฐ

๑) **มิติการได้มาของอาหารบนฐานการซื้อขาย** ซึ่งเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจของครัวเรือน ที่ต้องใช้เงินในการซื้ออาหาร และสัมพันธ์กับรายได้ เงินออม ตลอดจนหนี้สินของครัวเรือน นักเศรษฐศาสตร์ได้วิเคราะห์ว่า ผลกระทบทางลบจากการระบาดของโรคโควิด-19 นี้จะตกกับครอบครัวผู้ที่มีความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ (Vulnerable Families) อย่างหนัก โดยเฉพาะคนจนเมืองที่ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพวันต่อวัน ซึ่งคนเหล่านี้จะต้องตกงาน สูญเสียรายได้ นอกจากนั้นจากงานสำรวจสถานะการเงินของครัวเรือนเกษตรกร โดยสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ พบว่า วิกฤติโรคโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อรายได้จากการ

รับจ้างทั้งในและนอกภาคเกษตรของครัวเรือนมากที่สุด และกระทบกว่า ๕๐% ของครัวเรือน ๑๒% ของครัวเรือนมีรายได้จากเงินโอนลดลง ซึ่งส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากการมีญาติทำงานในต่างจังหวัด ในขณะที่ ๒๓% ของครัวเรือนได้รายได้ลดลงจากการทำธุรกิจการค้า ดังนั้น รายได้ที่น้อยลงกับสัดส่วนการซื้อที่คงเดิมหรือมากกว่าทำให้การเข้าถึงอาหารในมิติการซื้อมีได้น้อยลงตามไปด้วย [๑๒]

**๒) มิติการผลิต ปลูก/เลี้ยง** ซึ่งพบว่าผู้ที่อยู่บนฐานเกษตรได้รับผลกระทบด้านอาหารน้อยกว่ากลุ่มที่อยู่บนฐานอื่นๆ เช่น การค้า ธุรกิจ การท่องเที่ยว เป็นต้น จากรายงานผลการสำรวจ “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคมของโควิด-19 ต่อครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยในชุมชนเกษตรกรรม” เก็บข้อมูลระหว่างวันที่ ๑๗-๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ [๑๓] พบว่า ผลกระทบด้านอาหารการกินอยู่ ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยไม่ค่อยได้รับผลกระทบจากโควิด-19 ในมิติด้านอาหารการกินมากนัก เนื่องจากยังพออาศัยแหล่งอาหารจากแปลงการผลิตของครัวเรือน แหล่งอาหารจากฐานทรัพยากร และการพึ่งพาอาศัยกันในมิติวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนอาหารในชุมชน และยังสามารถซื้ออาหารได้จากแหล่งตลาดชุมชนที่หลากหลาย ทั้งตลาดเขียวหรือรถเร่/รถฟุ่มพวง อย่างไรก็ตามแม้ฐานการผลิตมีความน่าสนใจในการปรับตัวเพื่อพึ่งตนเองและอยู่รอดได้ แต่ในบางพื้นที่ที่ต้องการทำการผลิตแต่มีปัญหาเรื่องของปัจจัยการผลิตที่ดิน น้ำ พันธุ์กรรมที่ไม่พร้อมหรือข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือในกรณีของพื้นที่เขตเมืองที่ถึงแม้จะมีพื้นที่ที่รกร้างเหมาะกับการใช้ประโยชน์ในการผลิตแต่อาจจะต้องติดในเรื่องของข้อกฎหมายต่าง ๆ หรือยังมีประเด็นที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ด้านการเกษตรของโลกและประเทศ เช่น เกษตรกรเข้าสู่วัยชราภาพทำให้ต้องมีการส่งเสริมให้เกิดเกษตรกรรุ่นใหม่ขึ้นมา ซึ่งต้องทำการพัฒนาควบคู่กับ นวัตกรรมที่เหมาะสมด้านการเกษตร ซึ่งยังเป็นโจทย์ท้าทายของภาคการผลิต

**๓) มิติการเก็บหาอาหารจากฐานทรัพยากร** ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ชายฝั่ง และทะเล รวมทั้งพื้นที่สาธารณะต่าง ๆ ของชุมชน เป็นฐานทรัพยากรอาหารที่สำคัญของครัวเรือนในชุมชน ความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรเหล่านี้จึงเป็นฐานความมั่นคงทางอาหารของชุมชน พบว่าชุมชนท้องถิ่นที่เคยพึ่งพาฐานทรัพยากรอาหารในระบบนิเวศต่าง ๆ ยังเข้าไม่ถึงฐานทรัพยากรอาหาร แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและมีมาตรการจากคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อผ่อนปรนการทำกินของชุมชน แต่ก็ยังอยู่ในสถานะจำกัด ชุมชนอยู่ได้เพียงการยังชีพจากฐานทรัพยากร ไม่สามารถสร้างเศรษฐกิจอาหารจากฐานทรัพยากรที่มั่นคงได้ ควรหรือไม่ที่จะมีนโยบายที่จะฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรธรรมชาติ การให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรเหล่านี้ จะทำให้เกิดการฟื้นฟู และสร้างความหลากหลายทางชีวภาพในขณะเดียวกันครัวเรือนและชุมชนก็ได้ใช้ประโยชน์เพื่อการบริโภค และเศรษฐกิจของครัวเรือน

**๔) มิติการแลกเปลี่ยนแบ่งปัน** มีตัวอย่างปฏิบัติการที่น่าสนใจ เพื่อบรรเทาเยียวยาการขาดและไม่สามารถเข้าถึงอาหาร ได้เกิดแนวคิดการนำตู้กับข้าวมาตั้งไว้ตามสถานที่ต่าง ๆ แล้วบรรจุข้าวสารอาหารแห้งพร้อมตั้งชื่อว่า “ตู้ปันสุข” “ตู้แบ่งสุข” “ตู้เติมใจให้กัน” เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 หรือมีการแบ่งปันอย่างเป็นเครือข่าย ดังเช่น “กลุ่มปันอาหาร กลุ่มปันชีวิต” โครงการสวนผักคนเมือง มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) ได้จัดกิจกรรมอาสาแลกเปลี่ยนปลูก เพื่อปลูกผัก สร้างแหล่งอาหารสำรองให้กับกลุ่มเปราะบางในเมือง โดยผลผลิตที่เก็บเกี่ยวจากแปลงทั้งหมดได้ส่งมอบให้กับกลุ่มคนเปราะบาง คนจนเมืองได้เข้าถึงอาหารที่ดี มีคุณภาพ มีคุณค่าทางโภชนาการสำหรับการเผชิญหน้ากับภาวะวิกฤต หรือการริเริ่มธนาคารอาหาร “ปันอิ่ม” โดยได้ทำอาหารปรุงสำเร็จแจกจ่ายชุมชนโรงคราม และชุมชน

บุปผาราม พื้นที่ กทม. ในช่วงเริ่มต้นของวิกฤตโรคโควิด-19 โดยมีการรับบริจาควัตถุดิบ ข้าวสารอาหารแห้ง และเงิน มีการสนับสนุนด้านวัตถุดิบจากเครือข่ายเกษตรกรในภาคต่าง ๆ และอีกตัวอย่างที่เป็นการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้ามภูมิภาค อาทิ ข้าวชาวนาแลกเปลี่ยนกับปลาช่อน เป็นปรากฏการณ์ ชาวเลพังงา-ภูเก็ต ส่งปลาทะเลตากแห้งขึ้นเครื่องซี-๑๓๐ แลกข้าวสารชาวนาจังหวัดยโสธร ร่วมฝ่าวิกฤตโรคโควิด-19 ไปด้วยกัน หรือเครือข่ายชุมชนกะเหรี่ยงภาคเหนือ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ นำข้าวที่รวบรวมได้จากชาวบ้านบดอยต่าง ๆ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และตาก ๗ ตัน ขึ้นรถบรรทุกเพื่อเดินทางไปมอบให้ชาวนาในชุมชนราไวย์ จ.ภูเก็ต เป็นปรากฏการณ์การแบ่งปันที่เป็นการตื่นตัวของประชาชนในระดับพื้นที่และยังมีอีกหลายกรณีที่สามารถนำเสนอ

**๕) มิตินโยบายของรัฐ** มิตินโยบายที่ส่งผลอย่างเป็นสาธารณะ คือ มิตินโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ หากนโยบายถูกออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การตรวจสอบการใช้จ่าย และการมีส่วนร่วม ก็จะส่งเสริมให้การได้มาซึ่งอาหารของประชาชนถูกมองอย่างรอบด้านและลดช่องว่างของการเข้าถึงอาหารลง นโยบายของรัฐที่เกิดขึ้นในช่วงของสถานการณ์โรคโควิด-19 ส่งผลอย่างสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหารของผู้คนทุกระดับ บัจแจก คริวเรือน ชุมชนและประเทศ เช่น นโยบายปิดเมือง, นโยบายจ่ายเงินเยียวยา, นโยบายเพื่อเยียวยาระยะยาว หรือแม้กระทั่งนโยบายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทรัพยากรและอาหารของประเทศ อย่างเช่น Comprehensive and Progressive Agreement of Trans-Pacific Partnership (CPTPP) ที่อาจส่งผลต่อการเก็บเมล็ดพันธุ์และยาของคนไทย

กล่าวโดยสรุป ความมั่นคงทางอาหารในสภาวะวิกฤต ที่มาและการเข้าถึงอาหาร คือ เส้นทางสำคัญ ของอาหาร โดยที่กล่าวมามี ๕ มิตินโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการได้มาซึ่งอาหาร ซึ่งผลกระทบอาจจะแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ที่มีความแตกต่างกันของภูมิประเทศ อาชีพ วัฒนธรรมท้องถิ่น คนที่อยู่บนฐาน การเกษตรหรือต้องการทำการผลิตอาจจะคำนึงถึงการเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่ดิน น้ำ เมล็ดพันธุ์ ผู้คนที่อยู่ใกล้ฐานทรัพยากร อาจจะคำนึงถึงสิทธิการใช้ประโยชน์จากป่า ทะเล เป็นต้น ส่วนคนจนเมืองอาจจะต้องมี รายได้เพียงพอสำหรับซื้ออาหารหรือการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างอาหารในพื้นที่เล็ก ๆ และสำหรับในหลายๆ กลุ่มไม่ว่าเมือง ชนบท จะมีฐานวัฒนธรรม มีการแบ่งปันกันสอดแทรกอยู่เสมอ แต่แสดงในหลากหลาย รูปแบบไม่ว่าจะเป็นการปันอาหาร บันพีชผัก หรือแม้การแบ่งปันเมล็ดพันธุ์ อย่างไรก็ตามยังมีมิตินโยบายที่ส่งผล อย่างเป็นสาธารณะ นั่นคือ มิตินโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ หากนโยบายถูกออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การตรวจสอบการใช้จ่าย และการมีส่วนร่วม ก็จะส่งเสริมให้การ ได้มาซึ่งอาหารของประชาชนถูกมองอย่างรอบด้านและลดช่องว่างของการเข้าถึงอาหารลง อย่างไรก็ตามใน ๕ มิตินโยบายที่มีความสัมพันธ์กันซึ่งแต่ละกลุ่มคนอาจจะได้รับผลกระทบจากหลายมิตินโยบายร่วมกัน จึงจำเป็นต้องมองมิตินโยบายที่เชื่อมโยงกันจึงสามารถนำไปสู่การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร ได้รอบด้าน

### ๓.๒ การกระจายอาหาร

พัฒนาการของระบบการค้าในโลกรุนิยมเสรี คือ ปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงจากระบบกระจายอาหารดั้งเดิมสู่ระบบการกระจายอาหารสมัยใหม่ในสังคมไทย มีการประเมินว่า แรงกดดันต่อธุรกิจถึงผลกระทบที่มีในห่วงโซ่อุปทานนั้นมีแนวโน้มที่จะรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในระบบเกษตรและการผลิตอาหารที่มีแนวโน้มจะรวมศูนย์โดยห่วงโซ่อุปทานที่เป็นผู้เล่น ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายจะเหลือเพียงไม่กี่ราย

ที่ผ่านมาร้านค้าปลีกสมัยใหม่ หรือโมเดิร์นเทรด ได้เปลี่ยนแปลงระบบกระจายอาหารอย่างมากทั่วโลก ด้วยวิธีการขยายจากเมืองใหญ่ไปสู่เมืองเล็กเกือบทุกจังหวัด จากพฤติกรรมที่เคยเน้นขายแต่คนรวยเริ่มมาจับตลาดคนชั้นกลาง และปัจจุบันเจาะตลาดล่าง ประกอบกับการขยายตัวของห้างค้าปลีกเริ่มจากอาหารกระป๋องและอาหารแห้ง จากนั้นจึงขยายตัวสู่สินค้าเนื้อ ผักสด และผลไม้สด นอกจากนี้ระบบการจัดซื้อรวมศูนย์ทำให้ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ได้เปรียบโชห่วยอย่างมาก เพราะมีการประหยัดจากขนาด (economies of scale) บทบาทของธุรกิจการเกษตรในระบบห่วงโซ่อุปทาน ทำหน้าที่เสมือนเป็น “โซ่ข้อกลางที่เชื่อมโยง (link)” ห่วงโซ่อุปทานระหว่างภาคเกษตรกับอุตสาหกรรมอาหาร ธุรกิจการเกษตรมีบทบาทในการจัดหาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ให้เกษตรกร และเชื่อมโยงเกษตรกรกับผู้บริโภค โดยเป็นผู้รับซื้อสินค้าจากเกษตรกร จากนั้นขนส่ง แปรรูป กักเก็บ ขนส่งทำการตลาด และกระจายอาหารและผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรสู่ผู้บริโภค

ประเด็นท้าทายเกี่ยวกับบทบาทของธุรกิจอาหารกับความมั่นคงทางอาหาร คือ การเปลี่ยนแปลงตามกลไกตลาดข้างต้นไปสู่ธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ และมีการกระจุกตัวมากขึ้น มิได้เป็นหลักประกันว่าประเทศจะมีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นเสมอไป และมีได้เป็นเครื่องรับประกันว่าเกษตรกรและผู้ค้ารายเล็กจะมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดังนั้น นโยบายสำคัญของประเทศ คือ “นโยบายส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน” พร้อมกับ “การเพิ่มบทบาทของผู้ประกอบการรายย่อย” จะเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรขนาดเล็กลงในชนบท สามารถเชื่อมโยงเกษตรกรรายย่อยกับห่วงโซ่อุปทานและความต้องการของผู้บริโภคได้ พร้อมกับสร้างความเป็นธรรมและความยั่งยืนของการกระจายอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารได้

ภาวะวิกฤตกับวิถีการใช้ชีวิตแบบใหม่ (New Normal) ในระบบการกระจายอาหาร ภาพที่ปรากฏในสื่อและการรับรู้ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) พบว่า รูปแบบการกระจายอาหารในภาวะวิกฤตมี ๒ ลักษณะที่สำคัญ คือ

๑) **การกระจายอาหารผ่านธุรกิจบริการจัดส่งอาหาร (Food Delivery)** เดิมโตขึ้นมาก สถานการณ์โควิด-19 ได้เปลี่ยนพฤติกรรมให้เกิดการซื้อกลับไปรับประทานที่บ้านและเกิดกิจกรรมการปรุงอาหารรับประทานเองมากขึ้น บทวิเคราะห์ของศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย [๑๔] ระบุว่า ยอดขายอีคอมเมิร์ซ และบริการส่งอาหารไปยังที่พัก (Food Delivery) ของไทยในช่วงระหว่างวันที่ ๒๒ มีนาคม-๓๐ เมษายน ๒๕๖๓ จะเพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาปกติราว ๘,๐๐๐ ล้านบาท (แบ่งเป็นอีคอมเมิร์ซ ๖,๘๐๐ ล้านบาท และบริการส่งอาหารไปยังที่พัก ๑,๒๐๐ ล้านบาท) สถานการณ์โควิด-19 จะเป็นตัวเร่งสำคัญ ให้ผู้บริโภคมีต้องการอาหารที่มีนวัตกรรมสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้ร่างกายในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น ขณะที่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงกักตัวส่งผลให้กลุ่มอาหารพร้อมปรุง อาหารพร้อมรับประทาน อาหารที่มีอายุเก็บรักษานาน ตลอดจนอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการและดีต่อสุขภาพ มีอัตราเติบโตสูงขึ้น ความหวาดระแวงในไวรัส ทำให้ผู้บริโภคเกิดพฤติกรรมการซื้ออาหารกลับไปรับประทานที่บ้านมากขึ้น เกิดกิจกรรมปรุงอาหารกินเองเพิ่มขึ้น และนิยมซื้อสินค้าผ่านทางออนไลน์มากขึ้นจนกลายเป็น New Normal

๒) **การขับเคลื่อนการกระจายอาหารทางเลือก** ในหลากหลายช่องทาง อาทิ

(๑) **ตลาดสีเขียวชุมชน** ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ คือตลาดที่เกษตรกรและชุมชนเป็นผู้ประกอบการเอง เกิดในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น เป็นการสร้างเศรษฐกิจชุมชน นอกจากนี้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้เปิด ‘ตลาดนัดองค์กรชุมชน’ ขายสินค้าออนไลน์ช่วยพี่น้ององค์กรชุมชน ทั่วประเทศที่ได้รับผลกระทบพิษ

เศรษฐกิจ-ไวรัสโควิด-19 ตลาดสีเขียวในชุมชนมีส่วนอย่างมากในการช่วยสนับสนุนให้เกิดการเกษตรแบบพึ่งพาตนเอง โดยเน้นการซื้อของจากตลาดชุมชนใกล้บ้าน อาหารท้องถิ่น และตลาดในประเทศ ดังนั้น หากมีการพัฒนาและส่งเสริมให้มีตลาดของผลิตภัณฑ์อาหารปลอดภัยและเกษตรอินทรีย์ ที่อยู่บนฐานของการเกื้อกูล เชื่อมโยงระหว่างเมือง ชานเมือง และชนบท ก็จะทำให้เกิดการกระจายอาหารและเข้าถึงอาหารประเภทที่มีคุณภาพ ซึ่งสถานการณ์โควิดที่ผ่านมาและขณะนี้ปัจจุบันทำให้เกิดการก่อรูประบบตลาดสีเขียว ตลาดท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกันนี้ได้เด่นชัดและเป็นตัวอย่างในหลายท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นจึงควรส่งเสริมอย่างต่อเนื่องต่อไป

**(๒) การรวมกลุ่มกลุ่มทางสังคม** ของเกษตรกรหรือผู้ทำงานพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในเมือง เพื่อเป็นพื้นที่กลางเชื่อมโยงวัตถุดิบอาหารที่สดใหม่ ไม่ต้องกักตุนอาหาร และเป็นช่องทางให้ผู้บริโภคในเมืองเข้าถึงกลุ่มเกษตรกรได้โดยตรง นอกจากเครือข่ายธนาคารอาหาร กลุ่มปันอาหาร กลุ่มปันชีวิต ยังมีกลุ่มอื่นๆ อาทิ ใน กทม. มีกลุ่ม Better Bangkok ที่ประสานกับบริษัทธุรกิจเอกชนให้ความช่วยเหลือด้านอาหารเป็นข้าวกล่อง เครือข่าย Local Thailand ใช้ช่องทางออนไลน์ในการช่วยเหลือคนที่ยากลำบากในสถานการณ์โควิด-19 และในระดับชุมชนมีกิจกรรมมีการรวมกลุ่มและมีกิจกรรม เช่น "คลองเตย ดีจัง ปันกันอิ่ม" ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้ชุมชนโรงหมูในเขตคลองเตยกับช่วงสถานการณ์โควิด-19

**(๓) รถกระจายอาหารเคลื่อนที่ "รถพุ่มพวง"** หรือรถเร่ขายกับข้าว คือหนึ่งในกลไกสำคัญที่ช่วยสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับกลุ่มคนเปราะบาง ทั้งผู้สูงอายุ คนพิการ คนที่อยู่ในพื้นที่ห่างตลาดได้เข้าถึงอาหารในภาวะวิกฤตโควิด-19

**(๔) การกระจายอาหารผ่านรูปแบบการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนอาหาร** เช่น ตู้ปันสุข กลุ่มปันอาหารปันชีวิต อาหารจากวัด การแลกเปลี่ยนผลผลิตระหว่างคนภูเขาและทะเล ดังกล่าวเป็นการกระจายอาหารผ่านต้นทุนทางสังคม

เมื่อมองจากมิติความมั่นคงทางอาหารอย่างรอบด้าน การกระจายอาหารที่ผูกขาดรวมศูนย์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ไม่ใช่ระบบอาหารที่มั่นคงและยั่งยืน ดังที่พบว่า เมื่ออุตสาหกรรมอาหารเติบโตขึ้น เกษตรกรรายย่อยล่มสลาย กลับประสบกับปัญหาโภชนาการ ขาดความหลากหลายของอาหาร ประสบกับปัญหาความไม่ปลอดภัยทางอาหาร รูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตจากเกษตรกรรมเคมีเชิงเดี่ยว หรือการนำพันธุวิศวกรรมมาใช้ในการเกษตร ระบบการกระจายอาหารที่เห็นได้การปรับตัวท่ามกลางสภาวะวิกฤตที่กล่าวมาข้างต้น ควรเป็นการกระจายอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารด้วยแนวทาง ดังนี้

- (๑) สร้างระบบการกระจายอาหาร ขยายตลาดท้องถิ่น และการกระจายอาหารโดยตรงระหว่างเกษตรกรกับผู้บริโภค หรือพัฒนาระบบตลาดออนไลน์ทางเลือก โดยคนรุ่นใหม่และหน่วยงานต่างๆ สนับสนุนให้เกิดระบบจัดส่งผลผลิตเกษตรและอาหารมายังผู้บริโภคเอง โดยไม่ต้องผ่านระบบค้าปลีกที่มียักษ์ใหญ่ครอบครองส่วนแบ่งทางการตลาดมากเกินไป
- (๒) เสริมสร้างความเข้มแข็งในการปลูกผักและอาหารโดยครอบครัวและชุมชนทั้งในหัวเมืองและเมืองใหญ่ ลดค่าใช้จ่ายอาหารลง และสามารถพึ่งพาตนเองด้านอาหารได้มากขึ้น เพราะค่าใช้จ่ายด้านอาหารของครัวเรือนไทยนั้นสูงถึง ๓๕% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในภาพรวม และมากถึง ๔๕ – ๕๐% สำหรับประชาชนที่มีรายได้น้อย

- (๓) แนวคิดการสร้างเครือข่ายธนาคารอาหาร ที่เป็นระบบสำรองอาหารในระดับชุมชน และมีความคล่องตัวสูงเพราะถูกออกแบบจากคนในพื้นที่
- (๔) การมีระบบจิตอาสา เป็นเครือข่ายสำคัญในการกระจาย เป็นสะพานเชื่อมกับชุมชนยามภาวะวิกฤต ซึ่งปฏิบัติการรวดเร็ว
- (๕) การสร้างพื้นที่อาหารรวมของชุมชน เป็นการกระจายอาหารอย่างมีส่วนร่วม ลดขั้นตอนคนกลาง เข้าถึงได้เร็วยามวิกฤต
- (๖) การพิจารณาโลจิสติกส์ในระดับจุลภาค ซึ่งให้ความสำคัญและเหมาะสมกับระดับชุมชน หรือการผนวกระบบออนไลน์มาใช้ทำให้ภาพของการกระจายอาหารรวดเร็วและเดินทางสั้นและน้อยลง

#### ๔. ทบทวนนโยบายสาธารณะในปัจจุบัน

นโยบายสาธารณะ ตามความหมายในรัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๙ [๓] หมายถึง “ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น รวมถึงนโยบายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดมาจากรัฐด้วย” นโยบายสาธารณะในปัจจุบันที่เกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤตประกอบด้วยทั้งนโยบายที่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อความมั่นคงทางอาหาร และนโยบายที่หนุนเสริมหรือเสริมสร้างให้เกิดความเข้มแข็งด้านความมั่นคงทางอาหาร มีข้อสรุปโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

๔.๑ นโยบายที่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อความมั่นคงทางอาหารหรือมีข้อจำกัดบางประการ โดยในปัจจุบันมีลักษณะดังนี้

##### ๔.๑.๑ นโยบายระยะสั้น (ช่วงวิกฤติ)

๑) นโยบาย แผนงาน มาตรการและกิจกรรมทั้งระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นในการดำเนินการช่วยเหลือในช่วงสภาวะวิกฤติส่วนใหญ่ยังมีลักษณะของการสงเคราะห์เป็นด้านหลัก

๒) การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และแผนงานในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงทางอาหารในทุกระดับ ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

๓) ขาดหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงในภารกิจการทำงานด้านความมั่นคงทางด้านอาหาร ทำให้สถานการณ์ที่ผ่านมาขาดเจ้าภาพรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างทันท่วงที และขาดระบบการบริหารจัดการที่มีรูปแบบและกระบวนการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การประกาศเคอร์ฟิวส่งผลกระทบต่อการขนส่งอาหาร ฯลฯ

๔) การดำเนินงานตามแผนงานและแผนงบประมาณภาครัฐมีความล่าช้า ไม่ตรงกับแผนงาน และระยะเวลาที่วางไว้ การดำเนินงานมีความซับซ้อน ขั้นตอน ระเบียบไม่เอื้อต่อการดำเนินงาน มาตรการที่ใช้ได้ในการแก้สถานการณ์เร่งด่วนเฉพาะหน้ายังมีความล่าช้าในการดำเนินการทำให้ประชาชนต้องออกมาช่วยเหลือกันเอง

๕) การดำเนินของหน่วยงานต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน และประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีกลุ่ม เครือข่ายและกลไกที่มีปฏิบัติการในมิติด้านการรับมือและการปรับตัวรูปแบบลักษณะต่างๆ อยู่แล้ว



๖) ขาดมาตรการหนุนเสริมและการสนับสนุน ระบบการกระจายอาหาร การเข้าถึงอาหารและระบบการกระจายอาหารในสภาวะวิกฤติ ขาดมาตรการควบคุมราคาสินค้าในการอุปโภคบริโภคในช่วงสภาวะวิกฤติ

๗) นโยบายการเยียวยาและฟื้นฟูภายใต้เงินกู้ ๔ แสนล้าน มีลักษณะดำเนินการโดยขาดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย และมีปัญหาในแง่ความเท่าเทียม และการเข้าถึงของกลุ่มคนที่เดือดร้อนและเปราะบาง

๘) การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยส่วนของสังคมที่มีปฏิบัติการอย่างหลากหลายและกว้างขวางแต่ก็ยังมีปัญหาเชิงการจัดการ การประสานความร่วมมือ ทำให้ไม่สามารถนำทุนทางสังคมที่มีอยู่มารับมือกับวิกฤติ เช่น อาหารที่วัดมีปริมาณมากแต่ขาดการจัดการสู่คนยากลำบากในพื้นที่ช่วงสถานการณ์วิกฤตช่วงโควิด-19 เป็นต้น

#### ๔.๑.๒ นโยบายระยะยาว

๑) มิติด้านปัจจัยการผลิต : นโยบาย กฎหมาย กลไกเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตคือ ที่ดิน น้ำ พันธุ์กรรม ฯลฯ ที่ยังไม่สามารถหนุนเสริมให้เกิดการกระจายการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อย เช่น สถาบันบริหารการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ ฯลฯ และกฎหมายที่อาจจะนำไปสู่อุปสรรคต่ออสังหาริมทรัพย์ด้านพันธุ์กรรม หรือก่อให้เกิดการผูกขาดโดยบรรษัทขนาดใหญ่ ฯลฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ตลอดจนถึงแผนปฏิรูปประเทศยังขาดเนื้อหาสาระและทิศทางหลักที่รองรับมิติตามความมั่นคงทางอาหารและเป็นต้นทางของการจัดทำแผนงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ของหน่วยงานรัฐ

๒) มิติด้านการเข้าถึงอาหาร : การสนับสนุนโดยรัฐทำให้เกิดการผูกขาดทางการค้าและทำลายระบบการแลกเปลี่ยนอาหารของเกษตรกรรายย่อย ไม่ส่งเสริมให้เกิดช่องทางการเข้าถึงอาหารซึ่งผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้อย่างหลากหลาย ฯลฯ

๓) มิติด้านการกระจายและการเข้าถึงอาหาร : ทิศทางเชิงนโยบายยังมุ่งส่งเสริมการผูกขาดทางด้านตลาดโดยระบบโมเดิร์นเทรดและให้บทบาทหลักแก่ธุรกิจอาหารในการสร้างความมั่นคงทางอาหารทั้งในการผลิตและการกระจาย และยังมีมุ่งไปในทิศทางสร้างการผูกขาดด้านสิทธิบัตรผ่านข้อตกลงระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะที่ดำรงอยู่ไม่มีความชัดเจนในการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มบทบาทของเกษตรกรผู้ผลิต และผู้ประกอบการรายย่อย

๔) มิติด้านการเข้าถึงแหล่งอาหารจากฐานทรัพยากรของชุมชน : นโยบาย กฎหมาย เกี่ยวข้องที่แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสำคัญ ๓ ฉบับ คือ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ และ พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์รองรับสิทธิชุมชนและการใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากรยังมีข้อจำกัดแก่ชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึงแหล่งอาหารจากฐานทรัพยากรอย่างมาก ทำให้ชุมชนไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางอาหารจากฐานทรัพยากรได้ ในสภาวะวิกฤติความมั่นคงทางอาหารยังขาดความชัดเจนด้านมาตรการ นโยบาย ฯลฯ ที่ให้ความช่วยเหลือต่อกลุ่มผู้เปราะบาง ผู้ด้อยโอกาส หรือ ผู้ที่หลุดจากกลไกทางสังคมไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการทางสังคม หรือถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคมหรือทางการเมือง ซึ่งรวมไปถึงแรงงานต่างชาติ หรือบุคคลไร้รัฐ ฯลฯ

## ๔.๒ นโยบายสาธารณะที่หนุนเสริมหรือเสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร

นโยบายสาธารณะที่หนุนเสริมหรือเสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร ประกอบด้วยสองส่วน คือ (๑) **นโยบายของรัฐ** ที่เกิดขึ้นในช่วงของสถานการณ์โควิด-19 และมีผลต่อการหนุนเสริมให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร เช่น นโยบายจ่ายเงินเยียวยาภายใต้โครงการเราไม่ทิ้งกัน และโครงการเยียวยาเกษตรกร ในจำนวนเงินราว ๖ แสนล้านบาท และนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 จำนวนเงินราว ๔ แสนล้านบาท รวมทั้งนโยบายและมาตรการด้านการแจกถุงยังชีพ และการระดมการบริจาคอาหารในรูปแบบต่าง ๆ และ (๒) **ในส่วนของสังคม** ได้เกิดนโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงทางอาหารซึ่งไม่ได้มาจากด้านของนโยบายสาธารณะจากผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่เป็นการขับเคลื่อนร่วมกันในสังคม รวมทั้งในระดับกลุ่ม องค์กรหรือภาคีเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการจัดจัดการชีวิตสาธารณะร่วมกันและได้มาซึ่งหลักประกันความมั่นคงทางอาหารในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มิติการแลกเปลี่ยนแบ่งปันอาหารในรูปแบบต่าง ๆ การพัฒนาระบบการกระจายอาหารในชุมชน ธรรมนูญสุขภาพชุมชน ฯลฯ

### ๔.๒.๑ นโยบายระยะสั้น (ช่วงวิกฤติ)

๑) การจัดการเพื่อรับมือภาวะวิกฤต ควรมีมาตรการเตรียมพร้อมที่สำคัญๆ อาทิ ระบบการสำรองอาหาร มีระบบแจ้งเตือนให้มั่นใจว่ามีอาหารอยู่เพียงพอ ทั้งในพื้นที่เมือง และชนบท ในภาวะวิกฤต และหลังวิกฤต

๒) ในมิติด้านกฎหมาย ควรเพิ่มบทลงโทษต่อผู้กักตุนสินค้าทั้งรายใหญ่และรายย่อย และในมิติทางสังคม ชุมชน และกลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ควรมีปฏิบัติการ “การลงโทษทางสังคม” ด้วยการกำหนดมาตรการทางสังคมร่วมกัน เพื่อให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการเฝ้าระวังสถานการณ์ ติดตามและตรวจสอบ

๓) ช่วงเกิดวิกฤตอาหาร ควรมีมาตรการนำพื้นที่ว่างเปล่า รวมถึงที่ดินเอกชนที่ว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือพื้นที่ที่จำเป็น มาใช้เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารรองรับสภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น โดยอาศัยบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ.คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ระบุไว้ใน มาตรา ๑๒ ว่า “ในภาวะที่เกิดภัยพิบัติ สาธารณภัย หรือการก่อกองร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร อันเป็นภัยที่ร้ายแรง และฉุกเฉินอย่างยิ่ง ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่ที่จำเป็นต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงด้านอาหารเป็นการชั่วคราว”

๔) ควรใช้มาตรการนำอาหารและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่สำรองในสต็อกที่ดูแลโดยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ข้าวสำรองที่จัดเก็บไว้เพื่อความมั่นคงออกมาใช้หรือแจกจ่ายเพื่อประชาชนเปราะบาง กลุ่ม เครือข่ายต่าง ๆ ได้บริโภคในช่วงที่เกิดวิกฤต

๕) ด้านการจัดการ นโยบายของภาครัฐควรสนับสนุนให้หน่วยงานระดับกระทรวงมีการทำงานแบบบูรณาการทั้งเชิงนโยบายและภาคปฏิบัติ การวางแผนการแก้ไขปัญหา และการเชื่อมประสานแผนงานโครงการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดบูรณาการในพื้นที่

๖) ควรดำเนินการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของภาคส่วน กลุ่มคนในชุมชนทุกชั้นตอน และใช้คุณธรรมในการดำเนินงาน ให้ทุกคนมีความเอื้ออาทรช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นหลักในทุก ๆ มิติ

๗) ควรกระจายอำนาจการบริหารมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหน่วยงานจัดการดูแลวิกฤติในพื้นที่ แก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นและสนับสนุนงบประมาณให้ท้องถิ่น

#### ๔.๒.๒ นโยบายระยะยาว

๑) ควรปรับสาระในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ตลอดจนถึงแผนปฏิรูปประเทศ ฯลฯ ให้มีเนื้อหาสาระและทิศทางหลักรองรับประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤติเพื่อให้ทันทางของการจัดทำแผนงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ

๒) ควรกำหนดให้ความมั่นคงทางอาหารเป็นวาระแห่งชาติ กำหนดนโยบายและมาตรการสนับสนุนและการหนุนเสริมความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤติ โดยแยกความมั่นคงทางอาหารในภาวะปกติกับภาวะวิกฤติ เพื่อให้เกิดระบบการผลิต การเข้าถึงอาหาร และระบบการกระจายอาหาร ฯลฯ ทั้งนโยบายส่วนกลางและในระดับภูมิภาค ท้องถิ่น รวมทั้งการจัดตั้งกลไกการขับเคลื่อนเพื่อรองรับ เช่น การจัดตั้งเครือข่ายนักวิชาการพัฒนานวัตกรรมอาหาร เป็นต้น

๓) ต้องลดหรือยุติบทบาทภาครัฐในการเอื้อให้ธุรกิจอาหารและการกระจายอาหาร สามารถผูกขาดและมีอิทธิพลในการกำหนดความมั่นคงทางด้านอาหารในทุกสถานการณ์ ยกเลิกมาตรการ ระเบียบกฎหมายหรือนโยบาย ที่เอื้อต่อการผูกขาดธุรกิจอาหารและปัจจัยสี่ และให้มีการบังคับใช้ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

๔) นโยบายรัฐกับความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤติควรวางขอบเขต (scope) ที่จำกัดลงที่การมีอาหารเพื่อดำรงชีวิตในระยะเวลานั้นๆ ในช่วงวิกฤติควรมีนโยบายและมาตรการที่รับประกันว่าประชาชนทุกคนจะกลุ่มใดก็ตามจะมีอาหารบริโภคอย่างเพียงพอตามความจำเป็นอย่างเท่าเทียมกัน โดยยกเว้น (override) กฎเกณฑ์บางอย่างเพื่อให้ประชาชนสามารถมีอาหารบริโภคอย่างเท่าเทียม เช่น การควบคุมราคาสินค้าอาหาร การกำหนดพื้นที่สงวนเพื่อการผลิตอาหารสำหรับบริโภคภายในประเทศ ฯลฯ

๕) เครือข่ายความมั่นคงทางอาหารมีข้อเสนอแบบเอกฉันท์ว่า ควรน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ เป็นทิศทางการสร้างความมั่นคงทางอาหาร

๖) ควรมีมาตรการเพื่อนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งบัญญัติเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ ฯลฯ นำมาใช้เพื่อความมั่นคงทางอาหาร

๗) นโยบายหนุนเสริมการสร้าง “ความมั่นคงทางอาหารจากฐานของชุมชน” ให้ชุมชนเป็นแหล่งผลิตอาหาร ระบบการแลกเปลี่ยนและการกระจายอาหารทั้งในสภาวะปกติและในภาวะวิกฤติ มีแนวทางจัดการพื้นที่ผลิตอาหารในระดับครอบครัว และระดับชุมชน สร้าง “ตู้เย็นรอบบ้าน” สนับสนุนให้เกิดธนาคารอาหารในชุมชน ทั้งชุมชนเมือง และชุมชนชนบท โดยมีรูปแบบที่หลากหลายสอดคล้องกับภูมิสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่นด้วยหลักการสำคัญ คือ “สะสม หมุนเวียน เรียนรู้ และแบ่งปัน” โดยชุมชนควรมี “แผนชุมชน ด้านความมั่นคงด้านอาหารในภาวะวิกฤติ” มีกฎ ระเบียบชุมชน ด้านความมั่นคงทางอาหาร หรือกำหนดธรรมเนียมปฏิบัติในพื้นที่ร่วมเพื่อความมั่นคงทางอาหาร

๘) ควรกำหนดมาตรการ นโยบายเพื่อส่งเสริมระบบเศรษฐกิจอาหารและปัจจัยสี่ขนาดเล็กหรือในระดับเล็ก ๆ ที่มีการวางแผนในระดับท้องถิ่นเพื่อผลิตอาหาร และปัจจัยสี่ แปรรูปซื้อขายกันในขอบเขต

พื้นที่ที่ชัดเจน ในระดับชุมชน หมู่บ้าน/ตำบล และชุมชนท้องถิ่น ซึ่งขับเคลื่อนโดยกลไกของประชาชน ผู้ค้ารายย่อย ชุมชน ท้องถิ่น โดยมีมาตรการชัดเจนด้านทุนด้านการขนส่ง ฯลฯ

๙) การส่งเสริมตลาดท้องถิ่น ตลาดชุมชนในทุกกระดับ เช่น ตลาด “๔ ร” คือ โรงเรียน โรงพยาบาล โรงเรียน/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ร้านอาหาร โรงแรม การกระจายอาหารในหมู่บ้าน เช่น รถเร่ รถพุ่มพวง การกระจายโดยผู้ผลิตในชุมชนมีตลาดนัดชุมชน ตลาดนัดในโรงพยาบาล ตลาดเคลื่อนที่ ศูนย์การกระจายวิสาหกิจ/กลุ่มผู้ผลิตในชุมชนท้องถิ่น มีตลาดชุมชนให้ครบทุกหมู่บ้าน การสร้างระบบการจัดการกระจายอาหารในท้องถิ่นให้ได้ ส่งเสริมให้เกิดการผลิตในชุมชนมากขึ้น เพื่อลดการนำเข้าอาหารจากที่อื่น และลดระยะทางในการขนส่ง การส่งเสริมการขยายตลาดท้องถิ่นในการกระจายอาหารโดยตรงระหว่างเกษตรกรและผู้บริโภค และการพัฒนาระบบตลาดออนไลน์ในการเชื่อมโยงระบบอาหารระหว่างเมืองกับชนบทได้โดยตรง สามารถหนุนเสริมความมั่นคงทางอาหารได้อย่างพอเพียงและรวดเร็ว

๑๐) การเพิ่มทักษะ ความรู้ เพื่อรับมือภัยพิบัติ เช่น พื้นฐานด้านการผลิตอาหาร ถนอมอาหาร ให้ทุกคนต้องสร้างด้วยตนเอง ต้องรู้และเข้าใจกระบวนการปลูกได้ด้วยตนเอง การสร้างฐานความมั่นคงทางอาหารในระดับครอบครัวและชุมชนด้วยการผลิตเพื่อบริโภคอย่างพอเพียง ทั้งในระดับบุคคลก็ปลูกผักที่กินได้เอง ในระดับชุมชน ก็สนับสนุนให้ภาคีปลูก และรับประทานทั้งโรงเรียน และในชุมชน การให้ความรู้เรื่องการถนอมอาหารในระยะยาว

๑๑) ชุมชนเมืองควรหนุนเสริมให้ปลูกพืชผักสวนครัวตามริมรั้วในกระถาง และภาชนะอื่นๆ ที่สามารถนำมาปลูกพืชทดแทนการปลูกไม้ประดับในพื้นที่ที่มีความจำกัด ควรอนุญาตให้มีการนำพื้นที่สาธารณะหรือที่รกร้างว่างเปล่าทั้งของหน่วยงานรัฐและเอกชนในชุมชนมาทำประโยชน์ โดยเฉพาะเรื่องการเพาะปลูกเพื่อเป็นแหล่งอาหารให้กับชุมชน และมีระบบในการบริหารจัดการที่ดี

๑๒) เมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ต้องมีระบบการจัดการอาหารที่ปลอดภัย และระบบการจัดการห่วงโซ่อาหาร พร้อมทั้งระบบการกระจายอาหาร (Logistics) โดยอาจเน้นการใช้ระบบการกระจายอาหารผ่านระบบออนไลน์มากกว่าการปลูกในพื้นที่จำกัดที่ต้องใช้เทคโนโลยี ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถผลิตได้เพียงพอต่อการบริโภคในเมือง

๑๓) นโยบายเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเองสามารถครอบครอง เข้าถึงที่ดินในฐานะฐานการผลิตเพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญ รัฐควรจัดหาพื้นที่สาธารณะประโยชน์ให้เกษตรกรเช่าในราคาถูกในการผลิต

๑๔) นโยบายด้านการสร้างฐานทรัพยากรชุมชน เช่น สร้างป่าเศรษฐกิจ การจัดการแหล่งอาหารจากธรรมชาติ ที่ชุมชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน เช่น การมีกฎ ระเบียบในการจัดการร่วมหรือป้องกันการเก็บหาเชิงทำลายจากชุมชนอื่นๆ การจัดการพืชอาหารในไร่หมุนเวียนให้มีความหลากหลาย

๑๕) การปรับหรือแก้กฎหมาย นโยบาย รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีบทบัญญัติรองรับสิทธิในอาหาร สิทธิชุมชน และรับรองให้คนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะได้ โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนจัดการแหล่งอาหารจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชน เช่น การจัดการป่าชุมชน ป่าบุงป่าทาม เขตอนุรักษ์สัตว์น้ำ แหล่งน้ำสาธารณะ ฯลฯ

๑๖) การใช้พื้นที่สาธารณะหรือที่ว่างเปล่าที่อยู่ในพื้นที่ชุมชน จัดเป็นพื้นที่กลางสำหรับสร้างแหล่งอาหาร จุดรวมผลผลิต จุดกระจายสินค้าชุมชน สวนผักชุมชน ฯลฯ

๑๗) ควรกำหนดมาตรการ นโยบาย ฯลฯ เพื่อมุ่งช่วยเหลือต่อกลุ่มผู้เปราะบาง ผู้ด้อยโอกาส หรือ ผู้ที่หลุดจากกลไกทางสังคมไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการทางสังคม หรือถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมทางสังคมหรือทางการเมือง ตลอดจนแรงงานต่างชาติ หรือบุคคลไร้รัฐ ฯลฯ ทั้งในหน่วยงานรัฐ ส่วนกลาง ภูมิภาคและ และระดับองค์กรปกครองท้องถิ่น จะช่วยหนุนเสริมให้เกิดการเข้าถึงอาหารในกลุ่มผู้เปราะบาง

๑๘) ควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย เพราะการช่วยเหลือมักไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย การช่วยเหลือควรทำเป็นระยะเร่งด่วน ให้การช่วยเหลือปัจจัย ๔ และระยะฟื้นฟู ควรให้กลุ่มเปราะบางได้พึ่งพาตนเองได้ตามศักยภาพ นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือผู้เปราะบางในทั่วถึงและเท่าเทียม ต้องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเป็นองค์กรจัดทำข้อมูล และมีคนในชุมชนประสานข้อมูลผู้ที่ได้รับผลกระทบ (เช่น ข้อมูลกลุ่มประชาชนที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรคนจน) จำนวน ๑๔ ล้านคน และข้อมูลกลุ่มประชาชนที่รัฐบาลต้องใช้เงินอุดหนุนเยียวยาในช่วงสถานการณ์โควิด-19 ระบาด จำนวนที่ลงทะเบียน ๒๘-๓๐ ล้านคน ฯลฯ

๑๙) ควรหนุนเสริมการขับเคลื่อนร่วมกันในสังคม รวมทั้งในระดับกลุ่ม องค์กร หรือภาคีเครือข่าย เพื่อให้เกิดการจัดการชีวิตสาธารณะร่วมกัน โดยควรเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อหน่วยย่อยหรือกลุ่มคน/องค์กรต่างๆ ตลอดทั้งห่วงโซ่ของอาหารสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทั้งระบบตั้งแต่การผลิต การกระจายผลผลิต และการบริโภค ในภาคการผลิตอาหาร ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิต กลุ่ม/องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับทรัพยากรในการผลิต เช่น ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ, กลุ่มสนับสนุนปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยชีวภาพ สารบำรุงดิน เป็นต้น ภาคการกระจายผลผลิต ได้แก่ ผู้ค้ารายย่อย ผู้รวบรวมผลผลิตในท้องถิ่น ตลาดในท้องถิ่น รวมถึงความต้องการจากกลุ่มผู้บริโภค

๒๐) ควรหนุนเสริมการขับเคลื่อนโดยอาศัยทุนทางสังคม ร่วมกันสร้างรูปแบบการช่วยเหลือกันในสังคม เช่น การแบ่งปันอาหารซึ่งกันและกัน ตู้ปันสุข หรือ การทำ CSR ของบริษัท มูลนิธิต่างๆ ในประเทศ บทบาทของวัด การนำอาหารที่ได้จากการบิณฑบาตของพระสงฆ์ส่วนหนึ่งมาแบ่งปันให้ผู้ด้อยโอกาส และคนยากจน ส่งเสริมบทบาทของ บ้าน-วัด-โรงเรียน “บวร” เดินไปด้วยกันช่วยเหลือ แบ่งปันซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตามด้วยความซับซ้อนและกว้างขวางของประเด็นทางนโยบายในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร คณะทำงานจึงได้คัดเลือกประเด็นที่เป็น “จุดคานงัด” ที่สำคัญ มาใช้ในการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะที่นำเสนอเพื่อพิจารณาเป็นมติของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ ๑๓ นี้

#### ๕. ข้อเสนอเพื่อให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณา

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาเอกสารสมัชชาสุขภาพ ๑๓ / ร่างมติ ๑ ความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต (Food Security in Crises)

## ๖. เอกสารอ้างอิง

๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_law/law080251-39.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_law/law080251-39.pdf). [๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓]
๒. ประกาศคณะกรรมการวิชาการภายใต้คณะกรรมการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๔ เรื่อง ประกาศหมวดประเด็นย่อย เพื่อพัฒนาเป็น ร่าง ระเบียบวาระการประชุม ในสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๔, ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [https://main.samatcha.org/sites/default/files/document/app\\_sam13\\_2563\\_2264.pdf](https://main.samatcha.org/sites/default/files/document/app_sam13_2563_2264.pdf). [๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓]
๓. ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๙. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [https://www.nationalhealth.or.th/sites/default/files/upload\\_files/Statute\\_on\\_the\\_national\\_health\\_system\\_591219.pdf](https://www.nationalhealth.or.th/sites/default/files/upload_files/Statute_on_the_national_health_system_591219.pdf). [๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓]
๔. FAO, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, 2011. [Online]. Available form: <http://www.fao.org/3/a-ap554e.pdf>. [Oct. 15, 2020]
๕. UNDP, *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.
๖. *Sustainable Development*. [Online]. Available: <https://sdgs.un.org/goals>. [Oct. 15, 2020]
๗. A. Sen, *Poverty and Famines*, Oxford: Clarendon Press, 1981.
๘. กฤษฎา บุญชัย, บัณฑิต เศรษฐกิจโรตัม, วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, และ อนุช อภาภิรม, *แนวความคิดและนโยบายฐานทรัพยากรอาหาร*, นนทบุรี: มูลนิธิชีววิถี, ๒๕๕๐.
๙. วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, “การศึกษาสถานการณ์และข้อเสนอในการพัฒนาและขับเคลื่อนเชิงนโยบายประเด็นสำคัญทางยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการเกษตรกับสุขภาพ,” สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๖๓, unpublished.
๑๐. UN World Food Programme, *2020 Global Report on Food Crises*, 2020. [Online]. Available form: <https://www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises>. [Oct. 15, 2020]
๑๑. UN World Food Programme, *Global Report on Food Crises Update: In times of COVID-19 - September 2020*, 2020. [Online]. Available form: <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-update-times-covid-19-september-2020>. [Oct. 15, 2020]
๑๒. โสมรศมี จันทร์รัตน์, อัจฉนา ลำชา, ลัทพร รัตนวรารักษ์, ชนกานต์ ฤทธินนท์, ณรงค์ฤทธิ์ อดุบัยฐานานุกัตติ, และ บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, “ครัวเรือนเกษตรไทยในวิกฤติโควิด-19: หลักฐานเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั่วประเทศ,” สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, ๒๕๖๓. [Online]. Available form: [https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2020/05/aBRIDGEd\\_2020\\_011.pdf](https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2020/05/aBRIDGEd_2020_011.pdf). [๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓]
๑๓. “ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของโควิด-19 ต่อครัวเรือนเกษตรกรรายย่อย ในชุมชนเกษตรกรรม,” in *สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา*. [Online]. Available form: <https://www.ldr.or.th/2020/08/16/eco-covid19/>. [๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓]
๑๔. “ค้าปลีกและร้านอาหาร สู่วิกฤติโควิด-19 เร่งปรับตัวสู่ออนไลน์ ชดเชยรายได้หลักที่หายไป (กระแสรอรศน์ ฉบับที่ ๓๐๗๓),” in *ศูนย์วิจัยกสิกรไทย*. [Online]. Available form: <https://kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/business/Pages/z3093.aspx>. [๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓]