

การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว



นายวีระ หวังสัจจะโชค

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

INSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF RICE PLEDGING POLICY

Mr. Weera Wongsatjachock



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว
โดย	นายวิระ หวังสัจจะโชค
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)



# # 5481207724 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: INSTITUTIONAL ARRANGEMENT / NEW INSTITUTIONALISM / RICE PLEDGING POLICY

WEERA WONGSATJACHOCK: INSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF RICE PLEDGING POLICY. ADVISOR: ASSOC. PROF. PRAPART PINTOBTANG, Ph.D., pp.

The purpose of this study explains institutional arrangement of rice pledging policy that is rice pricing scheme started paying rice higher than market price. To consider three research questions, first, the explanation of historical development of rice policy in Thailand from commodification of rice production to changing government rice policy to pledging policy. In addition, this research has tried to demonstrate before and after institutional arrangement of rice pledging policy since 2001/02. Third, operating institutional network of rice pledging policy is illustrated both national level and implementation level by using Phitsanulok as case study.

The finding indicates that changing rice policy in Thai governments have politics in policy process which institutional arrangement of policy network is non-economic factor influencing actors' economic decision-making. The institution has specific pattern of relation, norm, and regulation that had been formed after government announce pledging price higher than market price, and then institution has sustained government intervention to exchange and share resources and interests. The purpose of institution wants to replace controlling rice price of major exporters by government regulating domestic rice price that has state and political party as vital actor to drive relation of politic of regulated market in circumstance of populist democracy.

The pattern of relation between state and private actors would not be explained by corporatism approach because rice pledging policy did not have any tripartite committee to decide public policy. Institution of rice pledging policy on the one hand had been arranged since 2001/02 showed state capacity to manipulate market mechanism, and was controlled by political party, especially Thai Rak Thai party, on the other. The pattern of relation shaped state turning to be "state entrepreneur" that state have to work in economic activity such as buy, sell, exchange and stock rice production. Meanwhile, private actors as rice millers turned to be "state mechanism" that had to follow and operate under government enforcing programs rather than working in general market activity. This is because following government rule given more benefits than ordinary economic activity, and then private actors had to create connection with government and political party to reach that resources and interests in policy process. Consequently, differentiation of state and private roles would be blurred by politics of public policy process.

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2013

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิจัยฉบับนี้เป็นผลงานชิ้นสำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งของผู้เขียน ที่จะไม่สามารถประสบความสำเร็จออกมาเป็นผลงานได้ หากขาดการสนับสนุนจาก รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่คอยช่วยเหลือทั้งคำแนะนำและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในมุมมองต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายข่าวและสภาพปัญหาของชวามา ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ถูกขูดรีดส่วนเกินในตลอดประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยกว่าศตวรรษ นอกจากนี้ ขอขอบคุณ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี ที่ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับปรัชญาสังคมศาสตร์อันเป็นฐานในการทำวิจัยฉบับนี้ และเป็นเกียรติแก่ผู้เขียนอย่างมากที่ท่านได้มาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย ขอขอบคุณความรู้เรื่องบริหารราชการไทยและนโยบายสาธารณะจาก รศ.วันชัย มีชาติ ที่ได้มอบให้กับผู้เขียนตั้งแต่สมัยปริญญาตรี จนถึงการสอบวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต รวมถึงขอขอบคุณ รศ.ดร.พัชรี สีโรรส และผศ.ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อมาเป็นกรรมการจากภายนอกสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สำหรับงานเขียนชิ้นนี้ คงปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้เขียนโชคดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ต่างๆ จากอาจารย์หลายท่านในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ ผศ.ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ที่ได้ถกเถียงทฤษฎีและองค์ความรู้ต่างๆ ตลอดเวลา 6-7 ปีที่ผู้เขียนได้อยู่ภาควิชาการปกครองแห่งนี้ และทักษะการเขียนทั้งหลายจาก รศ.สุชาย ตรีรัตน์ ผู้เขียนยังได้รับการอบรมและฝึกฝนประสบการณ์จากการร่วมงานวิจัยกับ ผศ.เวียงรัฐ เนติโพธิ์ อาจารย์ท่านแรกที่ทำให้โอกาสผู้เขียนในการเป็นผู้ช่วยวิจัยตั้งแต่ปริญญาตรี และขอบคุณสำหรับประสบการณ์จากโอกาสในการทำงานวิจัยจำนวนมากร่วมกับ รศ.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ ทั้งนี้ รวมถึง รศ.ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และผศ.ดร.นฤมล ทับจุมพล ที่ให้ประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลพื้นที่ศึกษา และขอบคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้หล่อหลอมผู้เขียนผ่านการร่วมงานวิจัย การเป็นผู้ช่วยสอน และการทำงานเอกสารต่างๆ จนมีความพร้อมและสามารถผลงานวิชาการชิ้นสำคัญนี้ รวมถึงเจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกท่านที่ช่วยเหลือผู้เขียนเกี่ยวกับเอกสารทั้งหลายที่ใช้อ้างอิงในงานวิจัยนี้

สุดท้ายนี้ งานวิจัยดังกล่าวสำเร็จได้เพราะผู้เขียนมีผู้สนับสนุนแวดล้อม ทั้งช่วยเหลือประสานงานในการลงพื้นที่ในจังหวัดพิษณุโลก และให้คำปรึกษาต่อทุกปัญหาในชีวิตของผู้เขียน อย่างนางสาวรวมพร ไกรเกตุ ซึ่งถือว่าเป็นพลังสำคัญที่ขับเคลื่อนร่างกายและจิตใจของผู้เขียนให้เข้มแข็งต่อการเผชิญหน้ากับอุปสรรคต่างๆ จนสามารถผลิตผลงานชิ้นสำคัญนี้ออกมาได้ และคำขอขอบคุณที่สำคัญที่สุดขอมอบให้แก่ครอบครัว พ่อ แม่ พี่ชาย และพี่สาว ที่เลี้ยงดูผู้เขียนจนเติบโตใหญ่ รวมถึงเชื่อใจผู้เขียนว่าสามารถประสบความสำเร็จในทางวิชาการและให้อิสระต่อการตัดสินใจแก่ผู้เขียนตลอดมา ในความเชื่อว่า “ความรู้” คือ หุ่นที่สำคัญที่สุดของชีวิต

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
สารบัญแผนภาพ.....	ง
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	9
1.3 คำถามวิจัย.....	10
1.4 ทบทวนวรรณกรรม.....	10
1.4.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษานโยบายข้าวของไทย.....	10
1.4.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทย.....	12
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	14
1.5.1 ขอบเขตในการศึกษา.....	14
1.5.2 วิธีการเก็บข้อมูล.....	15
1.5.2.1 พื้นที่ในการเก็บข้อมูล: การศึกษาในระดับประเทศ.....	15
1.5.2.2 พื้นที่ในการเก็บข้อมูล: จังหวัดพิษณุโลก.....	15
1.5.2.3 วิธีการเชิงคุณภาพในการเก็บข้อมูล.....	15
1.6 ผลที่คาดหวังจะได้รับ.....	17
1.7 การเสนอบทวิจัย.....	18
บทที่ 2.....	21
กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	21
2.1 ความนำ.....	21
2.2 สถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism).....	21
2.2.1 พัฒนาการของสถาบันนิยมใหม่.....	21

2.2.2 องค์ประกอบของสถาบันนิยมใหม่ .....	25
2.2.3 สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism) .....	27
2.2.4 สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice institutionalism).....	31
2.2.5 สถาบันนิยมใหม่ในการวิเคราะห์เศรษฐกิจ: เศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่ .....	36
2.2.6 การจัดเรียงสถาบัน .....	45
2.2.7 ข้อจำกัดของการศึกษาสถาบันนิยมใหม่ .....	48
2.3 รัฐนิยม (Statism).....	49
2.4 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยโลกที่สามแบบประชานิยม (Populist democracy) .....	60
2.4.1 แนวการศึกษาประเทศประชาธิปไตยใหม่ .....	60
2.4.2 ปัญหาอุปสรรคใหม่: ประชาธิปไตยแบบประชานิยม .....	68
2.5 กรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework).....	70
บทที่ 3 .....	76
การจัดสถาบันของนโยบายข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงสู่นโยบายจํานำข้าวปีพ.ศ. 2544/45 ภายใต้ บริบทเศรษฐกิจการเมืองไทย.....	76
3.1 ความนำ.....	76
3.2 ยุคของการก่อตัวของการผลิตข้าวในฐานะสินค้า (emerging stage).....	77
3.3 ยุคของการทำให้สินค้าข้าวเป็นผลผลิตสำคัญในการค้าจลรัฐ (production stage) .....	84
3.4 ยุคของการเจริญเติบโตทางการค้าและการผลิต (economic stage).....	89
3.5 ยุคของนโยบายข้าวกลายเป็นสถาบัน (institutional stage).....	95
3.6 บทสรุป.....	110
บทที่ 4 .....	114
จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ของนโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45.....	114
4.1 ความนำ.....	114
4.2 จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานำข้าวช่วงปี 2535-2544..	114
4.2.1 วิฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540.....	115
4.2.2 การเติบโตขึ้นของขบวนการทางสังคมเกี่ยวกับคนยากคนจน .....	116
4.2.3 ผลของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี พ.ศ. 2540.....	118
4.3 สถานการณ์ข้าวภายใต้ช่วงการจัดเรียงสถาบันใหม่ในปี พ.ศ. 2544/45 .....	120



4.3.1 สถานการณ์ “ก่อน” นโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 .....	120
4.3.2 สถานการณ์ “หลัง” นโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 .....	125
4.4 นโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 กับการจัดเรียงความสัมพันธ์เชิงสถาบันแบบใหม่ .....	129
4.4.1 การจัดเรียงสถาบัน “ก่อน” ปี พ.ศ. 2544/45 .....	134
4.4.2 การจัดเรียงสถาบัน “หลัง” ปี พ.ศ. 2544/45 .....	137
4.5 บทสรุป .....	139
บทที่ 5 .....	141
การก่อตัวของการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 – 2551/52 .....	141
5.1 ความนำ .....	141
5.2 สถานการณ์นโยบายข้าวช่วงปี พ.ศ. 2544/45 - 2551/52 .....	142
5.2.1 ภาพรวมของสถานการณ์ข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2544/45 – 2551/52 .....	142
5.2.2 นโยบายจํานำข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2544/45 – 2551/52 .....	144
5.3 เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงสถาบันในกระบวนการนโยบายจํานำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 .....	153
5.3.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายกับบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม .....	155
5.3.2 บทบาทของตัวแสดง ภายใต้เครือข่ายเชิงสถาบัน .....	159
5.3.3 บรรทัดฐานของเครือข่ายเชิงสถาบันและข้อก้ำกับระหว่างตัวแสดง .....	165
5.3.4 ปัจจัยย้อนกลับของการดำรงอยู่ของนโยบายจํานำข้าว ภายใต้เครือข่ายเชิงสถาบัน .....	167
5.3.5 ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าว .....	169
5.4 การปฏิบัติการของเครือข่าย: กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก .....	171
5.4.1 ภาพรวมพื้นที่พิษณุโลก กับการศึกษาเรื่องนโยบายข้าว .....	172
5.4.2 สถานการณ์ข้าวในจังหวัดพิษณุโลกช่วงหลังนโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 .....	177
5.4.3 การจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันในการปฏิบัตินโยบาย .....	182
5.4.3.1 ตัวแสดงสำคัญในเครือข่ายระดับปฏิบัติการ .....	182
5.4.3.2 ความสัมพันธ์ในเครือข่ายนโยบายด้านการปฏิบัติการของโครงการรับจํานำข้าว .....	186
5.5 บทสรุป .....	189
บทที่ 6 .....	191
ความท้าทายของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าว .....	191

กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2552-54 .....	191
6.1 ความนำ.....	191
6.2 ความท้าทายของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองช่วงหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จนถึงปี พ.ศ. 2554 .....	192
6.2.1 รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ .....	192
6.2.2 กลุ่มนักวิชาการ TDRI .....	197
6.2.3 กลุ่มสมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าข้าว .....	199
6.2.4 นโยบายประกันราคาข้าว.....	201
6.3 สถานการณ์ข้าวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวไปสู่นโยบายประกันราคาขั้นต่ำ.....	203
6.4 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันจำนำข้าวกับนโยบายประกันราคาขั้นต่ำ .....	205
6.4.1 ปฏิกริยาของเครือข่ายเชิงสถาบันของจำนำข้าว ที่มีต่อนโยบายประกันราคาข้าว .....	206
6.4.2 ความขัดแย้งของเครือข่ายเชิงสถาบันหลังจากกำหนดนโยบายประกันราคาข้าว .....	210
6.4.3 การปรับตัวของเครือข่ายเชิงสถาบันของจำนำข้าว หลังนโยบายประกันราคาข้าว .....	212
6.5 กรณีศึกษาเครือข่ายสถาบันเชิงปฏิบัติการในเชิงพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ในช่วงการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวจากจำนำข้าวไปสู่การประกันราคาข้าว .....	215
6.5.1 ปฏิกริยาของเครือข่ายเชิงสถาบันในการปฏิบัตินโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป .....	215
6.5.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ช่วงของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย .....	219
6.5.3 การปรับตัวของเครือข่ายปฏิบัติการนโยบายต่อนโยบายประกันราคาข้าว .....	221
6.6 ความเปลี่ยนแปลงและคงอยู่ของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว: รัฐอ่อนแอแต่มีศักยภาพสูง .....	223
6.7 บทสรุป.....	226
บทที่ 7 .....	228
บทสรุป.....	228
7.1 ความนำ.....	228
7.2 พัฒนาการของนโยบายข้าว สู่นโยบายจำนำปี พ.ศ. 2544/45 .....	229
7.3 การจัดเรียงสถาบันระหว่างรัฐและสังคม/เอกชน ก่อนและหลังนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45.....	237

7.4 การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานําข้าว และความท้าทายของนโยบายจํานําข้าว .....	240
7.4.1 การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานําข้าวระดับชาติ .....	242
7.4.2 การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานําข้าวระดับพื้นที่: กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก .....	246
7.5 อนาคตของนโยบายจํานําข้าว และการกำหนดนโยบายภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชาานิยม .....	250
7.6 ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี .....	253
7.7 ข้อเสนอแนะงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษานโยบายจํานําข้าว .....	253
รายการอ้างอิง .....	256
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	279

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1. 1	จำนวนข้าวเปลือกรับจำนำช่วงปี 2529/30 – 2545/46 .....	2
ตารางที่ 1. 2	กลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ในการรับจำนำข้าว .....	5
ตารางที่ 1. 3	จำแนกวรรณกรรมเกี่ยวกับนโยบายจำนำข้าว .....	13
ตารางที่ 1. 4	แนวทางการสัมภาษณ์ต่อบุคคลในแต่ละสถานภาพ .....	16
ตารางที่ 2. 1	เปรียบเทียบสถาบันนิยมเก่าและใหม่ .....	25
ตารางที่ 2. 2	เปรียบเทียบกรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ทั้ง 3 สำนัก .....	44
ตารางที่ 2. 3	ห่วงโซ่ของทางเลือกประชาธิปไตย .....	63
ตารางที่ 2. 4	ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายนโยบายและความเป็นอิสระของรัฐในการควบคุม .....	72
ตารางที่ 3. 1	ปริมาณและมูลค่าการส่งออกข้าวช่วงปี ค.ศ. 1857-1951 .....	81
ตารางที่ 3. 2	ปริมาณการบริโภคและส่งออกข้าวช่วงปี ค.ศ. 1907-1950 .....	83
ตารางที่ 3. 3	พรีเมียมข้าวช่วงเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม พ.ศ. 2504-2518 .....	87
ตารางที่ 3. 4	การจัดสรรงบประมาณในการวิจัยข้าวปีพ.ศ. 2514-2540 .....	92
ตารางที่ 3. 5	ปริมาณผลผลิตและอัตราการเติบโตของการผลิตเปรียบเทียบนาปีและนาปรัง .....	93
ตารางที่ 3. 6	เปรียบเทียบสัดส่วนสินค้าเกษตรต่อการส่งออก สินค้าส่งออกและ GDP .....	97
ตารางที่ 3. 7	ผลการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ของธ.ก.ส. ....	101
ตารางที่ 3. 8	อัตราการจ่ายเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายของ ธ.ก.ส. ในนโยบายจำนำข้าวช่วง พ.ศ. 2524/25 – 2530/31 .....	106
ตารางที่ 3. 9	สรุปการเปลี่ยนแปลงสำคัญเชิงสถาบันของนโยบายข้าว ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจการเมืองไทยก่อนปี พ.ศ. 2544/45 .....	112
ตารางที่ 4. 1	แสดงสัดส่วนการผลิตข้าวกับเนื้อที่เพาะปลูกข้าว .....	127
ตารางที่ 4. 2	แสดงสัดส่วนการผลิตข้าวกับจำนวนแรงงาน .....	128
ตารางที่ 4. 3	ปริมาณการส่งออกข้าวสารของโลก .....	128
ตารางที่ 4. 4	จำนวนข้าวเปลือกรับจำนำช่วงปี 2540/41 – 2545/46 .....	130
ตารางที่ 4. 5	จำนวนและมูลค่าข้าวเปลือกนาปีที่รับจำนำและการไถ่ถอนคืน ช่วงปีการผลิต 2545/46- 48/49 .....	130
ตารางที่ 4. 6	ราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2544/45 .....	131

ตารางที่ 4. 7 บัญชีสมดุลข้าวเปลือก ปี 2544/45 - 2547/48 .....	132
ตารางที่ 4. 8 การเปรียบเทียบการจัดเรียงสถาบันในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45.....	133
ตารางที่ 5. 1 ชนิดและปริมาณข้าวในการจำนำฤดูกลาง พ.ศ. 2544/45.....	144
ตารางที่ 5. 2 ประเมินงบประมาณโครงการรับจำนำข้าวปี พ.ศ. 2543/44 - 2546 .....	151
ตารางที่ 5. 3 จำนวนและมูลค่าข้าวเปลือกนาปีที่รับจำนำและการไถ่ถอนคืน ช่วงปีการผลิต 2545/46- 50/51.....	152
ตารางที่ 5. 4 รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรฯ ช่วงปี พ.ศ. 2544-2551.....	160
ตารางที่ 5. 5 การเปลี่ยนแปลงของนโยบายจำนำข้าวช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2552 .....	165
ตารางที่ 5. 6 การจำแนกระดับศักยภาพการผลิตข้าวและผลผลิตข้าวในแต่ละฤดูนาปี .....	173
ตารางที่ 5. 7 พื้นที่เพาะปลูกข้าว (ไร่) ของพืชผลโลกปี พ.ศ. 2544.....	173
ตารางที่ 5. 8 กองทุนจากสถาบันการเงินและสถาบันเกษตรกร.....	175
ตารางที่ 5. 9 รายได้เฉลี่ยประชากรและจำนวนครัวเรือนตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยต่อคน .....	176
ตารางที่ 5. 10 เปรียบเทียบพื้นที่ ผลผลิต และมูลค่าข้าวนาปีและนาปรังในฤดู 2544/45.....	177
ตารางที่ 5. 11 ประกาศราคาจำนำเปรียบเทียบปี พ.ศ. 2546/47 และ 2547/48.....	180
ตารางที่ 5. 12 ครัวเรือนเกษตรกร จังหวัดพืชผลโลกเปรียบเทียบปี พ.ศ. 2542 และ 2546.....	181
ตารางที่ 5. 13 การรวมตัวของสถาบันเกษตรกร จังหวัดพืชผลโลก.....	185
ตารางที่ 6. 1 ราคาจำนำข้าวนาปี พ.ศ. 2550/51 เปรียบเทียบ พ.ศ. 2551/52 ณ ความชื้นไม่เกิน 15%.....	194
ตารางที่ 6. 2 สรุปผลการรับจำนำข้าวนาปี พ.ศ. 2550/51 (ที่มา: กรมการค้าภายใน).....	195
ตารางที่ 6. 3 สรุปผลการรับจำนำข้าวนาปี พ.ศ. 2551/52 (ที่มา: กรมการค้าภายใน).....	195
ตารางที่ 6. 4 กำหนดเกณฑ์อ้างอิงและคำนวณส่วนต่างของประกันราคาสินค้าเกษตร ต่อตัน .....	196
ตารางที่ 6. 5 จำนวนและอัตราของชาวนาที่ได้รับประโยชน์จากวงเงินจำนำข้าว .....	198
ตารางที่ 6. 6 การส่งออกข้าวเปรียบเทียบในปี พ.ศ. 2554 และคาดการณ์ในปี พ.ศ. 2555.....	200
ตารางที่ 6. 7 บัญชีสมดุลข้าวโลกช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2554 (หน่วย: ล้านตันข้าวสาร).....	205
ตารางที่ 6. 8 เปรียบเทียบนโยบายจำนำข้าว กับประกันราคาข้าว .....	207
ตารางที่ 6. 9 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวจังหวัดพืชผลโลก ปี 2551/52 และ 2552.....	216
ตารางที่ 6. 10 ราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี พ.ศ. 2554/55.....	225

ตารางที่ 7. 1 สรุปการเปลี่ยนแปลงสำคัญเชิงสถาบันของนโยบายข้าว ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจการเมืองไทย .....	233
ตารางที่ 7. 2 สรุปการทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว .....	241
ตารางที่ 7. 3 รายงานผลการรับจำนำข้าวเปลือก ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56.....	251



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1. 1	ดัชนีราคาตามฤดูกาล (Seasonal Index) ของข้าว .....	3
แผนภาพที่ 1. 2	กระบวนการจำหน่ายข้าวแบบใบประทวน .....	4
แผนภาพที่ 1. 3	กระบวนการจำหน่ายข้าวแบบยุ่งฉาง .....	4
แผนภาพที่ 2. 1	ตัวแบบของเศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่ .....	41
แผนภาพที่ 2. 2	ตัวแบบรัฐในการเข้ามากำกับกลไกตลาด (governing the market) .....	57
แผนภาพที่ 2. 3	กรอบการวิเคราะห์ศักยภาพของรัฐในบริบทโลกาภิวัตน์ .....	60
แผนภาพที่ 2. 4	ประเด็นวิเคราะห์ที่ในการจัดเรียงสถาบัน .....	72
แผนภาพที่ 2. 5	กรอบความคิดรวบยอด “เครือข่ายเชิงสถาบัน” ที่กำกับโดยรัฐบาล .....	73
แผนภาพที่ 2. 6	กรอบวิเคราะห์เชิงปฏิบัติการของเครือข่ายเชิงสถาบัน .....	74
แผนภาพที่ 3. 1	รายได้ประชาชาติและสำรวจแรงงานในช่วงปีค.ศ. 1960-2000s .....	96
แผนภาพที่ 3. 2	ดัชนีราคาตามฤดูกาล (Seasonal Index) ของข้าว .....	99
แผนภาพที่ 3. 3	สรุปขั้นตอนการจำหน่ายข้าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง .....	109
แผนภาพที่ 4. 1	เครือข่ายทางการเมืองแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ .....	119
แผนภาพที่ 4. 2	ตัวอย่างบันทึกข้อตกลงโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2544/45 .....	126
แผนภาพที่ 4. 3	ราคาต่อตันของข้าวขาว 5% ช่วงปีพ.ศ. 2538-2546 .....	129
แผนภาพที่ 4. 4	แสดงขั้นตอนการจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2544/45 .....	131
แผนภาพที่ 5. 1	ราคาตลาดโลกของข้าวขาว 5% (บาท/ตัน) ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2556 .....	143
แผนภาพที่ 5. 2	สรุปขั้นตอนการจำหน่ายข้าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2544/45-49 .....	145
แผนภาพที่ 5. 3	เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวหลังฤดูกาลผลิตปีพ.ศ. 2544/45 .....	155
แผนภาพที่ 5. 4	พื้นที่เหมาะสมในการปลูกข้าว จังหวัดพิษณุโลก .....	172
แผนภาพที่ 5. 5	ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ปี พ.ศ. 2546 .....	178
แผนภาพที่ 5. 6	ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ปี พ.ศ. 2547 .....	178
แผนภาพที่ 5. 7	ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ปี พ.ศ. 2548 .....	179
แผนภาพที่ 5. 8	ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ปี พ.ศ. 2549 .....	179

แผนภาพที่ 5. 9 การจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	182
แผนภาพที่ 6. 1 ราคาข้าวสาร 5% ช่วงปีพ.ศ. 2552-2556 (บาท/ตัน) .....	203
แผนภาพที่ 7. 1 เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวก่อนฤดูกาลผลิตปีพ.ศ. 2544/45 .....	231
แผนภาพที่ 7. 2 เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวหลังฤดูกาลผลิตปีพ.ศ. 2544/45 .....	243
แผนภาพที่ 7. 3 การจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	247





## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษานโยบายในกรอบวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ (pattern of relation) ของนโยบายจำนำข้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544/45 ที่ประกาศราคาจำนำสูงกว่าตลาดเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์ว่าบทบาทของรัฐที่มากยิ่งขึ้นในการแทรกแซงกลไกราคาข้าวมี “การจัดเรียงสถาบัน” ระหว่างรัฐและกลุ่มต่างๆ ทางสังคมกันอย่างไร เหตุปัจจัยใดทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้คลี่คลายออกมา และความสัมพันธ์ที่รัฐกลายเป็นตัวแสดงหลักในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ และกลไกต่างๆ ในภาคเอกชนมีการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างไรในการดำรงรักษานโยบายจำนำข้าวดังกล่าวไว้ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม (populist democracy)

ข้อถกเถียงหลักของการศึกษานี้อธิบายความสัมพันธ์ที่มีรูปแบบเฉพาะของนโยบายจำนำข้าวที่มีบรรทัดฐานและระเบียบ (norm and rule) ที่เป็นการเมืองในการกำกับกระบวนการนโยบายรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นการจัดเรียงสถาบันใหม่ที่ไปไกลกว่าความร่วมมือระหว่างรัฐและทุนแบบภาคี (corporatism) แต่รัฐมีสภาพที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ประกอบการเอกชน และกลุ่มธุรกิจเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐในนโยบายจำนำข้าวหลังปีพ.ศ. 2544/45 การจัดเรียงสถาบันใหม่จึงเป็นการตัดสินใจเลือกทางเลือกทางการเมืองเพื่อความอยู่รอดในบริบทของประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นประชานิยม

การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวของรัฐบาลในฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2544/45 มีวัตถุประสงค์หลักตามแนวทางของรัฐบาล 3 ข้อคือ

- 1) เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก
- 2) เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร
- 3) เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของภาคบริการภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่งและควมมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริการภายในประเทศและการพึ่งพาตนเอง

แนวทางการปฏิบัติของนโยบายจำนำข้าวจึงเน้นไปที่การให้ราคาจำนำที่ “สูงกว่า” ราคาตลาด เพื่อกระตุ้นการบริโภคและการใช้จ่ายของเกษตรกรภายในประเทศ รวมถึงการยกระดับราคาข้าว โดยให้กลไกรัฐต่างๆ เข้าไปช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการแทรกแซงนโยบายราคาข้าว และรับ

จำหน่ายข้าวในราคาที่ไม่มุ่งหวังให้เกษตรกรมาไถ่ถอนคืน ที่นำมาสู่ปรากฏการณ์รัฐรับซื้อข้าวจำนวนมหาศาลในอีกทศวรรษต่อมา และรัฐกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในระบบตลาดค้าข้าวของไทยอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ อันนำมาสู่การใช้งบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 จำนวนข้าวเปลือกรับจำหน่ายช่วงปี 2529/30 – 2545/46

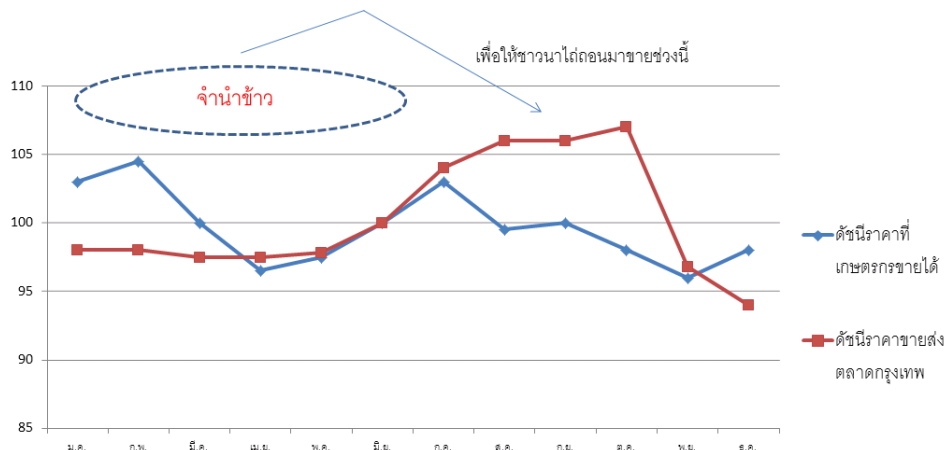
ปีการผลิต	จำนวนข้าวเปลือกรับจำหน่าย		
	จำนวนผู้กู้ (ราย)	ปริมาณข้าวเปลือก (ตัน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
2527/28	12,547.00	90,467.00	201.70
2528/29	-	-	-
2529/30	360,269.00	2,275,939.00	3,809.60
2530/31	65,493.00	349,115.00	832.70
2531/32	76,295.00	517,227.00	1,295.00
2532/33	147,711.00	1,081,912.80	2,660.10
2533/34	142,297.00	798,357.60	2,238.80
2534/35	138,326.00	1,060,206.50	3,039.10
2535/36	465,744.00	3,383,324.00	10,550.20
2536/37	199,956.00	1,202,718.00	3,664.20
2537/38	211,409.00	1,402,931.00	4,229.40
2538/39	181,824.00	1,182,209.00	3,943.20
2539/40	124,735.00	865,141.00	2,977.30
2540/41	111,107.00	789,363.00	2,938.70
2541/42	115,335.00	677,278.00	3,262.80
2542/43	113,062.00	697,757.00	3,286.40
2543/44	168,583.00	1,618,496.00	8,124.80
*2544/45	547,883.00	4,298,114.00	23,473.80
*2545/46	357,601.00	3,587,528.40	18,930.50

(ที่มา: ธ.ก.ส.)

เป้าหมายดังกล่าวจึงแตกต่างจากต้นกำเนิดของโครงการรับจำหน่ายข้าว (rice pledging scheme) เป็นนโยบายที่ถูกคิดค้นขึ้นในฤดูการผลิตข้าวเปลือกนาปี พ.ศ. 2524/2525 เพื่อแก้ไขปัญหาหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และถูกนำมาบังคับใช้อย่างจริงจังในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2529/30 พร้อมกับการยกเลิกภาษีการส่งออกข้าว หรือ พรีเมียมข้าว โดยพื้นฐานของการจำหน่ายข้าวคือการให้ชาวนาชะลอการขายข้าวในฤดูกาลเก็บเกี่ยว และนำข้าวไปจำหน่ายไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และฝากข้าวไว้ที่องค์การคลังสินค้า โดยมีราคาจำหน่ายอยู่ที่ร้อยละ 80 ของราคาตลาด หรือจ่ายให้ต่ำกว่าตลาด เพราะต้องการให้ชาวนากู้เงินไปใช้ก่อน แต่ยังไม่มีการขายข้าว และ

เมื่อราคาข้าวดีขึ้นไปแล้วก็ให้ชาวนามาไถ่ถอนข้าวพร้อมดอกเบี้ยยเพื่อนำกลับไปขายได้ นโยบายจึงพยายามชะลอการนำข้าวออกมาขายในต้นฤดูการที่อาจทำให้ราคาข้าวตกต่ำ (ณรงค์, 2548: 21; สมพร, 2553: 60) อธิบายตามแผนภาพที่ 1.1

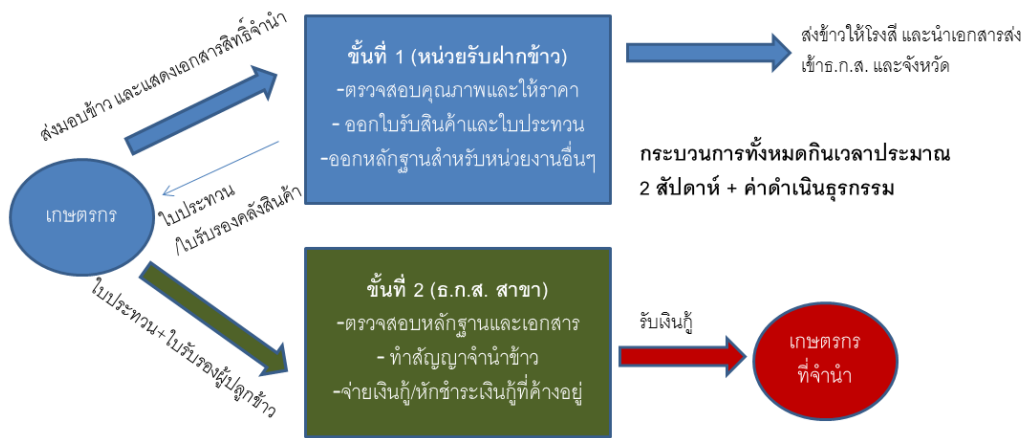
แผนภาพที่ 1.1 ดัชนีราคาตามฤดูกาล (Seasonal Index) ของข้าว



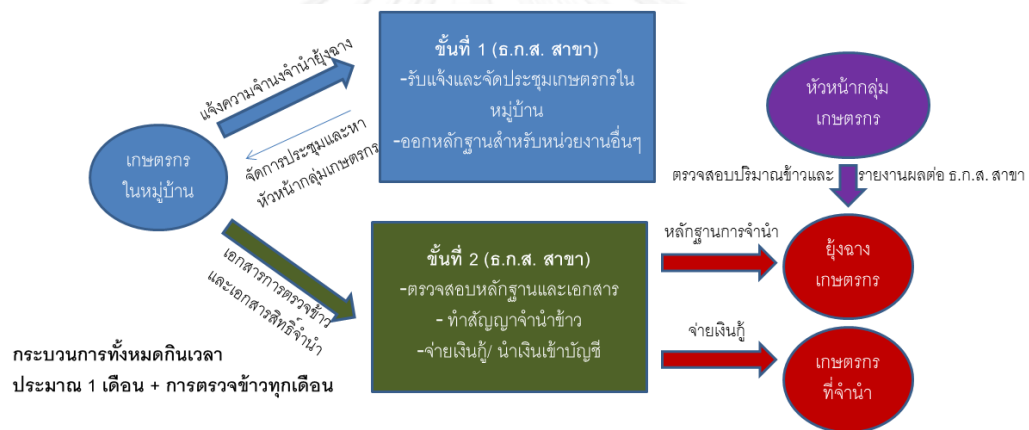
(ที่มา: ปรับปรุงจาก ณรงค์, 2548: 56)

อย่างไรก็ดี โครงการรับจํานําข้าวมีการเปลี่ยนแปลงมาสำคัญ คือ การประกาศราคาจํานําให้ “สูงกว่า” ราคาตลาด เป็นครั้งแรกในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2544/45 และเพิ่มปริมาณการรับจํานําข้าวรวมทั้งกำหนดให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการรับจํานําข้าวเปลือก ผลการรับจํานําปี 2544/45 จึงมีผู้เข้าร่วมโครงการมากถึง 547,883 ราย จํานวน 4,298,114 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 49 ของเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกในปลายฤดูการผลิตมีราคาสูงขึ้น ตัวเลขในการจํานําสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งรัฐบาลได้สั่งการเป็น 2 กรณีคือ กรณีแรก “จํานํายุ้งฉาง” ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้จ่ายเงินค่าจํานําให้กับโกดังหรือยุ้งฉางของเกษตรกรเองและยุ้งฉางของสถาบันการเกษตร เช่น สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น กับกรณีสอง “จํานําไปประทวน” ของเกษตรกรรายบุคคล ภายใต้กระบวนการตามแผนภาพที่ 1.2 และ 1.3

### แผนภาพที่ 1.2 กระบวนการจำหน่ายข้าวแบบใบประทวน



### แผนภาพที่ 1.3 กระบวนการจำหน่ายข้าวแบบยั้งฉาง



การประกาศราคาจำหน่ายที่สูงกว่าราคาตลาด แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เน้นบทบาทของรัฐในสามด้าน กล่าวคือ ด้านแรก การประกาศราคาจำหน่ายที่สูงกว่าตลาดทำให้ประชาชนมารับจำหน่ายและเอาเงินกู้ไปโดยไม่มาไถ่ถอนข้าวคืนตามแนวคิดของการจำหน่ายในยุคแรก ส่งผลถึงด้านที่สองคือรัฐต้องเป็นตัวประสานงานกับหน่วยรับฝากข้าว เช่น โกดัง โรงสี เป็นต้น ซึ่งรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม และด้านที่สาม รัฐต้องทำหน้าที่จัดการกับข้าวที่ “หลุดจำหน่าย” เพราะเกษตรกรไม่ได้มาไถ่ถอนคืน ทำให้รัฐต้องหากลไกในการระบายข้าวผ่านการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ ผลคือรัฐกลายเป็นหน่วยธุรกิจหนึ่งทำงานแข่งขันกับภาคเอกชนในกลไกตลาด นโยบายจำหน่ายข้าวในยุครัฐบาลทักษิณจึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกับการผลิตข้าวของสังคม การจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่มีรัฐเข้ามาเป็นศูนย์กลาง โดยแต่ละกลไกของรัฐจะทำหน้าที่ตามตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1. 2 กลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ในการรับจำนำข้าว

องค์การ/ คณะกรรมการที่ เกี่ยวข้อง	หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก	องค์ประกอบ
<p>1. คณะกรรมการ ข้าวแห่งชาติ (กขช.)</p>	<p>เสนอกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวต่อ คณะรัฐมนตรีทั้งในระยะสั้นและยาวเพื่อจัดการ ให้เป็นระบบและต่อเนื่อง</p> <p>อนุมัติแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับ การผลิตและการตลาดข้าว</p> <p>ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและพัฒนา</p> <p>พิจารณาหลักเกณฑ์ และวิธีการสนับสนุน ช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้า และผู้ส่งออกข้าว</p> <p>ติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ และโครงการที่อนุมัติ</p>	<p>ประธาน: นายกรัฐมนตรี</p> <p>รองประธาน: รอง นายกรัฐมนตรี รมว. กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p> <p>กรรมการ: ผู้ทรงคุณวุฒิ และ อธิบดีกรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ กรมการข้าว เลขาธิการ นายก ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวง อุตสาหกรรม กระทรวง พาณิชย์ และสำนัก นายกรัฐมนตรี และ ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ</p>
<p>2. คณะกรรมการ นโยบายข้าว (กนช.) ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้กขช. ทำงานแทน</p>	<p>กำหนดนโยบายและมาตรการรับจำนำโดยใช้มติ กนช.</p>	<p>ประธาน: รองนายก</p> <p>รองประธาน: รมว.กระทรวง พาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์</p>

3. คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)	พิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายในโครงการรับจำนำ	,
4. กรมบัญชีกลาง	หาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำเพื่อจัดสรรให้กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจ่ายชดเชยและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และมอบให้ ธกส. นำเงินไปใช้เป็นเงินรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรตามโครงการ	เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
5. ธนาคารแห่งประเทศไทย	พิจารณาจัดสรรเงินเข้าร่วมโครงการ	เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
6. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)	เป็นผู้รับจำนำและจ่ายเงินตามเป้าหมาย	เจ้าหน้าที่ ธกส. สาขา หรือ ธกส. จังหวัด หรือ เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง
7. องค์การคลังสินค้า (อคส.) และ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.)	รับฝากและออกใบประทวน	หัวหน้าองค์การ
8. คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวเปลือก	กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขกำกับดูแล แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรับจำนำการสีแปรสภาพ อัตราการส่งมอบการจำหน่ายข้าวที่ยังไม่ส่งมอบโกดังกลาง	ผู้แทนกรรมการค้าภายใน ผู้แทนการค้าต่างประเทศ ธกส. อคส. อตก.
9. คณะอนุกรรมการพิจารณาจำหน่ายข้าวสาร	กำกับดูแลและแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง	,

<p>10. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเกษตรกรอื่นเนื่องมาจากผลผลิตการเกษตรระดับจังหวัด</p>	<p>กำกับดูแลในระดับจังหวัดให้การรับจํานำเป็นไปโดยความเรียบร้อยและโปร่งใส เพื่อให้ประโยชน์แก่เกษตรกร</p>	<p>ประธาน: ผู้ว่าราชการจังหวัด กรรมการ: ปลัดจังหวัด/ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ผอ.ชกส.จังหวัด พาณิชย์จังหวัด (เป็นกรรมการและเลขานุการ) หัวหน้าสำนักงานการค้าภายในจังหวัด (เป็นกรรมการผู้ช่วยเลขานุการ จัดการผลผลิตสำนักงานจังหวัด)</p>
<p>11. คณะกรรมการติดตามผลการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี (กำหนดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด)</p>	<p>กำกับดูแลติดตามผลการรับจํานำให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย เรง่ตรวจสอบแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนให้ข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการจังหวัด กำกับดูแลคุณภาพข้าวเปลือกที่โรงสี และรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ</p>	<p>ประธาน: ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา รองประธาน: รองผู้กำกับฯ กรรมการ: ผู้จัดการ ชกส.สาขา หัวหน้าประจำหน่วย อำเภอ/กิ่งอำเภอ เกษตรอำเภอ (เป็นกรรมการและเลขานุการ)</p>
<p>12. คณะทำงานกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกหอมมะลิ ไร่ถอนจํานำโครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปี... (กำหนดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด)</p>	<p>กำหนดราคากลางข้าวเปลือกที่เกษตรกรไถ่ถอนตามที่จํานำไว้ เพื่อใช้เป็นราคาข้าวในการจําหน่ายข้าวที่เกษตรกรไถ่ถอนจํานำ</p>	<p>หัวหน้าคณะทำงาน: พาณิชย์จังหวัด คณะทำงาน: ผอ.ชกส.จังหวัด หัวหน้าสำนักงานการค้าภายในจังหวัด ผู้จัดการ อตท. จังหวัด ผู้จัดการโรงสีและภาคเอกชน</p>

13. คณะกรรมการขายทอดตลาดข้าวเปลือกหลุมดำ ปี ...	ดำเนินการขายทอดตลาดตามวิธีที่กำหนดไว้ในประกาศขายทอดตลาด	ประธาน: รองผู้ว่าราชการจังหวัด  กรรมการ: ผู้จัดการ ธกส. จังหวัด เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด หัวหน้างานการค้าภายในจังหวัด
---	---	--

(ที่มา: จัดเรียงใหม่และปรับปรุงจาก จุฑาทิพย์และคณะ, 2547: 40-41)

ด้วยเหตุนี้ ในเชิงทฤษฎีการศึกษาการเมืองในกระบวนการนโยบาย รัฐแม้จะมีบทบาทสำคัญ แต่กลับถูกแทรกแซงตัวแสดงอื่นๆ ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงต้องมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่างๆ ทำให้การอธิบายการเมืองในนโยบายเศรษฐกิจข้าวจะต้องใช้แนวการศึกษาที่สามารถช่วยอธิบายแบบแผนความสัมพันธ์ บรรทัดฐาน และแนวทางในการปฏิบัติที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวเกิดขึ้น เปลี่ยนแปลง และนำไปปฏิบัติได้อย่างราบรื่น หรืออย่างน้อยก็ทำให้ความขัดแย้งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถล้มนโยบายดังกล่าวได้ ดังนั้น กรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism approach) และการจัดเรียงสถาบัน (institutional arrangement) จึงถูกนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ดังกล่าว ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม (populist democracy)

การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายหลังช่วงปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ได้รับอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์และการจัดการปกครอง (globalization and governance) ที่มองว่าบทบาทของ “รัฐ” กำลังจางหายไป และบทบาทของตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ทั้งภาคเศรษฐกิจและสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้น หนึ่งในแนวทางการศึกษานโยบายที่รับกระแสดังกล่าวคือการวิเคราะห์แบบเครือข่ายนโยบาย (policy network) การวิเคราะห์ดังกล่าวพยายามวางกรอบการศึกษาความสัมพันธ์ที่อธิบายว่ารัฐไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายเพียงตัวเดียวอีกต่อไป แต่มีเครือข่ายของตัวแสดงต่างๆ ที่กว้างขวางและพึ่งพิงกันในการเข้ามากำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่นงานของ Rhodes (1992) และ Barabasi (2002) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในกลุ่มประเทศโลกที่สามที่ทำการผลิตสินค้าจำเป็นในการอุปโภคบริโภค ตัวอย่างเช่นสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกอย่างประเทศไทย กลับพบว่ากำหนดยุทธศาสตร์มี “รัฐ” เป็นตัวแสดงสำคัญและมีแนวโน้มที่จะมีศักยภาพในแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมากยิ่งขึ้น รวมถึงการพัฒนาประชาธิปไตยแบบกลุ่มประเทศประชาธิปไตยใหม่ (the new democracies) ที่ต้องเผชิญกับปัญหาประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้งและมีการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาล ที่ทำให้ “รัฐอ่อนแอ” (weak state) กลับสามารถมี



“ศักยภาพสูง” (high capacity) ในการแทรกแซงเศรษฐกิจผ่านรัฐบาลที่มาจากประชาธิปไตยผสม (hybrid regime) ที่ส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง แต่อีกส่วนหนึ่งกลับใช้อำนาจจากการเลือกตั้ง กำหนดนโยบายที่มีลักษณะประชานิยม หนึ่งในนโยบายที่ทำให้เห็นสถานการณ์ดังกล่าวอย่างชัดเจน คือนโยบายจำนำข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายจำนำข้าวหลังฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2544/45 ที่ประกาศราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาด ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นในการศึกษานโยบายจำนำข้าวเพื่ออธิบายการจัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐและสังคม<sup>1</sup>

การศึกษานโยบายจำนำข้าวด้วยสถาบันนิยมใหม่จึงพยายามสังเคราะห์ประเด็นสำคัญร่วมกับ ทฤษฎีรัฐนิยมและการศึกษาเรื่องประชาธิปไตย เพื่อสร้างกรอบนโยบายศึกษาใหม่ ที่สามารถอธิบาย ปรากฏการณ์ของการเมืองในกระบวนการนโยบายเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่มีสถานะเสมือนเป็นประชาธิปไตยและมีรัฐที่เข้มแข็ง แต่สภาพความเป็นจริงรัฐอาจอ่อนแอเพราะบริบทของประชาธิปไตยที่ผสมระหว่างรูปแบบประชาธิปไตยและเนื้อหาแบบประชานิยม

ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 จึงมีความสำคัญ เพราะนอกจากจำเป็นในการหาคำอธิบายการจัดสถาบันระหว่างรัฐและสังคม ภายใต้การวิเคราะห์ว่าตัวแสดงจำนวนมากที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายจำนำข้าวได้มีปฏิสัมพันธ์กับ กลไกของรัฐในลักษณะของการสร้างความสัมพันธ์แบบควบคุมและพึ่งพิงกัน ผลของการศึกษายังเป็น ความท้าทายในทางทฤษฎีว่าตัวแสดงทางสังคมจำนวนมากได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจนโยบาย และรัฐกำลังลดบทบาทลง หรือข้อถกเถียงที่ปฏิเสธรัฐ (state denial) ที่เติบโตขึ้นจากกระแส โลกาภิวัตน์และการจัดการปกครองว่าจะเพียงพอในการอธิบายได้หรือไม่ หรือรัฐมีบทบาทมากขึ้น ผ่านการควบคุมของรัฐบาลที่มาจากบริบทประชาธิปไตยแบบประชานิยม

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของนโยบายข้าว ภายใต้เงื่อนไขทาง เศรษฐกิจการเมือง จากยุคส่งเสริมการผลิตข้าวเพื่อการค้า มาสู่นโยบายจำนำข้าวในช่วงหลังปี พ.ศ. 2544/45

1.2.2 เพื่อศึกษาการจัดสถาบันระหว่างรัฐและสังคมเปรียบเทียบก่อนและหลังนโยบายจำนำ ข้าวปี พ.ศ. 2544/45

<sup>1</sup> คำว่า “สถาบัน” (institution) หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ที่มีกฎ ระเบียบ และบรรทัดฐานเฉพาะ คำว่า “รัฐ” (state) หมายถึง กลไกการใช้อำนาจต่างๆ ที่มีอำนาจการตัดสินใจรวมศูนย์ คำว่า “รัฐบาล” (government) หมายถึง กลไกหนึ่งในการปกครองที่ใช้อำนาจบริหาร

1.2.3 เพื่อศึกษาการทำงานและปฏิบัติการของนโยบายจํานำข้าวในประกาศราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ภายใต้บริบทการเมืองและกระบวนการสร้างประชาธิปไตยหลังปี พ.ศ. 2544/45

### 1.3 คำถามวิจัย

1.3.1 ความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของนโยบายข้าวภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมือง จากยุคส่งเสริมการผลิตข้าวเพื่อการค้ำมาสู่นโยบายจํานำข้าวในช่วงหลังปี พ.ศ. 2544/45 มีลักษณะอย่างไร

1.3.2 การจัดสถาบันระหว่างรัฐและสังคมเปรียบเทียบก่อนและหลังนโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 มีลักษณะอย่างไร

1.3.3 การทำงานและปฏิบัติการของนโยบายจํานำข้าวในประกาศราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ภายใต้บริบทการเมืองและกระบวนการสร้างประชาธิปไตยหลังปี พ.ศ. 2544/45 มีลักษณะอย่างไร

### 1.4 ทบทวนวรรณกรรม

#### 1.4.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษานโยบายข้าวของไทย

การศึกษานโยบายข้าว รัฐ และสังคมเกษตร สามารถจัดแบ่งออกเป็นสามกลุ่มสำคัญ กลุ่มแรก คือการศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการศึกษามากที่สุด โดยการศึกษาแนวเศรษฐศาสตร์จะเน้นที่การทำความเข้าใจบทบาทของรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาดผ่านการกำหนดกลไกราคาและอัตราภาษี ผลการศึกษาส่วนใหญ่จะกล่าวถึงความไร้ประสิทธิภาพของรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาด และงานกลุ่มนี้จะสนับสนุนให้รัฐมีขนาดเล็กที่สุดเพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการแทรกแซงของรัฐเป็นเพียงการหวังผลทางการเมือง ตัวอย่างของงาน เช่น งานของไชยงค์ (2503) อัมมาร์ (2522) นवलนุช (2523) รังสรรค์ (2530) ชัยศักดิ์ (2531) จุฑาทิพย์ และคณะ (2547) ณรงค์ (2548) กมลวัฒน์ (2550) สมพร (2553) Silcock (1970) Nikol et.al. (1982) Isvilanonda and Poapongsakorn (1995) และ Forssell (2009)

กลุ่มที่สอง ศึกษาข้าวผ่านการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ โดยการศึกษาในกลุ่มนี้มีความหลากหลายพอสมควร ทั้งการใช้ประวัติศาสตร์การเมือง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการอธิบายแบบเศรษฐกิจการเมือง แต่งานในกลุ่มนี้มีจุดร่วมเหมือนกันคือการอธิบายผ่านช่วงระยะเวลาที่ยาวจนสามารถเห็นพัฒนาการระหว่างรัฐและข้าวที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เช่น งานที่บรรยายผ่านบริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองคือ Ingram (1955) Davies (1967) และอภิชัยและมนตรี (2531) ส่วนงานที่ใช้บริบทของเศรษฐกิจเป็นหลักคือ Siamwalla (1975) และสมบูรณ์ (2534) รวมถึงงานที่อธิบายในประวัติศาสตร์กรอบของเศรษฐกิจการเมืองคือ Phongpaichit

and Baker (2002) โดยมองการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตข้าวว่าเป็นผลของการพัฒนาของความ เป็นสมัยใหม่และตอบสนองเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ และงานของวิฑูรย์ (2551, 2554) ที่ ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิวัติเขียวและผลกระทบต่อการผลิตสินค้าเกษตรของไทยและการปรับตัวของ เกษตรกรในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร บนบริบทของโลกาภิวัตน์และการค้าสินค้าเกษตรข้ามชาติ

กลุ่มที่สาม เป็นการศึกษาแบบประมวลความรู้และสำรวจเนื้อหา นโยบาย เช่น พิมพ์จันทร์ (2527) วันชัย (2532) อัมมารและวิโรจน์ (2533) ธีโอดอร์ พานาโยโต (2536) และ Theodore Panayotou et al. (1985) โดยงานกลุ่มนี้จะเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและความรู้เรื่องข้าวใน ภาพรวม อาจจะมีลักษณะการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์และวิเคราะห์นโยบายแบบรัฐประศาสน ศาสตร์ นอกจากนี้ยังมีงานของ Gypmantasiri et.al. (1980) และ Andrew Turton (1992a, 1992b) ที่เป็นการมองแบบสังคมวิทยาเกี่ยวกับสังคมเกษตรกรรมในชนบทที่ผลิตข้าวกับการ ตอบสนองของอำนาจรัฐ รวมถึงงานของ Molle and Srijantr (2003) เป็นงานรวมบทความปริทัศน์ เกี่ยวกับการผลิตข้าวในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งประกอบไปด้วยการศึกษาแบบสังคมวิทยาและ มานุษยวิทยาในด้านของการทำความเข้าใจสังคมเกษตรกรรมและการเปลี่ยนแปลงระหว่างสังคม ชนบทกับสังคมเมือง ประกอบกับการวิเคราะห์การตัดสินใจนโยบายและการปกครองท้องถิ่น และ โครงการวิจัยของ ศจินทร์และคณะ (2555) ที่กล่าวถึงผลกระทบเชิงโครงสร้างของนโยบายข้าวและ การตลาดของชาวนาในด้านของการค้าและการเกษตรทางเลือก

จากงานศึกษาทั้งหลายตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้เห็นว่าการศึกษาเกี่ยวกับรัฐและนโยบาย ข้าวยังมีช่องว่างทางความรู้เกี่ยวกับการทำความเข้าใจเชิง “รัฐศาสตร์” ในการศึกษารัฐอย่างเป็น ระบบด้วยการใช้ทฤษฎีรัฐ (state theory) แม้ว่างานของ Seksan Prasertkul (1989) และ Kullada Kesboonchoo-Mead (2004) จะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจใน ด้านการผลิตข้าวกับการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐ (transformation of state) แต่งานทั้งสองยังไม่ได้ เน้นที่แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงสำคัญในนโยบาย อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของงานที่ ไม่ใช่ชนโยบายศึกษา แต่เป็นการวิเคราะห์รูปแบบของรัฐในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งในรายงานชิ้นนี้จะพยายาม อุดช่องว่างดังกล่าวผ่านการศึกษาด้วยแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ที่ผสมผสานทฤษฎีรัฐนิยมและมอง ความสัมพันธ์ของตัวแสดงแบบเป็นเครือข่ายเพื่ออธิบายแบบแผนความสัมพันธ์ผ่านการจัดเรียง สถาบันในกระบวนการดำเนินนโยบาย เพื่อเรียงความสัมพันธ์ของนโยบายข้าวจากอดีตที่มีการ เปลี่ยนแปลงมาสู่นโยบายจำนำข้าวในปี พ.ศ. 2544/45 ได้อย่างไร และหลังฤดูการผลิตดังกล่าวเกิด การจัดเรียงสถาบันใหม่ที่ทำให้เกิดแบบแผนและบรรทัดฐานรูปแบบใหม่ได้อย่างไร

รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนไทยมีคำอธิบายทางรัฐศาสตร์ที่เป็นทาง ทฤษฎีเริ่มจากงานของ Riggs (1966) ที่อธิบายการเมืองแบบรัฐราชการ (bureaucratic politics)

และความสัมพันธ์แบบระบบการเมืองโบราณแบบใหม่ (neo-traditional political system) ที่รัฐมีกลไกสมัยใหม่และกระบวนการนโยบายยังถูกผูกขาดด้วยอำนาจเก่าที่มีระบบราชการยังผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจและปฏิบัตินโยบาย อย่างไรก็ตาม งานของ Riggs ถูกวิจารณ์จากงานของ Guyot and Pisan (1985) และวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ Montri Chenvidyakarn (1979) ที่พยายามนำเสนอบทบาทของภาคเอกชนในฐานะสมาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมจีนที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการค้าข้าว แม้ว่าจะเป็นสมาคมที่อยู่ภายในกำกับจากรัฐก็ตาม และงานสำคัญที่อธิบายว่า “ภาคเอกชนมีบทบาทนำ ร่วมกับภาครัฐในกระบวนการนโยบาย” ในงานของ Anek (1992) ที่ใช้กรอบการวิเคราะห์แบบภาคีรัฐและเอกชนแบบเสรี (Liberal corporatism) ที่กล่าวถึงการเติบโตของภาคเอกชนผ่านการเกิดขึ้นของกลุ่มเศรษฐกิจนอกภาครัฐและความร่วมมือของคณะกรรมการร่วมรัฐและเอกชน (Joint Public and Private Sector Consultative Committees, JPCCs) และงานของ อนุสรณ์ ลีมนณี (2539) ที่อธิบายการเกิดขึ้นของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) ในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5

อย่างไรก็ดี การศึกษาชิ้นนี้พยายามอธิบายบทบาทของภาครัฐและฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากขึ้นในนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 ที่เหนือกว่าและควบคุมภาคเอกชน และบทบาทของทั้งภาครัฐและเอกชนไม่สามารถแบ่งแยกได้อย่างเดิม หรือกล่าวให้ชัดเจนขึ้นคือ การศึกษานี้พยายามอธิบายการเมืองในกระบวนการนโยบายที่ไปไกลกว่ารูปแบบของภาคีรัฐและเอกชน มาสู่รูปแบบการจัดเรียงสถาบันใหม่

ดังนั้น การศึกษาเรื่องการจัดเรียงสถาบันหลังนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 จึงพยายามอธิบายแบบแผนความสัมพันธ์ใหม่ (new pattern of relation) ของภาครัฐและเอกชนที่มีเส้นแบ่งที่ “บางลง” โดยภาครัฐได้เข้าไปดำเนินกิจกรรมบางอย่างในลักษณะของภาคเอกชน และเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ ความสัมพันธ์แบบใหม่นี้จึงเป็นทางเลือกทางการเมืองที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในช่วงปี พ.ศ. 2544/45 ที่อยู่ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม แม้ว่าจะต้องเผชิญกับความท้าทายและการปรับตัว แต่รูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ต่อเนื่องอีกกว่าทศวรรษ

#### 1.4.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทย

นโยบายจำนำข้าว หรือโครงการรับจำนำข้าว แม้จะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่มีการนำมาใช้หลายครั้งและมีจุดกำเนิดตั้งแต่ยุค พ.ศ. 2520s เป็นต้นมา แต่การศึกษานโยบายถึงว่าถูกจำกัดอยู่ในกรอบของกรณีศึกษา (case studies) หรืออาณาบริเวณศึกษา (area studies) ที่เน้นศึกษาเฉพาะพื้นที่และเฉพาะเวลา ทั้งนี้ยังรวมถึงแนวการศึกษาที่เน้นเฉพาะการวิเคราะห์นโยบายและการ

ประเมินผลโดยใช้แนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น ซึ่งสามารถจำแนกออกมาเป็น 3 แนวทางการศึกษา

แนวทางแรก เป็นการศึกษาแบบการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ที่ผสมผสานระหว่างแนวการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เน้นในเรื่องของการวิเคราะห์ประเมินผลนโยบายว่ามีความสำเร็จหรือล้มเหลวในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างไร และเมื่อนำไปใช้ในพื้นที่ศึกษาผลของนโยบายจะสำเร็จหรือล้มเหลวที่สามารถวัดเป็นตัวเลखได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้รวมถึงการวิจัยเกี่ยวกับกำไรและขาดทุน ซึ่งเป็นการศึกษาประสิทธิภาพของนโยบาย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายว่าควรปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขนโยบายจํานำข้าวไปในแนวทางใด

แนวทางที่สอง เป็นการศึกษาเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ในด้านของการตัดสินใจ (decision-making) ของตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ผู้ประกอบการ หรือเกษตรกร ว่าตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมนโยบายจํานำข้าวเพราะเหตุใด เพื่อจําแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของตัวแสดงดังกล่าว เป้าหมายหลักจึงเน้นที่การตัดสินใจในระดับของปัจเจกบุคคลหรือองค์การ ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจเช่นนั้นและตัดสินใจแล้วส่งผลกระทบอย่างไร

แนวทางที่สาม เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) เพื่อค้นหาทัศนคติของตัวแสดงต่างๆ ที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายจํานำข้าว ว่ามีความเห็นอย่างไรต่อนโยบายจํานำข้าว ไม่ว่าจะเป็นไปในทางสนับสนุน ต่อต้าน หรือให้ข้อเสนอแนะ งานวิจัยดังกล่าวจึงไม่ได้มุ่งหวังที่จะอธิบายตัวนโยบายจํานำข้าว แต่มุ่งที่จะบรรยายทัศนคติและมุมมองของตัวแสดงต่างๆ ที่มีต่อนโยบายจํานำข้าว

### ตารางที่ 1.3 จําแนกวรรณกรรมเกี่ยวกับนโยบายจํานำข้าว

แนวทางของวรรณกรรม	ตัวอย่างเช่น
การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ประเมินผลนโยบายจํานำข้าว ความสำเร็จและล้มเหลว รวมถึงประเมินประสิทธิภาพ กำไรและขาดทุน	ธัญญา (2555), อภากรวี (2554), นิดา (2551), ธัญญรัตน์ (2550), นิธิกร (2548), ฉัตรชัย (2548), อารยัญช (2548), ชัยยันต์ (2547), ดรุณี (2544), เบ็ญจาง (2543), ชุศรี (2539), ชัยศักดิ์ (2531), สารภี (2528)
การศึกษาการตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจํานำข้าว	บุญณะ (2551), สุพจน์ (2547)

การศึกษาเพื่อสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ประกอบการ และเกษตรกรตอนนโยบายจำนำข้าว	ประสาน (2550), สมบัติ (2549), สุชาติ (2538), ไพโรจน์ (2533)
---	---

ดังนั้น การแนวทางทั้งสามของวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายจำนำข้าว ทำให้เห็นว่ายังมีช่องว่างอย่างมากในด้านมิติในการศึกษาทาง “รัฐศาสตร์” เช่น นโยบายศึกษา ความสัมพันธ์ทางอำนาจ การจัดเรียงสถาบัน แบบแผนความสัมพันธ์จากการกำหนดนโยบาย และการเมืองในกระบวนการนโยบาย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ งานศึกษานี้จึงพยายามเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวด้วยการออกแบบสถาบันนิยมใหม่ เพื่อทำความเข้าใจแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่างๆ และชี้ให้เห็นถึงการเมืองที่ดำรงอยู่ในกระบวนการนโยบายเศรษฐกิจ ที่ส่งผลต่อการจัดเรียงสถาบันและมีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบอบการปกครองอย่างระบอบประชาธิปไตยที่บางแง่มุมอาจผันแปรตามรูปแบบการดำเนินนโยบายของรัฐ และบรรทัดฐานของรัฐและสังคม

## 1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

### 1.5.1 ขอบเขตในการศึกษา

1.5.1.1 ขอบเขตในทางทฤษฎี ภายใต้กรอบวิเคราะห์ของสถาบันนิยมใหม่ทำให้จำเป็นต้องมีการกล่าวถึงความเป็นมาของบริบททางประวัติศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อกัน (path dependence) และนำมาสู่จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ (critical juncture) ของนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 การกล่าวถึงบริบททางประวัติศาสตร์จึงมุ่งหวังเพียงเพื่อทำความเข้าใจเหตุผลของการจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าวหลังจากมีปี พ.ศ. 2544/45 เท่านั้น

1.5.1.2 ขอบเขตในการใช้กรณีศึกษา คือ นโยบายจำนำข้าวจะทำการศึกษานโยบายเฉพาะช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544/45 -2554/55 เท่านั้น การเล่าประวัติศาสตร์ในอดีตของนโยบายข้าวเป็นเพียงคำอธิบายเพื่อให้เห็นว่า การจัดเรียงสถาบันหลังปี พ.ศ. 2544/45 ได้คลี่คลายออกมาในลักษณะใด

1.5.1.3 ขอบเขตของการพิจารณานโยบายจำนำข้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544/45 อยู่ที่การจัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐและตัวแสดงที่เป็นเครือข่ายระหว่างกัน ว่านโยบายกับสถาบันมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร ด้วยเหตุนี้ เรื่องของวินัยทางการคลัง ปัญหาทางนโยบายในด้านการคอร์รัปชัน และการตัดสินใจเชิงคุณค่าว่านโยบายดังกล่าวดีหรือไม่ดี จึงไม่อยู่ในขอบเขตของงานศึกษาชิ้นนี้

## 1.5.2 วิธีการเก็บข้อมูล

### 1.5.2.1 พื้นที่ในการเก็บข้อมูล: การศึกษาในระดับประเทศ

การศึกษาการจัดเรียงสถาบันจะใช้พื้นที่ในการเก็บข้อมูล 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับปฏิบัติการ (จังหวัด) โดยในระดับประเทศ จะศึกษาการจัดเรียงสถาบันและการสร้างเครือข่ายของรัฐบาลและกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐในระดับประเทศ เพื่อศึกษาการตัดสินใจนโยบายและการเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทำให้เห็นการก่อตัวของนโยบาย (policy formulation) ที่ทำให้เกิดการจัดเรียงสถาบันใหม่ในการรักษากระบวนการนโยบายชุดใหม่

ส่วนในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ จำเป็นต้องศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์หลังจากมีการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าส่งผลกระทบต่อการจัดเรียงสถาบันในพื้นที่ศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใด และสามารถทำความเข้าใจผ่านกรอบการศึกษาเกี่ยวกับระดับชาติได้มากน้อยเพียงใด

### 1.5.2.2 พื้นที่ในการเก็บข้อมูล: จังหวัดพิษณุโลก

จังหวัดพิษณุโลกเป็นพื้นที่สำคัญในกิจกรรมการค้าขายและการนำเข้าข้าวในหน่วยธุรกิจ ในฐานะที่เป็นพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างอย่างพิษณุโลกและนครสวรรค์ ซึ่งเป็นจุดซื้อขายและส่งผ่านข้าวเปลือกที่สำคัญที่สุดในประเทศ เพราะเชื่อมโยงกับการส่งออกและการนำข้าวเข้าสู่กรุงเทพฯ (อัมมาร และ วิโรจน์, 2533: 197-199) โดยในการศึกษานี้จะเน้นที่เพียง 2-3 อำเภอในจังหวัดพิษณุโลก เพื่อดูการทำงานและปฏิบัติ (function and operation) ของสถาบันที่ก่อตัวจากนโยบายนำเข้าข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45

อย่างไรก็ดี พื้นที่ศึกษาจังหวัดพิษณุโลกเป็นเพียงเครื่องมือในการช่วยทำความเข้าใจการจัดสถาบันของรัฐและกลุ่มตัวแสดงอื่นๆ หลังจากการกำหนดนโยบายนำเข้าข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 เป็นต้นมา เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างส่วนลึก (deep-structure) ในภาพรวมของความสัมพันธ์ที่เป็นผลจากนโยบายดังกล่าว มิได้มุ่งหวังที่จะทำความเข้าใจจังหวัดพิษณุโลกในฐานะที่เป็นพื้นที่เฉพาะ

### 1.5.2.3 วิธีการเชิงคุณภาพในการเก็บข้อมูล

- 1) การสำรวจเอกสาร (documentary research) ทั้งเอกสารขั้นต้น เช่น รายงานสถิติผลการดำเนินการนโยบายนำเข้าข้าวของกรมการค้าภายใน เป็นต้น และเอกสารชั้นรอง เช่น รายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ บทความทางวิชาการ และหนังสือที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

- 2) สังเกตอย่างมีส่วนร่วม (participant observation) ในกระบวนการรับจำนำข้าวของพื้นที่ศึกษาจังหวัดพิษณุโลก
- 3) พื้นที่สำหรับศึกษา (field research) คือ จังหวัดพิษณุโลก โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) และแบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) สำหรับตัวแสดงที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.4 แนวทางการสัมภาษณ์ต่อบุคคลในแต่ละสถานภาพ

รูปแบบการสัมภาษณ์	ตัวแสดง	หน่วยงาน
สัมภาษณ์แบบเชิงลึกสำหรับส่วนของตัวแสดงรัฐ	ข้าราชการฝ่ายการเมือง	-นักการเมืองที่เคยอยู่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) และคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนช.) -นักการเมืองที่เคยอยู่ในคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) -นักการเมืองผู้รับผิดชอบในนโยบายจำนำข้าว
	ข้าราชการประจำ	-เจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนช.) -เจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) -เจ้าหน้าที่ในองค์การตลาดเพื่อการเกษตร -คณะกรรมการติดตามผลการรับจำนำข้าว -เจ้าหน้าที่ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) -เจ้าหน้าที่ในองค์การคลังสินค้า (อคส.) -เจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ -คณะกรรมการติดตามผลการรับจำนำข้าวเปลือก



		<p>-คณะทำงานกำหนดราคาซื้อขายข้าวเปลือกไถ่ถอน จำหน่ายโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี</p> <p>-คณะกรรมการขายทอดตลาดข้าวเปลือกหลุด จำหน่าย</p>
<p>สัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้างสำหรับ ส่วนของตัวแสดงที่ ไม่ใช่รัฐ</p>	<p>กลุ่มธุรกิจ</p>	<p>- ตัวแทนจากสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย</p> <p>- ตัวแทนจากสมาคมโรงสีข้าวไทย</p> <p>- ตัวแทนจากสมาคมค้าข้าวไทย</p> <p>- นายกสมาคมโรงสีข้าวจังหวัด...</p> <p>- ประธานชมรมโรงสีข้าวจังหวัด...</p> <p>- กลุ่มธุรกิจโรงสี ตลาดกลาง และท่าข้าวจังหวัด...</p>
	<p>กลุ่มตัวแทนชาวนา</p>	<p>- ตัวแทนจากสมาคมชาวนาไทย</p> <p>- ตัวแทนกลุ่มเกษตรกร ตามพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547</p> <p>- ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวในจังหวัด ...</p>
	<p>กลุ่มนักวิชาการและนัก กิจกรรมทางสังคม</p>	<p>-นักวิชาการที่ทำการติดตามศึกษานโยบายจำนำ ข้าวอย่างต่อเนื่อง</p> <p>-มูลนิธิข้าวไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์</p> <p>-กลุ่มองค์กรนอกภาครัฐ (NGOs) ที่เกี่ยวข้องหรือ เคยทำการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับนโยบายข้าว</p>

### 1.6 ผลที่คาดหวังจะได้รับ

1.6.1 งานศึกษานี้พยายามสร้างกรอบการวิเคราะห์ใหม่ในการทำความเข้าใจนโยบายจำนำข้าวในฐานะปรากฏการณ์หนึ่ง ที่มีการจัดสถาบันจนแบบแผนความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่โดยรัฐเป็น

ตัวแสดงในการจัดการและควบคุมเครือข่ายนโยบายที่ประกอบไปด้วยกลุ่มภาคเอกชนและสมาคมธุรกิจการค้า งานศึกษานี้จึงพยายามโต้เถียงในเชิงทฤษฎีกับแนวคิดปฏิเสธรัฐ (state denial) หรือแนวคิดที่กล่าวว่ากลุ่มนอกภาครัฐได้เข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมากกว่าการกำหนดจากความต้องการของรัฐ ซึ่งปรากฏการณ์หลังนโยบายจำนำข้าว ปี พ.ศ. 2544/45 ได้ปฏิเสธข้อถกเถียงดังกล่าว เพราะการจัดสถาบันได้มีรัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมาก และในขณะเดียวกันพยายามกล่าวว่าทฤษฎีรัฐนิยมจะนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ได้ยากขึ้น เพราะต้องคำนึงถึงแบบแผนและความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ที่มีตัวแสดงต่างๆมากมาย ที่รัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้องผ่านการเมืองในกระบวนการนโยบาย

1.6.2 งานศึกษานี้พยายามใช้วิธีวิทยา (methodology) แบบวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ผ่านการคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและตัวแสดงในระดับกลาง ด้วยเหตุนี้ในวิธีการศึกษาจึงพยายามผสมวิธีการศึกษาจากทั้งสร้างตัวแบบ (model) ในการไปอธิบายปรากฏการณ์แบบย้อนหลัง (retroduction) ซึ่งเป็นญาณวิทยาแบบสังคมนิยมวิพากษ์ (critical realism) พร้อมกับการปรับปรุงตัวแบบด้วยวิธีการแบบตีความผ่านการอธิบายการจัดเรียงสถาบัน ซึ่งเป็นญาณวิทยาแบบตีความ (hermeneutics)

1.6.3 งานศึกษานี้มีความใหม่ในเชิงกรณีศึกษา (case) คือ ปรากฏการณ์ของนโยบายจำนำข้าวในฐานะที่เป็นกรณีศึกษาของนโยบายศึกษา (policy studies) ซึ่งแตกต่างจากงานวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ที่มีผู้นำมาศึกษากับนโยบายจำนำข้าวจำนวนมาก เช่น วิทยานิพนธ์ของ ดร.ณิ (2544) และธัญญรัตน์ (2550) ได้วิเคราะห์นโยบายในแง่ของการประเมินความคุ้มค่าและผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบาย ซึ่งสำหรับงานศึกษานี้จะไม่ได้มองนโยบายจำนำข้าวในด้านของการประเมินผล ความคุ้มค่า หรือการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แต่จะมองนโยบายจำนำข้าวในฐานะปรากฏการณ์ที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่มีการเมืองในกระบวนการนโยบาย (politics of policy process) และการเปลี่ยนแปลงนโยบายมาสู่การจำนำข้าวในราคาสูงกว่าตลาดก็ได้ทำให้การจัดเรียงสถาบันมีการเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย

## 1.7 การเสนอบทวิจัย

บทที่ 1: บทนำ

- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
- วัตถุประสงค์และคำถามวิจัย

- ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- ระเบียบวิธีวิจัย
- ผลที่คาดหวังจะได้รับ

บทที่ 2: กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- แนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่
- แนวการศึกษาแบบรัฐนิยม
- แนวคิดประชาธิปไตยใหม่ในโลกที่สาม เน้นที่ประชาธิปไตยแบบประชานิยม
- กรอบความคิดรวบยอดในการศึกษา

บทที่ 3: สำนวนนโยบายข้าวของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงสู่นโยบายจำนำข้าวปีพ.ศ. 2544/45 ภายใต้บริบทเศรษฐกิจการเมืองไทย

- การสร้างรัฐสมัยใหม่และนโยบายการผลิตข้าวเพื่อการค้า
- นโยบายพรีเมียมข้าว
- นโยบายประกันราคาและกำหนดเพดานราคาขั้นต่ำ
- นโยบายจำนำข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด

บทที่ 4: จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ (critical juncture) ของนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45

- วิฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540
- การเคลื่อนไหวทางสังคมต่อนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรหลังปี พ.ศ. 2540-2544
- รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กับรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในการกำหนดนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45
- การจัดสถาบันใหม่ระหว่างภาครัฐและกลุ่มธุรกิจเอกชนในช่วงจุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์
- เปรียบเทียบการจัดสถาบันก่อนและหลังการกำหนดนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45

บทที่ 5: การก่อตัวของสถาบันแบบเครือข่ายของนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 – 2551/52

- การดำเนินงานนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 – 2551/52
- บทบาทของรัฐในการสร้างเครือข่ายเชิงสถาบันในนโยบายจำนำข้าว
- การจัดเรียงสถาบันในการรักษานโยบายจำนำข้าว
- การจัดเรียงสถาบันและปฏิบัติการในเชิงพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

บทที่ 6: ความท้าทายของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2552-54

- ความท้าทายของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองช่วงหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จนถึงปี พ.ศ. 2554
- สถานการณ์ข้าวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวไปสู่ นโยบายประกันราคาขั้นต่ำ
- ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันแบบเครือข่ายกับนโยบายประกันราคาขั้นต่ำ
- การจัดเรียงเครือข่ายสถาบันเชิงปฏิบัติการในเชิงพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ในช่วงการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวจากจำนำข้าวไปสู่การประกันราคาข้าว
- ความเปลี่ยนแปลงและคงอยู่ของเครือข่ายเชิงสถาบัน ที่รัฐอ่อนแอแต่มีศักยภาพสูง เพราะการกำกับของรัฐบาลที่อยู่ในบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม

บทที่ 7: บทสรุป

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ความนำ

การศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ในการเมืองของกระบวนการนโยบายสามารถพิจารณาได้จากแนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) ในด้านที่การเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะ ทำให้เกิดการจัดเรียงสถาบัน (institutional arrangement) ที่ส่งผลต่อการสร้างแบบแผนความสัมพันธ์บางประการที่มีบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไปท่ามกลางตัวแสดงต่างๆ ทั้งนี้ ภายใต้การศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่จะมองความสัมพันธ์จากแนวระนาบและแนวตั้ง โดยการจัดเรียงสถาบันดังกล่าวอยู่ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบโลกที่สาม (third world democracy) ด้วยเหตุนี้กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในงานศึกษานี้จึงประกอบไปด้วย

- แนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่และการจัดเรียงสถาบัน ประกอบด้วยสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ สถาบันนิยมทางเลือกที่มีเหตุผล และเศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่
- แนวการศึกษาแบบรัฐนิยม
- แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบโลกที่สาม เน้นเฉพาะเรื่องประชาธิปไตยแบบประชานิยม

#### 2.2 สถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism)

##### 2.2.1 พัฒนาการของสถาบันนิยมใหม่

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเครือข่ายกลุ่มธุรกิจจะใช้กรอบวิเคราะห์หลักที่เรียกว่า “สถาบันนิยมใหม่” (new institutionalism) โดยจะอธิบายบทบาทของตัวแสดงต่างๆ (actors) ที่เข้ามามีอิทธิพลและมีบทบาทหน้าที่ต่อนโยบายสาธารณะ โดยคำว่า “สถาบัน” (institution) ไม่ใช่ทั้งรัฐและตลาด แต่เป็นเรื่องของรูปแบบความสัมพันธ์ (pattern of relation) ที่มีกฎ ระเบียบ บรรทัดฐาน และอัตลักษณ์บางอย่างร่วมกันของกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ การทำความเข้าใจรัฐจึงไม่ได้มีหน่วยในการวิเคราะห์อยู่ที่ตัวแสดงต่างๆ เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่สถาบันนิยมใหม่จะมีหน่วยในการวิเคราะห์จาก “ความสัมพันธ์” (relation) ระหว่างกลุ่มก่อนทางการเมืองต่างๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันจนทำให้เกิดแบบแผนบรรทัดฐานแบบหนึ่งขึ้น ที่ภาครัฐเข้าไปจัดความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ<sup>2</sup> โดยจะศึกษาบทบาทของสถาบันในการตัดสินใจของผลลัพธ์ทาง

<sup>2</sup> คำว่า “สถาบัน” (institution) หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ที่มีกฎ ระเบียบ และบรรทัดฐานเฉพาะ คำว่า “รัฐ” (state) หมายถึง กลไกการใช้อำนาจต่างๆ ที่มีอำนาจรวมศูนย์

การเมืองและสังคม (March and Olsen, 2006: 16-17; Hall and Taylor, 1996: 936) ในที่นี้จะกล่าวถึงสถาบันนิยมใหม่ใน 2 กลุ่มสำคัญในการวิเคราะห์ “การเมือง” และ “เศรษฐกิจ”

การเกิดขึ้นของสถาบันนิยมใหม่จากความพยายามในการสร้างทฤษฎีทั่วไป (grand theorizing) ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ช่วงท่ายปี 1970s ถึงต้น 1980s เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันในระดับกลาง (intermediate-level institutional factors) เช่น การก่อตัวของแนวคิดภาครัฐและสังคม (corporatism) เครือข่ายนโยบาย (policy network) ที่เชื่อมโยงกลุ่มทางเศรษฐกิจเข้าหารัฐ ระบบราชการ และโครงสร้างพรรคการเมือง เป็นต้น และยังคงศึกษาบทบาทของตัวแสดงในเรื่องของแรงกระตุ้นในการตัดสินใจ (incentives) ปฏิสัมพันธ์ (interaction) และข้อจำกัด (constraints) ในแต่ละบริบท ทั้งข้ามพื้นที่และข้ามเวลา การศึกษาในกรอบสถาบันนิยมใหม่จึงพยายามทำความเข้าใจสถาบันในฐานะของข้อจำกัดในการตัดสินใจและกำหนดรูปแบบทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม ทำให้เกิดโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างไร และส่งผลต่อการตัดสินใจนโยบายในลักษณะใด (Thelen and Steinmo, 1992: 4-8)

อย่างไรก็ดี “สถาบัน” สามารถเป็นได้ทั้ง “ตัวแปรต้น” คือเป็นสถาบันที่กำกับความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และเป็น “ตัวแปรตาม” คือปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ หรือการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ ที่ส่งผลให้การจัดเรียงสถาบันเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบใหม่หรืออาจกล่าวได้ว่าสถาบันนิยมใหม่มองได้ทั้ง “Institutions shape politics” และ “Politics shape institution” (Thelen and Steinmo, 1992: 15) การศึกษาประวัติศาสตร์จึงไม่ใช่แค่การสนใจรายละเอียดของปรากฏการณ์และการเปลี่ยนแปลง แต่ต้องแสวงหาปัจจัยอธิบายความเชื่อมโยงของปรากฏการณ์ (relevant causal factors) ที่ทำให้เห็นความสัมพันธ์ในภาพรวม และเห็นผลกระทบที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เพราะเกิดปัจจัยแทรกซ้อนต่างๆ “สถาบัน” จึงถูกทำความเข้าใจในฐานะที่เป็นกฎระเบียบ บรรทัดฐาน และยุทธศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจ (incentives) ในการแสดงพฤติกรรมภายใต้สถานการณ์หนึ่ง ที่ทำให้เกิดแบบแผนเฉพาะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Crawford and Ostrom, 1995: 582)

ในด้านการวิเคราะห์ “การเมือง” กลุ่มสถาบันนิยมใหม่เน้นวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่อยู่ในภาครัฐ (state actors) และตัวแสดงนอกภาครัฐ (non-state actor) โดย March and Olsen (1989: 160) ได้ให้ความหมายว่าสถาบันเป็นสิ่งที่กำหนดชีวิตทางสังคมการเมืองของบุคคล โดยสถาบันการรวมตัวของกฎระเบียบและแบบแผนการปฏิบัติพื้นฐานที่กำหนดการแสดงออกของมนุษย์ให้เหมาะสมตามบทบาทและสถานการณ์ กระบวนการของสถาบันจะเกี่ยวข้องกับ

---

คำว่า “รัฐบาล” (government) หมายถึง กลไกหนึ่งในการปกครองที่ใช้อำนาจบริหาร

สถานการณ์และการทำหน้าที่ตามบทบาท ซึ่งผูกพันบทบาทของสมาชิกในสถาบันให้แสดงออกภายใต้สถานการณ์หนึ่ง การวิเคราะห์สถาบันดังกล่าวจะสนใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ หรือถูกเรียกว่าเป็นสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) และสถาบันนิยมทางการเมือง (political institutionalism)

คำว่า “สถาบัน” เป็นกลุ่มก้อนของการรวมตัวของระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ในเชิงวัฒนธรรม ภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ ที่กำหนดลักษณะเฉพาะของบรรทัดฐาน ความเชื่อ องค์การที่เป็นทางการ และการปฏิบัติการทางสังคม สถาบันจึงเป็นรูปแบบที่สลับซับซ้อนของการเชื่อมโยงระหว่าง “โครงสร้าง” (structure) และ “การกระทำ” (action) สถาบันจึงเป็นระบบเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้เกิดพฤติกรรมของตัวแสดง โดยสถาบันจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถาบันที่และเวลาที่แตกต่างกัน รูปแบบของสถาบันที่กำหนดพฤติกรรมตัวแสดงจึงแตกต่างกันไปตามบริบททางประวัติศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลง สถาบันจึงเป็นรูปแบบของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก (recurring pattern of behavior) (Greif, 2006: 30, 46-47)

สถาบันนิยมใหม่เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980s พยายามนำหลักการของสถาบันนิยมเก่า (traditional institutionalism) สนใจเรื่องรัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย และรูปแบบของรัฐบาล ซึ่งหายไปในช่วง 1950s ที่ถูกแทนด้วยสำนักพฤติกรรมศาสตร์ (behavioralism) มาขยายกรอบการวิเคราะห์ในการทำความเข้าใจชีวิตทางการเมือง (political life) ทั้งในสถาบันที่เป็นทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) และทำการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและปัจเจกบุคคล

การศึกษาสถาบันนิยมใหม่เริ่มมาจากงานของ March and Olsen (1984: 735-738) ที่วิพากษ์การศึกษาทางรัฐศาสตร์ในยุคหลังทศวรรษที่ 1950 ที่อยู่ภายใต้กรอบการศึกษาใน 5 ด้าน ดังนี้

- 1) การศึกษาบริบท (contextualism) คือ สถาบันการเมืองและรัฐหายไปจากใจกลางของสาขาวิชา และการอธิบายองค์การทางการเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยทาง “สังคม” เป็นสำคัญมากกว่าตัว “การเมือง” เอง เช่น การศึกษาโครงสร้างทางสังคม การแบ่งช่วงชั้นทางสังคม วัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการเมือง เป็นต้น
- 2) การศึกษาแบบลดทอน (reductionist) คือ การอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองว่าเป็นเพียงผลลัพธ์ของการรวบรวม “พฤติกรรมของปัจเจกบุคคล” การศึกษาจึงไปเน้นที่ระดับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลและการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ส่งผลต่อการเมือง ทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายจะเป็นการใช้ทฤษฎีกลไกตลาด (theory of markets) ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกตามความต้องการของปัจเจกบุคคล

และทฤษฎีเชิงนิเวศ (ecological theory) ในเรื่องของ การปรับตัวของปัจเจกบุคคล การเอาตัวรอด และการตัดสินใจภายใต้สภาพแวดล้อมที่แตกต่าง

- 3) การศึกษาแบบอรรถประโยชน์ (utilitarian) คือ การศึกษาการกระทำและการตัดสินใจว่าสามารถ “คำนวณ” ผลประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกบุคคลได้ ปรากฏการณ์ทางการเมืองเป็นผลของการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ผ่านการคำนวณมาแล้ว โดยผู้ตัดสินใจสามารถคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นและผลประโยชน์ของตัวเองที่จะได้รับ
- 4) การศึกษาเชิงหน้าที่ (functionalist) คือ การศึกษาประวัติศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ (efficient history) อย่างเป็นเส้นตรงที่นำไปสู่จุดสมดุล (equilibrium) กล่าวคือ มองการเปลี่ยนแปลงเชิงประวัติศาสตร์เป็นการเติบโตแบบเส้นตรง (progress) การอธิบายการเมืองจึงมองความต่อเนื่องของประวัติศาสตร์ในระนาบเดียว ไม่มีการหักเหหรือเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีอื่น เช่น การอธิบายผ่านกลไกตลาดที่มุ่งสู่ความสมดุล และความสมดุลจะนำไปสู่ความอยู่รอดของระบบ
- 5) การศึกษาแบบเครื่องมือ (instrumentalist) คือ การศึกษาการเมืองที่เน้นในด้าน การตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากร หรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม โดยละเอียดเรื่อง ของความหมายผ่านสัญลักษณ์และพิธีกรรมต่างๆ

หลังจากวิพากษ์การศึกษาทั้ง 5 ด้านดังกล่าว March and Olsen (1984: 738-743) ได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์ใหม่ที่น่าหลักของสถาบันนิยม (institutionalism) กลับมาเป็นศูนย์กลางในการศึกษาการเมือง โดยสถาบันนิยมใหม่จะต้องมีหลักอยู่บนสถาบันการเมืองที่มีบทบาทอย่างอิสระ เช่น รัฐไม่ใช่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเพียงอย่างเดียว แต่รัฐก็ส่งผลกระทบต่อสังคมด้วย หรือประชาธิปไตย ไม่ใช่อยู่ภายใต้เพียงเงื่อนโซทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ต้องคำนึงถึงสถาบันการเมือง เป็นต้น ซึ่งกล่าวอย่างสังเขปได้ว่าสถาบันนิยมใหม่พยายามทำให้สถาบันการเมืองจากหลังช่วง 1950-80 ที่เป็นเพียง “ตัวแปรตาม” ให้กลับมาเป็น “ตัวแปรต้น” ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมือง

งานศึกษาสถาบันนิยมใหม่เป็นรูปเป็นร่างมากขึ้นผ่านการพัฒนาของ March and Olsen (1989) ในหนังสือ *Rediscovering Institutions* ที่พยายามฟื้นฟูการศึกษาสถาบันให้กลายเป็นศูนย์กลางในการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมือง และเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการทำความเข้าใจ เสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลง (stability and change) ในชีวิตทางการเมือง (political life) เช่น กระบวนการเชิงสถาบันการเมืองเป็นปัจจัยในการทำความเข้าใจเรื่องการจัดสรรอำนาจ ผลประโยชน์ และความต้องการ (interest and preference) ได้รับอิทธิพลจากบริบทเชิงสถาบัน เป็นต้น โดย การศึกษาสถาบันนี้ไม่ได้ปฏิเสธการศึกษาบริบททางสังคมของการเมือง (social context of politics) และตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคล (individual actors) แต่การวิเคราะห์สถาบันต้องมอง



บทบาทที่เป็นอิสระของสถาบันการเมือง และสถาบันได้ก่อรูปแบบแผนของกฎระเบียบ (rules) ขั้นตอนการดำเนินการ (procedures) ธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) บทบาท (roles) ยุทธศาสตร์ (strategies) รูปแบบของการจัดองค์การ (organizational forms) และเทคโนโลยี (technologies) ที่นำไปสู่การตัดสินใจและปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เป็นแบบแผน (ibid, 1989: 16-17, 21)

### 2.2.2 องค์ประกอบของสถาบันนิยมใหม่

Lowndes (2010: 66-71) ได้จำแนกสถาบันนิยมเก่ากับสถาบันนิยมใหม่ใน 6 ประเด็นดังนี้

ตารางที่ 2. 1 เปรียบเทียบสถาบันนิยมเก่าและใหม่

สถาบันนิยมเก่า	สถาบันนิยมใหม่
เน้นศึกษาองค์การ	เน้นศึกษากฎระเบียบ (rules)
ศึกษาสถาบันอย่างเป็นทางการ	ศึกษาสถาบันที่ไม่เป็นทางการ
สถาบันที่มีลักษณะหยุดนิ่ง	สถาบันที่มีลักษณะเป็นพลวัต
สถาบันมีคุณค่าอยู่ภายใน (submerged values) ของแต่ละองค์การ	สถาบันที่มีการปะทะและเคลื่อนไหวของคุณค่าต่างๆ ในสังคม (value-critical stance)
ศึกษาในลักษณะโครงสร้างองค์การแบบองค์รวม (holistic)	ศึกษาในลักษณะความแตกต่างหลากหลาย (differentiated) ที่ประกอบขึ้นเป็นความสัมพันธ์
สถาบันเป็นอิสระจากปัจจัยอยู่	สถาบันมีลักษณะฝัง (embeddedness) กับบริบทและโครงสร้างสังคม

อย่างไรก็ดี สถาบันนิยมใหม่มีกรอบการวิเคราะห์ (approach) ที่กว้างและมีลักษณะผสมระหว่างหลายทฤษฎี จึงทำให้สถาบันนิยมใหม่มีขอบเขตในการวิเคราะห์ที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น (Lowndes, 2010: 66-71)

- 1) สถาบันนิยมในเชิงปทัสถาน (normative institutionalism) เน้นศึกษาบรรทัดฐานและคุณค่าต่างๆ ในสถาบันการเมืองที่กำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล
- 2) สถาบันนิยมแบบทางเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice institutionalism) ศึกษาสถาบันการเมืองที่เป็นระบบของกฎเกณฑ์ที่จำกัดทางเลือกและชักนำให้กับปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจเพื่อให้ได้รรถประโยชน์สูงสุด

- 3) สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) ศึกษาการออกแบบสถาบันของระบบการปกครองที่มีอิทธิพลกับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลในอนาคต
- 4) สถาบันนิยมเชิงประจักษ์ (empirical institutionalism) เป็นการแบ่งแยกและจัดกลุ่มสถาบันประเภทต่างๆ และวิเคราะห์การปฏิบัติของสถาบันที่เป็นผลจากความพึงพอใจของรัฐบาล การวิเคราะห์แนวนี้จึงคล้ายกับสถาบันนิยมแบบเก่ามาก
- 5) สถาบันนิยมระหว่างประเทศ (international institutionalism) ศึกษาพฤติกรรมของรัฐที่ถูกควบคุมโดยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของชีวิตทางการเมืองระหว่างประเทศ
- 6) สถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา (sociological institutionalism) ศึกษาสถาบันที่สร้างและนยามความหมายให้กับปัจเจกบุคคล ที่ทำให้เกิดเป็นบรรทัดฐานและคุณค่าต่างๆ
- 7) สถาบันนิยมเชิงเครือข่าย (network institutionalism) ศึกษาการก่อตัวของรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและกลุ่มที่กำหนดพฤติกรรมทางการเมือง
- 8) สถาบันนิยมของการประกอบสร้าง (constructivist institutionalism) ศึกษาสถาบันว่าเป็นพฤติกรรมที่ถูกออกแบบแผนกรอบของการให้ความหมาย (frames of meaning) ทางความคิดและการอธิบาย (narrative) ซึ่งถูกใช้โดยการอธิบาย ถกเถียง หรือการให้ความชอบธรรมในการกระทำทางการเมือง
- 9) สถาบันนิยมของสตรีนิยม (feminist institutionalism) ศึกษาการทำงานของบรรทัดฐานทางเพศสภาพในสถาบันและกระบวนการเชิงสถาบันที่สร้างและรักษาพลวัตรทางอำนาจทางเพศสภาพ

สถาบันนิยมใหม่เป็นการศึกษาในระดับกลาง (meso-level) ที่สามารถมองได้ทั้งระดับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลอย่างสถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล มองเรื่องบรรทัดฐานและค่านิยม (norm and value) อย่างสถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา และในระดับบริบทอย่างสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ โดยจุดร่วมของการมองแบบสถาบันดังกล่าวมีสามประการ คือ หนึ่ง การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลจะอยู่ในกรอบของสถาบันที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง สอง การศึกษาสถาบันจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทำให้เข้าใจปัญหาของปรากฏการณ์และเข้าใจหลักการของสถาบันในการแก้ไขปัญหาการกระทำร่วมที่ปัจเจกบุคคลไม่สามารถกระทำได้ (collective action problems) และเข้าใจผลลัพธ์ทางการเมือง (political outcomes) จากสถาบันว่าได้จัดเรียงความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆในสังคมอย่างไร และสาม สถาบันทำให้เข้าใจบริบทในการตัดสินใจและชุดการทำความเข้าใจ

เข้าใจร่วมกันของสังคม (set of shared understandings) ทั้งบรรทัดฐานและคุณค่าต่างๆ ที่นำมาสู่ การตัดสินใจทางการเมือง จากประเด็นดังกล่าวทำให้เห็นว่าการศึกษาศาสนามีลักษณะที่คาบเกี่ยว กันระหว่างสำนักต่างๆ ในกรอบสถาบันนิยมใหม่ (Thelen, 1999 :370-371)

### 2.2.3 สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism)

กรอบวิเคราะห์หลักในการศึกษาเรื่องจำนำข้าวจะใช้ สถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์ ในการวิเคราะห์การทำงานของเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เป็นบริบทรอบตัวแสดงในการตีความและตัดสินใจ ซึ่งบริบทเชิงสถาบันจะจำกัด “ขอบเขต” ในการตัดสินใจของตัวแสดง ตัวแสดงจึงมีทางเลือกที่จำกัด และไม่ใช่ทางเลือกที่นำไปสู่อรรถประโยชน์สูงสุด (maximized utility) หรือกล่าวได้ว่าสถาบันมี อิทธิพลในการกำหนดความพึงพอใจ (preference) ของตัวแสดง โดยมีคำถามหลัก คือ การ ตอบสนองที่เหมาะสมของตัวเองต่อสถานการณ์หนึ่งที่ตัวแสดงนั้นมีตำแหน่งและความรับผิดชอบใน ความสัมพันธ์เชิงสถาบันจะมีลักษณะอย่างไร (Koeble, 1995: 223)

ฐานคิดของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ถูกพัฒนามาจากทฤษฎีกลุ่มทางการเมือง (group theory of politics) และทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ (structural-functionalism) สถาบันนิยมเชิง ประวัติศาสตร์ได้หยิบยืมทฤษฎีกลุ่มในเรื่องของการแข่งขัน (contention) ซึ่งเป็นความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรและการกำหนดนโยบายสาธารณะ และหยิบยืม ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ในเรื่องในเรื่องของการมองระบบการเมืองในภาพรวมที่มีปฏิสัมพันธ์อย่าง ต่อเนื่องระหว่างหน่วยต่างๆ ทางการเมือง โดยเมื่อพัฒนาจากสองทฤษฎีดังกล่าวทำให้สถาบันนิยมเชิง ประวัติศาสตร์เน้นศึกษาความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างกลุ่มที่หลากหลายในระบบการเมือง ทำให้คำ ว่า “สถาบัน” หมายถึง ระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติ บรรทัดฐาน และประเพณี ทั้งที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการ ที่ฝังราก (embedded) ในโครงสร้างองค์การของระบบการเมืองหรือเศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งสถาบันการคอยกำกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มทางสังคมในการตัดสินใจผลลัพธ์ ทางเศรษฐกิจการเมือง (Hall and Taylor, 1996: 937-938) การพิจารณาสถาบันนิยมเชิง ประวัติศาสตร์จึงต้องมองใน 4 ด้าน

- 1) สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ในฐานะที่เป็นความคิดรวบยอด (conceptualize) ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล
- 2) จุดเน้นอยู่ที่อำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน (asymmetries of power) ของตัวแสดงใน การปฏิบัติการและการพัฒนาของสถาบัน
- 3) การพัฒนาเชิงสถาบันจะต้องพิจารณาจากความเป็นมาในอดีตและผลลัพธ์ที่ไม่ตั้งใจ (path dependence and unintended consequences) หรือที่เรียกว่าความไม่ มีประสิทธิภาพของประวัติศาสตร์ (historical inefficiency) กล่าวคือ

ประวัติศาสตร์ไม่ใช่เส้นตรง แต่มีลักษณะที่หักเหและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งทำให้ไม่สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์จากการจัดเรียงสถาบันได้

- 4) การวิเคราะห์สถาบันที่ต้องรวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ทางการเมือง เช่น ความคิดและความเชื่อ เป็นต้น

สถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์ภายใต้ส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ทางรัฐศาสตร์ Pierson and Skocpol (2002) ได้พยายามวางกรอบการวิเคราะห์ให้กับสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์เพื่อแยกออกจากการวิเคราะห์ในระดับปัจเจกบุคคลอย่างสำนักพฤติกรรมศาสตร์ (behavioralism) และทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุมีผล (rational choice) โดยสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์จะเน้นวิเคราะห์จากภายนอก (exogenous) ที่กำกับโครงสร้างขององค์กร (organizational configuration) และสนใจผลลัพธ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของประวัติศาสตร์ (critical juncture) จนทำให้เกิดเหตุการณ์สำคัญ (conjuncture) ขึ้น จากกระบวนการระยะยาว (long-term process) ในด้านการมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ กับบริบท การอธิบายปรากฏการณ์หรือผลลัพธ์ของปรากฏการณ์หนึ่งจะใส่ใจกับเวลาเป็นสำคัญ (take time seriously) ในการวิเคราะห์ด้วยบริบทระดับมหภาค (macro context) และข้อสมมุติฐานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสถาบัน (institution) และกระบวนการ (process) เพื่อทำให้เห็นถึงแบบแผนของเหตุการณ์ที่ประกอบกันขึ้นเป็นปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษา หรือกล่าวได้ว่าการศึกษาผลของปรากฏการณ์หนึ่งจำเป็นต้องย้อนกลับไปอธิบายกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นหลายปี หรืออาจจะถึงทศวรรษและศตวรรษ จนเรียกได้ว่าเป็นการวิเคราะห์เหตุผลจากความเป็นมาในอดีต (path dependence) ดังนั้นสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์จึงเป็นการวิเคราะห์ที่อยู่ในระดับระหว่างมหภาค (macro-level) และระดับกลาง (meso-level) อีกทั้งยังเปิดรับความหลากหลายทางทฤษฎีและวิธีวิทยาเพื่อนำมาประมวลวิเคราะห์กับสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์ ความกว้างและลักษณะที่เป็นพหุนิยมในการศึกษาของสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์จึงทำให้ Pierson and Skocpol กล่าวว่า “ตอนนี้เราทุกคนเป็นนักสถาบันนิยมแล้ว” (ibid: 706)

การศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มักจะถูกนำไปเปรียบเทียบกับความแตกต่างกับสถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล (Thelen, 1999 :372-384) ในประเด็นต่อไปนี้

- 1) สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผลถูกมองว่าเป็นการวิเคราะห์อย่างเป็นทฤษฎี (theoretically) มากกว่าสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่เป็นการเล่าเรื่องจากข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirically) ด้วยเหตุผลที่ว่าสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์เป็นการวิเคราะห์ระดับกลาง (level of mid-range theory) ที่หาข้อมูลมาประติดประต่อกันเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ ในขณะที่ทางเลือกอย่างมีเหตุผลเป็นการวิเคราะห์แบบทั่วไปและสากล

(general and universal) ด้วยตัวแบบการตัดสินใจ และการแสวงหาคำตอบจากสมมุติฐานโดยใช้ตัวแบบดังกล่าว เช่น ตัวแบบทางเลือกของนักโทษ (prisonal dilemma) เป็นต้น

- 2) สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผลจะเน้นการวิเคราะห์การก่อตัวของความพึงพอใจ (preference formation) จากปัจจัยภายนอก (exogenous) แต่สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์จะวิเคราะห์ความพึงพอใจจากปัจจัยภายใน (endogenous)
- 3) สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผลเป็นการศึกษาระดับจุลภาค (micro-foundational research) โดยให้ตัวแสดงเป็นศูนย์กลาง (actor-centered) ในขณะที่สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์จะเน้นศึกษาที่ประวัติศาสตร์ระดับมหภาค (macro-historical research)
- 4) สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผลเริ่มจากการศึกษาปัจเจกบุคคลก่อน แล้วจึงศึกษาดำแหน่งแห่งที่ของสถาบัน แต่สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์จะเริ่มศึกษาจากสถาบันก่อน แล้วจึงมาคิดว่าเหตุผลปัจเจกบุคคลจึงมีพฤติกรรมเช่นนั้นและได้รับอิทธิพลจากสถาบันอย่างไร
- 5) สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผลมองปรากฏการณ์ของสถาบันว่าจะต้องมีกลไกความร่วมมือที่ทำให้การตัดสินใจอยู่ในระดับที่เข้าหาจุดสมดุล (equilibrium order) ที่ยอมรับร่วมกันของตัวแสดงต่างๆ แต่สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์จะมองปรากฏการณ์ของสถาบันเป็นกระบวนการ (process) ของสถาบันที่มีความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา

โดยทั่วไปแล้ว สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์สนใจภาพรวมของรัฐและสถาบันทางสังคมที่กำหนดตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ทั้งในด้านผลประโยชน์และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยปัจจัยเชิงสถาบันสามารถพิจารณาได้ในสองด้าน ด้านหนึ่ง เป็นเรื่องของการจัดสถาบันการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ส่งผลไปถึงระดับของอำนาจของตัวแสดงต่างๆ ที่จะได้รับจากผลลัพธ์ของนโยบาย และอีกด้านหนึ่งเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลกับการกำหนดว่าสิ่งใดเป็นผลประโยชน์ของตัวแสดงต่างๆ และผลประโยชน์ดังกล่าวจะนำไปสู่รูปแบบความสัมพันธ์ชุดหนึ่งในกระบวนการนโยบาย (Thelen and Steinmo, 1992 :2-3) นอกจากนี้ การทำความเข้าใจเหตุผลของสถาบันที่มาจากความคิดและความหมายที่สะท้อนจากประวัติศาสตร์ จึงมีลักษณะของการตีความ (interpretation) ประวัติศาสตร์ แบบแผน บรรทัดฐาน ความเชื่อ และสถานการณ์ต่างๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Olsen, 2010: 28)

ระดับในการวิเคราะห์ของสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์เกิดมาจากปัญหาในการวิเคราะห์ช่วงปี 1950-70 ในสองด้าน ด้านหนึ่งคือเน้นระดับจุลภาคมากเกินไปอย่างพฤติกรรมทางการเมือง

(political behavior) อีกด้านหนึ่งคือเน้นระดับมหัพภาคมากเกินไปแบบทฤษฎีหลัก (grand theory) อย่างเช่น ทฤษฎีมาร์คซิสต์ โครงสร้างหน้าที่ และระบบการเมือง แต่หลังจากช่วงปี 1970s การวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์จึงพยายามทำความเข้าใจความเป็นจริงทางสังคมในระดับกลาง (meso-level analysis) คือศึกษา “สถาบัน” ที่เป็นกฎระเบียบและบรรทัดฐานทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่กำหนดขอบเขตในการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลและการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มทางสังคม หรืออีกนัยหนึ่งคือสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์พยายามหาความเชื่อมโยงของระดับการอธิบายแบบโครงสร้าง (structure) และตัวแสดง (agency) ให้เข้าหากัน<sup>3</sup> โดยการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ใน 3 แง่มุมคือ (Steinmo, 2008: 123-129)

- 1) ปรากฏการณ์ทางการเมืองเป็นผลของบริบทเชิงประวัติศาสตร์ ที่ส่งผลต่อเนื่องทำให้เกิดเหตุการณ์และการตัดสินใจ
- 2) สาระสำคัญของประวัติศาสตร์จะประกอบเป็นประสบการณ์ให้กับตัวแสดงทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มที่จะทำการตัดสินใจ
- 3) การตัดสินใจถูกคาดหวังมาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากอดีต

ด้วยเหตุนี้การทำความเข้าใจการเมืองของสถาบันนิยมในเชิงประวัติศาสตร์จึงเน้นที่ “การอธิบาย” (explanation) มากกว่า “การทำนาย” (prediction) เพราะประวัติศาสตร์มีลักษณะที่เป็นเงื่อนไข (contingency) และความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนของตัวแปรที่หลากหลายตลอดเวลา การศึกษาจึงไม่มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่หยุดนิ่ง แต่เป็นประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลง ปรับตัว และส่งผลต่อกันตลอดเวลา โดยในด้านวิธีการศึกษาจะต้องประกอบขึ้นส่วนต่างๆ ของเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่ส่งผลต่อกันและนำมาสู่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นการตัดสินใจหรือปรากฏการณ์สำคัญต่างๆ (Steinmo, 2008: 134-135)

การศึกษาสถาบันเชิงประวัติศาสตร์ที่สำคัญชิ้นหนึ่งคืองานของ Hall (1986: 15-19, 259) ที่พยายามโต้แย้งกลุ่มหน้าที่นิยม (functionalism) ที่เน้นการอธิบายการตัดสินใจในระดับปัจเจกบุคคล แต่ Hall เห็นว่าการตัดสินใจต่างๆ ต้องมองผ่านมุมมองระดับมหัพภาคเพื่อทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของสังคมและรัฐ มากกว่าดูเพียงองค์การเดียวหรือกลไกการตัดสินใจ

<sup>3</sup> ตัวอย่างเช่นงานของ Katznelson and Weingast (2005: 1-21) ที่พยายามใช้กรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ โดยนำการวิเคราะห์ระดับความต้องการ (preferences) หรือสถาบันนิยมแบบทางเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice institutionalism) มาหาจุดร่วมกับการวิเคราะห์สถานการณ์ (situations) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์บริบททางการเมือง หรือสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) โดยจุดร่วมกันคือ “สถาบัน” เป็นผลผลิตทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงสำคัญกับสถานการณ์ปกติ ส่งผลให้สถาบันจำกัดขอบเขตความเชื่อ คุณค่า ผลประโยชน์ และทางเลือกของปัจเจกบุคคล

ของปัจเจกบุคคลแบบทางเลือกอย่างมีเหตุผล โดยสถาบันในความหมายนี้คือกฎระเบียบ ขั้นตอนในการดำเนินการ และการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลหลายกลุ่มในระบบการเมืองและเศรษฐกิจ การตัดสินใจนโยบายจึงมีโครงสร้างของผลประโยชน์และความคิดในบริบทเชิงสถาบันที่กำกับและกำหนดการตัดสินใจออกนโยบายสาธารณะ ในระดับกว้างที่สุดคือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมเชิงประวัติศาสตร์ที่วางขอบเขตให้กับประสบการณ์เฉพาะของผู้กำหนดนโยบายในการตัดสินใจ ฉะนั้น การศึกษาของ Hall จึงพยายามนำเสนอคำอธิบายผ่านประวัติศาสตร์ว่าการตัดสินใจที่เกิดขึ้นและผลจากการตัดสินใจผ่านบริบทความสัมพันธ์ของสถาบันและความสัมพันธ์ของรัฐและสังคมที่วางทางเลือกให้กับปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจ นโยบายของรัฐบาลในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจจึงสามารถทำความเข้าใจโดยใช้สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ได้ดีกว่าการใช้แนวทฤษฎีแบบเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดี การให้ความสนใจกับบริบททางประวัติศาสตร์นอกจากสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์แล้ว ยังมีกรอบการวิเคราะห์แบบ Marxism ที่ให้ความสนใจประวัติศาสตร์เช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างใน 3 ประเด็น (Thelen and Steinmo, 1992: 10-13) ดังนี้

- 1) สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ มองสถาบันเป็นความสัมพันธ์ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่ Marxism มองประวัติศาสตร์จากการเปลี่ยนแปลงแบบวัตถุนิยม (materialism) ที่ส่งผลถึงความสัมพันธ์ทางชนชั้น
- 2) สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ เป็นการวิเคราะห์ในระดับกลาง แต่ Marxism เป็นการวิเคราะห์ระดับมหภาคและโครงสร้างกำหนด
- 3) สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ สนใจผลสะท้อนจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ และผลลัพธ์ที่ไม่ตั้งใจ (feedback and unintended consequences) แต่ Marxism สนใจการต่อสู้ทางชนชั้นแบบนิยัตินิยม (determinism) หมายถึงการมองโครงสร้างความสัมพันธ์ทางชนชั้นเป็นสิ่งกำหนดปรากฏการณ์ในทุกกรณี

#### 2.2.4 สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice institutionalism)

แนวการศึกษาแบบทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice approach) เป็นการศึกษาที่อาศัยกรอบคิดทางเศรษฐศาสตร์มาใช้อธิบายการตัดสินใจเลือกของบุคคลเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมือง โดยหน่วยในการศึกษาคือปัจเจกบุคคล (individualism) ที่มีเหตุผลและมีข้อมูลที่มากเพียงพอที่จะเห็นทางเลือกอันหลากหลายและสามารถมียุทธศาสตร์ในการตัดสินใจเลือกในทางที่จะบรรลุเป้าหมายสูงสุด (maximum goal) ภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่จำกัด (Geddes, 2005: 376)

ข้อสันนิษฐานสำคัญสำหรับการศึกษาแบบทางเลือกที่มีเหตุผล มี 2 ข้อคือ หนึ่ง ตัวแสดงหรือปัจเจกบุคคลมีเหตุผลที่จะกำหนดเป้าหมายได้ และสองปัจเจกบุคคลมีความสามารถในการตีความอย่างระมัดระวังในเรื่องผลกระทบจากบริบททั้งเชิงสถาบันและปัจจัยอื่นๆ ให้เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ที่ปัจเจกจะทำการตัดสินใจเลือกในทางที่เหมาะสมและบรรลุเป้าหมาย (Geddes, 2005: 377) ดังนั้นการกระทำของปัจเจกบุคคลจึงสามารถที่จะคำนวณหาผลประโยชน์สูงสุดได้ หรือเรียกว่าปัจเจกบุคคลเป็น Maximisers ที่หาผลประโยชน์สูงสุดและลดต้นทุน (cost) ให้กับทุกการตัดสินใจ

Buchanan and Tullock (1962: 13) ได้อธิบายว่าการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลในสถานการณ์ทางการเมืองเป็น “การกระทำร่วม” (collective action) คือ การกระทำของปัจเจกบุคคลหลายคน que เข้ามาตัดสินใจเรื่องบางเรื่องที่มีลักษณะร่วมกันในสังคม และ “สถาบัน” เช่น รัฐ ไม่ใช่สิ่งอื่นใดที่มากไปกว่าชุดของกระบวนการและกลไกที่ทำหน้าที่เป็นกรอบในการทำให้การกระทำร่วมดังกล่าวเกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice institutionalism) จึงเป็นการศึกษาทางเลือกของปัจเจกบุคคลภายใต้บริบทของสถาบันที่เป็นสถานการณ์กำหนด (situational determinism) ในการจำกัดขอบเขตของการตัดสินใจ เพื่อให้เลือกทางเลือกภายใต้ของเขตดังกล่าวให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ตัดสินใจ เช่น การกำหนดสถานการณ์เฉพาะอย่าง Prisoner’s dilemma เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะลงไปถึงรายละเอียดของแนวการศึกษาแบบทางเลือกที่มีเหตุผล จะต้องทำความเข้าใจกับความเข้าใจผิด (misperception) เกี่ยวกับทางเลือกที่มีเหตุผลใน 6 ประการสำคัญ (Geddes, 2005: 377-386) ดังนี้

- 1) ความเข้าใจผิดที่ว่าทางเลือกที่มีเหตุผลเป็นแนวการศึกษาที่มีอคติแบบอนุรักษ์นิยม (conservative bias) ซึ่งเป็นปัญหาจากการศึกษาแบบทางเลือกสาธารณะ (public choice) ที่เน้นไปที่การเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง (rent-seeking) ของนักการเมือง ทำให้หลายคนคิดว่าทางเลือกที่มีเหตุผลจะเป็นเพียงแนวคิดที่อธิบายความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ ทั้งที่ความจริงแล้วแนวการศึกษาแบบทางเลือกสาธารณะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทางเลือกที่มีเหตุผลเท่านั้น
- 2) ความเข้าใจผิดเรื่องที่ว่าทางเลือกที่มีเหตุผลจะบอกว่ามนุษย์ถูกกระตุ้นโดยเป้าหมายที่เป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ (material interest) เท่านั้น ซึ่งสำหรับทางเลือกที่มีเหตุผลไม่ได้มีข้อสันนิษฐานที่กำหนดว่าเป้าหมายที่แต่เป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ แต่มนุษย์จะพิจารณาเลือกทางเลือกที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายและกำหนดเป้าหมายตามความพึงพอใจ โดยเป้าหมายจะเป็นสิ่งใดขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ตามสถานการณ์ และอาจเป็นเป้าหมายที่ไม่ใช่วัตถุ (non-material interest) ก็ได้ เช่น ในทางการเมืองชนชั้นกลาง



หลายครั้งที่เลือกที่จะออกมาชุมนุมประท้วงมากกว่าจะอยู่กับบ้านรักษาทรัพย์สินของตน ทั้งที่การชุมนุมเสี่ยงอันตรายมากกว่า เป็นต้น

- 3) ความเข้าใจผิดที่ว่าปัจเจกมีความพึงพอใจที่คงที่ (stable preference) แต่สำหรับทางเลือกที่มีเหตุผลความพึงพอใจขึ้นอยู่กับสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อม การที่ความพึงพอใจต้องคงที่เฉพาะเพียงแต่ในช่วงที่ได้ตัดสินใจเลือกไปแล้ว อาจจะเรียกได้ว่าเป็นความพึงพอใจคงที่เชิงเปรียบเทียบ (relative stable)
- 4) ความเข้าใจผิดที่ว่าปัจเจกบุคคลมีข้อมูลและสามารถคำนวณทางเลือกในการเลือกได้อย่างสมบูรณ์ แม้ทางเลือกที่มีเหตุผลเห็นว่าควรเป็นเช่นนั้น แต่ต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในสามด้านคือหนึ่ง ความต้องการข้อมูลในบางสถานการณ์ไม่สามารถเชื่อถือได้ สอง บุคคลบางครั้งสามารถระทำการตัดสินใจได้ถ้ามีข้อมูลที่เพียงพอและสามารถคำนวณได้ (sufficient information and calculating ability) ไม่จำเป็นต้องมีข้อมูลหรือความสามารถในการคำนวณที่สมบูรณ์
- 5) ความเข้าใจผิดที่กล่าวว่าทางเลือกที่มีเหตุผลไม่สนใจประวัติศาสตร์และบริบท ทั้งที่จริงแล้วทางเลือกที่มีเหตุผลสนใจสถานการณ์ในการตัดสินใจและบริบทที่เป็นข้อจำกัดในการตัดสินใจ เช่น การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน สถาบันทางสังคม และสถานะแวดล้อมของสถานการณ์ เป็นต้น โดยทางเลือกที่มีเหตุผลไม่ได้ละเลยประวัติศาสตร์และบริบททั้งหมด เพียงแต่ให้ความสนใจศึกษาปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นระดับในการอธิบายมากกว่า
- 6) ความเข้าใจผิดที่ว่าทางเลือกที่มีเหตุผลเป็นนัยตินิยม (determinism) แม้จะมีส่วนจริงอยู่บ้างเพราะทางเลือกที่มีเหตุผลใช้ตรรกะแบบนิรนัย (deductive logic) ในการอธิบายทางเลือกที่เป็นวิธีในการบรรลุเป้าหมาย แต่ไม่ได้หมายความว่าทางเลือกที่มีเหตุผลจะสามารถยึดมั่นถ้อยมั่นที่จะคาดการณ์พฤติกรรมมนุษย์ได้ทั้งหมด แม้ว่าจะมีสาเหตุ (if) ที่คล้ายกันแต่ผล (then) ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ซึ่งส่วนนี้ไม่ใช่ปัญหาเฉพาะทางเลือกที่มีเหตุผลเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของสังคมศาสตร์โดยรวม

นักวิชาการคนสำคัญของสำนักนี้คือ Downs (1957) ในงานเขียนชื่อ *An Economic Theory of Democracy* ที่ใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการตัดสินใจทางการเมืองที่อยู่นอกระบบตลาดของปัจเจกบุคคลและพรรคการเมือง โดยเห็นว่าพรรคการเมืองพยายามหาผลประโยชน์สูงสุดด้วยความน่าจะเป็นในการเลือกตั้งด้วยระบบสองพรรค (two-party system) ที่จะมีการนำเสนอนโยบายเป็นไปในทางเดียวกันเพื่อสร้างความพึงพอใจสำหรับการเลือกตั้ง การแสวงหาคะแนนเสียงเลือกตั้งและผลประโยชน์สูงสุดจากผลลัพธ์ของนโยบาย รวมถึงการสร้างอุดมการณ์ให้กับประชาชนเพื่อสร้างเสถียรภาพและประชาชนสามารถตัดสินใจทางการเมืองที่จะเป็นผลลัพธ์ได้ทั้งแบบ

สันติและแบบปฏิบัติ ซึ่งการเลือกของประชาชนจะมีเป้าหมายและการตัดสินใจเลือกทางเลือกจะเป็นการมุ่งสู่เป้าหมาย

ในงานของ Green and Fox (2007: 274-276) เห็นว่าการปรับใช้ตัวแบบทางเลือกที่มีเหตุผลกับการเมืองมีอยู่ 2 แนวทางคือ หนึ่ง ตัวแบบการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลในการกำหนดนโยบาย (policy-making) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (incumbent) เช่น สส. จะเป็นไปได้ในทางเดียวกับผลประโยชน์ของผู้สนับสนุนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้ทรัพยากรช่วยเหลือในช่วงเลือกตั้ง โดยข้อสันนิษฐานสำคัญคือกลุ่มผลประโยชน์ไม่อาจมั่นใจได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะพึงพอใจนโยบายแบบใด ดังนั้นการที่กลุ่มผลประโยชน์จะแทรกแซงการตัดสินใจในทางนโยบายคือการหาหลักประกันให้กับผู้ดำรงตำแหน่งด้วยการให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกันกับกลุ่มผลประโยชน์ผ่านการช่วยเหลือกันในช่วงเลือกตั้ง ส่วนแนวในการปรับใช้ข้อที่สองคือการคำนวณต้นทุนและกำไรจากข้อตกลงเชิงสถาบันของนักการเมือง และการที่นักการเมืองมีข้อมูลมากกว่าประชาชนทั่วไปทำให้นโยบายที่ถูกผลิตออกมาเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมือง เช่น นโยบายที่สร้างโอกาสในการได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง อาจจะไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะ จากทั้ง 2 แนวทางทำให้เห็นว่าตัวแบบทางเลือกที่มีเหตุผลสามารถนำไปปรับใช้กับการเมืองได้และถูกพัฒนาจนเป็นทฤษฎี เช่น ทางเลือกสาธารณะ เป็นต้น

สถาบันนิยมทางเลือกที่มีเหตุผลมองกฎกติกาในสังคมที่กำกับการตัดสินใจ (Rules of the Game) สามารถจำแนกออกเป็น 2 ด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นกติกาที่กำหนดบทบาท หน้าที่ และความสามารถของตัวแสดงต่างๆ ในสังคม กับอีกด้านหนึ่งที่กำกับ ควบคุม และตรวจสอบความสัมพันธ์ในสังคมการเมืองและพฤติกรรมการเมือง โดยงานของ ริงส์เวิร์ด ธนะพรพันธุ์ (2546: 52-55) ได้ยกตัวอย่างว่า "รัฐธรรมนูญ" เป็นรูปแบบหนึ่งของ Rules of the Game ขนาดใหญ่ ที่ทำหน้าที่วางกรอบพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ในการตัดสินใจที่ทำให้เกิดผลกระทบ 3 ประการคือ

- 1) การส่งผ่านข้อมูลเกี่ยวกับกฎกติกา (informational effects of rules) สมาชิกในสังคมได้รับรู้กฎกติการ่วมกัน เพื่อคาดการณ์พฤติกรรมของสมาชิกหรือตัวแสดงอื่นๆ ในสังคม และสามารถเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันได้
- 2) ผลกระทบต่อโครงสร้างของแรงจูงใจ (structure of incentives) กฎกติกาจะเป็นโครงสร้างในการจูงใจตัวแสดงในสังคมในการแสดงพฤติกรรมบางอย่าง เช่น การเลือกตั้งจูงใจให้นักการเมืองเสนอนโยบายและจูงใจประชาชนให้ไปเลือกนโยบายตามที่เห็นว่าเป็นประโยชน์กับตนมากที่สุด เป็นต้น หรือละเว้นการกระทำบางอย่าง เช่น การทุจริตเลือกตั้งอาจถูกลงโทษตัดสิทธิทางการเมือง เป็นต้น กฎกติกาดังกล่าวจึงเป็นทั้งแรงจูงในการแสดงและห้ามแสดงพฤติกรรม

- 3) ผลกระทบต่อกระบวนการคัดสรรบุคคลในสังคม (screening effects of rules) กฎกติกาจะเป็นกรอบที่จะสนับสนุนและส่งเสริมบุคคลบางประเภท ในขณะที่เดียวกันก็จะลงโทษบุคคลบางประเภท กฎกติกาจึงมีลักษณะเป็นการกลั่นกรองตัวแสดงในระบบการเมือง ซึ่งอาจถูกคัดสรรโดยความสามารถ การศึกษา อายุ ฯลฯ

นอกจากนี้ Tsebelis (2009: 46-50) นักวิชาการคนสำคัญที่ใช้ทฤษฎีเกมในการอธิบายการเมืองได้กล่าวว่าแนวการศึกษาแบบทางเลือกที่มีเหตุผลสามารถนำมาใช้อธิบายการเมืองในความเป็นจริง (realistic) ซึ่งไม่ได้หมายความว่าปัจเจกบุคคลทุกคนจะมีเหตุผลแบบเดียวกัน แต่ปัจเจกบุคคลจะมีเหตุภายใต้ข้อจำกัดและสถานการณ์ที่แต่ละคนจะต้องเผชิญ ตัวแบบความมีเหตุผล (rationality as a model) ไม่ใช่พฤติกรรมของมนุษย์ แต่เป็นส่วนหนึ่ง (subset) ของมนุษย์ในการแสดงพฤติกรรม และการตัดสินใจของมนุษย์สามารถคำนวณได้จากข้อมูลที่มีอยู่ การเรียนรู้ของแต่ละคน ความหลากหลายของปัจเจก การเลือกโดยธรรมชาติ และสถิติ แม้จะไม่ใช่ทุกกรณีที่สามารถคำนวณแบบคณิตศาสตร์ได้ก็ตาม แต่ทางเลือกที่มีเหตุผลก็สามารถคำนวณได้จากผลลัพธ์ (outcomes) ที่ได้จากทางเลือกและการตัดสินใจเลือกของปัจเจกบุคคล ทำให้ทางเลือกที่มีเหตุผลสามารถอธิบายปรากฏการณ์จริง (positive explanation and realistic approach) ไม่ใช่เพียงการบรรยายเชิงปทัสสถาน (normative) หรืออธิบายเชิงทฤษฎี (theoretical explanation) ที่ใช้จริงไม่ได้

อิทธิพลของทางเลือกที่มีเหตุผลทำให้เกิดแนวทางการศึกษาอื่นๆอีกมากมาย และสองแนวทางการศึกษาสำคัญที่จะกล่าวถึงคือการศึกษาแบบทางเลือกสาธารณะ (public choice) และทฤษฎีเกม (game theory) โดยสำหรับทางเลือกสาธารณะในงานชื่อ *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* ของ Buchanan และ Tullock ได้กล่าวถึงการจัดสรรสินค้าสาธารณะ (public goods) ที่ไม่สามารถซื้อขายแบบสินค้าทั่วไปได้ แต่ต้องทำการซื้อผ่านการลงคะแนน (voting) ในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ซื้อหรือผู้บริโภค (consumers) และพรรคการเมืองเป็นผู้ขาย อีกทั้งการการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพมีเป้าหมายเพื่อการหาผลประโยชน์ในการเลือกตั้ง (election-seeking) และผลประโยชน์ในตำแหน่ง (rent-seeking) ที่จากการจัดสรรสินค้าสาธารณะ ทำให้เห็นว่าผู้ที่ต้องการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มีผลประโยชน์ของตัวเองในทางเศรษฐกิจ (Geddes, 2005: 386-390) รัฐบาลจึงเป็นเพียงสถาบันที่ประกอบขึ้นด้วยปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวทั้งสิ้น (อนุสรณ์, 2550: 97)

สำหรับทฤษฎีเกม คือเครื่องมือพื้นฐานในการวิเคราะห์ตามแนวทางแบบทางเลือกที่มีเหตุผล เพราะทฤษฎีเกมจะกล่าวถึงความต้องการของบุคคลและการประเมินผลได้ผลเสียจากการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ ที่ให้ความสำคัญกับทั้งข้อจำกัดทางสภาพแวดล้อม (environmental constraints) และพฤติกรรมของปัจเจกที่มีเหตุผลและยุทธศาสตร์ (rational and strategic behavior of actor)

แม้ทฤษฎีเกมส่วนใหญ่จะต้องใช้วิธีการแสวงหาทางเลือกและตัดสินใจด้วยการคำนวณเชิงคณิตศาสตร์ แต่หลักการทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีทางคณิตศาสตร์ (Geddes, 2005: 393-394)

ตัวอย่างเช่น งานของ Tsebelis (2002) ที่นำแนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกอย่างมีเหตุผลของ Anthony Downs มาพัฒนาเพื่ออธิบายผู้เล่นสำคัญในสถาบันการเมือง (Veto players) โดยตัวแสดงที่เป็นผู้เล่นสำคัญดังกล่าวอาจเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่สามารถ “ปฏิเสธ” ทางเลือกที่จะถูกตัดสินใจได้ โดยผู้เล่ดังกล่าวจะพยายามหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงจากสถานเดิม (status quo) การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีข้อตกลงที่ผู้เล่นสำคัญทุกคนเห็นพ้องต้องกัน สาธารณสุขจึงอยู่ที่ความต้องการของผู้เล่นสำคัญ (veto players’ preferences) ที่อยู่เหนือกว่าผลลัพธ์ของทางเลือกหรือนโยบาย ด้วยเหตุนี้ นโยบายจะสามารถก่อตัวและนำไปปฏิบัติได้ต่อเมื่อสอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ของผู้เล่นสำคัญ ตัวแบบของสถาบันการเมืองเช่นนี้จะใช้อธิบายตัวแสดงที่พยายามยับยั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายในกรณีที่นโยบายดังกล่าวไม่ตรงตามความต้องการของตน ตัวแสดงสำคัญอาจเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทนำจนสามารถขัดขวางการเปลี่ยนนโยบาย ประธานาธิบดีที่ใช้สิทธิขัดขวางกฎหมายจากสภา หรือกษัตริย์ที่ขัดขวางไม่ยอมลงนามในกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้ว เป็นต้น

### 2.2.5 สถาบันนิยมใหม่ในการวิเคราะห์เศรษฐกิจ: เศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่

ในด้านการวิเคราะห์ “เศรษฐกิจ” บทบาทของภาครัฐในการแทรกแซงกลไกตลาดแบบสำนักสถาบันนิยมใหม่ มีจุดเริ่มต้นจากการวิเคราะห์สถาบันในทางเศรษฐศาสตร์ งานของ Olson (1975: 1-52) ที่กล่าวถึงการที่ปัจเจกบุคคลที่ถูกขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) และมีเหตุผล (rational actor) ได้เข้ามารวมกลุ่มเพื่อกระทำการบางอย่างในการแก้ไขปัญหาการกระทำร่วม (collective action problem) ปัญหาที่บุคคลคนเดียวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ จำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกันมากกว่า 1 คน เพื่อผลักดันให้ไปถึงเป้าหมายที่วางไว้ เช่น ปัญหาสินค้าสาธารณะ (public goods) ต้นทุนในการทำธุรกรรมและการจัดการข้อมูล (transaction cost) และผลกระทบภายนอก (externality) เป็นต้น กลุ่มขนาดเล็กจึงทำให้ปัจเจกบุคคลคำนวณว่าการเข้าร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดแรงจูงใจคัดสรร (selective incentives) คือ การตัดสินใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรวมกลุ่ม แต่ถ้ากลุ่มมีขนาดใหญ่เกินไปจะทำให้เกิดการคำนวณของปัจเจกบุคคลว่าการไม่เข้าไปช่วยคนอื่นได้ผลประโยชน์มากกว่า หรือกล่าวได้ว่าเป็นผู้โดยสารฟรีของสังคม (free rider) เพราะผลของนโยบายหลายอย่างมีลักษณะที่ทุกคนเข้าถึงได้หมด ไม่สามารถจำกัดไม่ให้คนใดคนหนึ่งเข้ามาใช้ประโยชน์ได้ (non-excludable) เช่น สินค้าสาธารณะ เป็นต้น ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกแบบนโยบาย

สาธารณะเพื่อให้เกิดการร่วมกลุ่มกันแบบองค์การที่ปัจเจกบุคคลเห็นว่าการเข้ามาช่วยกันทำงานจะได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า

การรวมกลุ่มเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้าสู่สถาบันทางเศรษฐกิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดนั้น หากเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (common interest) ในระดับสาธารณะ เช่น สินค้าและบริการสาธารณะ เป็นต้น ปัจเจกบุคคลมักจะไม่มีความแรงกระตุ้น (incentive) ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างการกระทำร่วมกัน (collective action) เพราะเห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะที่ไม่สามารถแบ่งแยกว่าใครจะได้หรือไม่ได้ (non-excludability) ยิ่งไปกว่านั้นก็จะได้รับ จึงขอเป็นผู้โดยสารฟรีของสังคมดีกว่า กล่าวคือไม่ต้องออกแรงหรือลงทุนแต่ก็ได้รับผลประโยชน์มา ด้วยเหตุนี้การรวมกลุ่มเพื่อสร้างการกระทำร่วมและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันจึงควรเป็นกลุ่มขนาดเล็กที่เคลื่อนไหวแล้วเห็นผลประโยชน์ได้ชัดเจน เพราะกลุ่มมีกระบวนการให้แรงจูงใจคัดสรร (selective incentive) แก่สมาชิก คือ คนที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ก็ไม่สามารถมาแสวงหาผลประโยชน์ฟรีจากกลุ่มได้ หรือไม่สามารถเป็นผู้โดยสารฟรีของสังคมได้นั่นเอง

นักเศรษฐศาสตร์สถาบันคนสำคัญอย่าง Douglass C. North (1991: 97-99) ได้ให้ความหมาย "สถาบัน" ว่าเป็นประดิษฐ์กรรมของมนุษย์ที่จำกัดขอบเขตโครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจ และปฏิสัมพันธ์ทางสังคม โดยสถาบันเป็นขอบเขตที่เป็นทางการ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย สิทธิต่างๆ และไม่เป็นทางการ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติ ข้อห้ามทางสังคม วัฒนธรรม และมารยาท เป็นต้น ซึ่งจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาของมนุษย์จะพบว่ามนุษย์สร้างสถาบันขึ้นเพื่อรักษาระเบียบ (order) และลดความไม่แน่นอนในการเปลี่ยนแปลง เช่น ในอดีตศาสนาเป็นแบบแผนการปฏิบัติให้กับตัวแสดงต่างๆ ในขณะที่ปัจจุบันรัฐเป็นผู้ออกกฎหมายเพื่อวางมาตรฐานของแบบแผนดังกล่าว เป็นต้น สำหรับในทางเศรษฐศาสตร์ สถาบันจะเป็นโครงสร้างสิ่งกระตุ้น (incentive structure) ในระบบเศรษฐกิจ ที่จะขอบเขตให้ตัวแสดงกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง โครงสร้างดังกล่าวจะกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งเติบโตและถดถอย การจัดเรียงสถาบันที่ดีจะช่วยลดค่าดำเนินการธุรกรรม และผลกระทบภายนอก (transaction cost and externality) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสถาบันนิยมเศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ (non-economic factor) ที่ส่งผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ (economic behavior)

เศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมเก่าจะเน้นในเรื่องของสถาบันที่เป็นทางการที่เข้าไปจำกัดขอบเขตให้กับกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจ งานของ Oliver E. Williamson (1985: 1-9) ได้กล่าวถึงแนวการศึกษาสถาบันเชิงเศรษฐศาสตร์ที่สามารถแยกออกเป็นการศึกษาผลประโยชน์ของชนชั้น (class interest) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี (technology) อำนาจในการผูกขาด (monopoly power) และการศึกษาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเรื่องค่าดำเนินการธุรกรรม (transaction cost economics) โดยค่า

ดำเนินธุรกรรม หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ (costs of running the economic system)<sup>4</sup> แต่ในช่วงทศวรรษที่ 1960-70 ได้มีการพัฒนาเศรษฐศาสตร์สถาบันสำหรับการวิเคราะห์การเมือง โดยแยกออกเป็นสองกลุ่มคือกลุ่มทางเลือกสาธารณะ และกลุ่มเศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่ที่เน้นทั้งเรื่องสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันกลุ่มทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) จะเน้นศึกษาบทบาทในการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐบาล เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์และตัวแสดงทางการเมืองในการผูกขาดผลประโยชน์ในสังคม ภายใต้กรอบของการศึกษาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rents) ที่มีรัฐบาลเป็นผู้สร้างโอกาสในการแสวงหาค่าเช่า (rent setters) และปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มในฐานะตัวแสดงที่มีเหตุผลจะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดโดยหาค่าเช่าดังกล่าว (rent seekers) เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาลในการผูกขาด โดยปัจเจกบุคคลพร้อมที่จะใช้ทรัพยากรที่เป็นจริง (real resources) ในการรักษาสถานะผูกขาดดังกล่าวไว้ เพื่อหลบหนีสถานะการแข่งขันและสร้างรายได้เปรียบจากสถานะผูกขาด หรือที่เรียกว่าพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่า (rent-seeking behavior) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์นี้เรียกว่ากระบวนการแสวงหาค่าเช่า (rent-seeking activities) (สมบุญ, 2533: 163-165)

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) หมายถึง สิ่งที่เราต้องจ่ายไปสูงกว่าที่เราจำเป็นต้องจ่ายสำหรับปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือกล่าวอย่างง่ายคือค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นค่าใช้จ่ายส่วนเกินจากการผลิตสินค้า เช่น การผลิตสุราใช้ต้นทุน A บาท แต่ผู้ผลิตต้องจ่ายค่าสัมปทานให้แก่รัฐเพื่อให้ได้ใบอนุญาตในการผลิตสุรา โดยค่าสัมปทานคือ X บาท ดังนั้นเพื่อให้ได้ผลิตสุราผู้ผลิตต้องจ่ายมากกว่าต้นทุนคือ A + X บาท ด้วยเหตุนี้ X จึงคือค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ผู้ผลิตต้องไปวิ่งเต้นให้ได้สัมปทานจากรัฐ โดยค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นเมื่อเกิด 3 กรณีดังนี้ (สมบุญ, 2533: 170-170, 193)

<sup>4</sup> ค่าดำเนินธุรกรรม (transaction costs) หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการแลกเปลี่ยนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งค่าใช้จ่ายสำหรับตัวแสดงต่างๆ ในการเข้ามาประกอบกิจกรรมในตลาด ทั้งนี้ประกอบด้วย

- 1.) ค่าใช้จ่ายค้าข้อมูล (information costs) เป็นค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูลของตัวแสดงในการประเมินการตัดสินใจ
- 2.) ค่าใช้จ่ายในการเจรจา (bargaining costs) เป็นค่าใช้จ่ายในการหาทางทำข้อตกลงระหว่างกัน (acceptable agreement)
- 3.) ค่าใช้จ่ายในการควบคุมบังคับ (policing and enforcement costs) เป็นค่าใช้จ่ายที่จะทำให้มั่นใจว่าคู่กรณีที่เข้ามาตกลงกันจะปฏิบัติตามสัญญา หรือกระทำการตอบสนองอย่างเหมาะสม

สถาบันจะเข้ามาช่วยจัดการลดค่าดำเนินธุรกรรม โดยให้ตัวแสดงต่างๆ เข้ามาร่วมมืออยู่ในสถาบันและทำตามแบบแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งสถาบันจะคอยแบ่งปันข้อมูลและสร้างข้อตกลงร่วมกันเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการทำสัญญาระหว่างตัวแสดงที่หากไม่มีสถาบันแล้ว ตัวแสดงอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าที่ควรจะเป็น

- 1) ค่าเช่าจะเกิดขึ้นเมื่อปริมาณปัจจัยมีจำนวนจำกัด หรือที่เรียกว่ามีอุปทานจำกัด เช่น ที่ดินในทำเลที่ดี ใบอนุญาตค้าขายสินค้าลักษณะเฉพาะที่หาได้ยาก เป็นต้น
- 2) ค่าเช่าจะดำรงอยู่ได้เมื่อมีอุปสงค์ต่อปัจจัยการผลิตที่เป็นอุปสงค์สืบเนื่อง (Derived demand) เมื่อความต้องการสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ในขณะที่ราคาสินค้านั้นไม่เปลี่ยนแปลง ผู้ผลิตย่อมเล็งเห็นผลกำไรที่จะเกิดขึ้น และใช้สัดส่วนของกำไรดังกล่าว แสวงหาค่าเช่าเพื่อสร้างสภาวะผูกขาด
- 3) การบริการของรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ทำให้เกิดการ "เลือกปฏิบัติ" ให้กับผู้ที่จ่ายค่าเช่า ทั้งนี้จะพบได้มากในประเทศกำลังพัฒนา

งานของ Tullock (1967) ได้กล่าวถึงการแสวงหาค่าเช่าว่าเป็นการเมือง (politics) ที่เข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดผ่านบทบาทของรัฐบาล ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงทำให้สังคมสูญเสีย (social waste) ตัวอย่างเช่น ในอุดมคติสังคมมีทรัพยากรอยู่ 100 หน่วย นาย A มีความสามารถผลิตทรัพยากรให้เป็นสินค้าได้ 80 หน่วย และนาย B มีความสามารถผลิตได้ 20 หน่วย ผลผลิตที่เกิดขึ้นโดยรวมของ A และ B จึงยังเป็น 100 หน่วย สังคมจึงไม่สูญเสียอะไร แต่ในความจริงทรัพยากร 100 หน่วย มีรัฐเข้าแทรกแซงในการควบคุมการใช้ทรัพยากร นาย A และ B จึงต้องเสียค่าวิ่งเต้น (lobby) เพื่อให้ได้ใบอนุญาตในการใช้ทรัพยากรดังกล่าว โดย A จ่ายค่าเช่า 10 หน่วย A จึงได้สิทธิในการผลิตมากกว่า B โดย A ผลิตได้ 80 หน่วย (แต่เสียค่าใช้จ่ายไปแล้ว 10 หน่วย จึงเหลือเพียง 70 หน่วย) ในขณะที่ B ผลิตไม่ได้เลยเพราะไม่ได้รับอนุญาต ผลคือ ผลผลิตที่สังคมได้รับทั้งหมดจึงมีเพียง 70 หน่วยเท่านั้น 30 หน่วยที่หายไป เป็นผลจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั่นเอง ตัวอย่างที่เห็นได้จริง เช่น การมีระบบสิทธิบัตรและสัมปทานที่รัฐบาลเป็นผู้มอบให้ อาจเรียกว่าเป็นโควต้า ใบอนุญาต หรือการอนุมัติต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น รายจ่ายใดๆก็ตามเพื่อสร้างสภาวะผูกขาดจึงทำให้ระบบเศรษฐกิจผลิตสินค้าให้กับสังคมได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น (social loss) เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายไปกับค่าเช่า การจัดการกับปัญหาค่าเช่าจึงต้องจำกัดบทบาทของรัฐบาลให้มากที่สุด เพราะเมื่อรัฐบาลมีบทบาทน้อยลง ก็ไม่สามารถสร้างโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าให้กับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆได้

เศรษฐศาสตร์สถาบันที่ศึกษาการแสวงหาค่าเช่า จึงต้องการอธิบายพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมืองที่มีได้มุ่งหวังผลประโยชน์สาธารณะ แต่มุ่งหวังผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจคือผลประโยชน์ส่วนตัว และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าวจึงพยายามหาผลประโยชน์จากการปกป้องการเปลี่ยนแปลงสิทธิในกฎหมาย การกำหนดนโยบาย หรือการให้เอกสิทธิ์บางอย่าง แก่ผลประโยชน์ของตน จึงเกิดเป็นผู้ประกอบการการเมือง (political entrepreneur) คือ ผู้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองในฐานะตัวแสดงที่มีเหตุผล

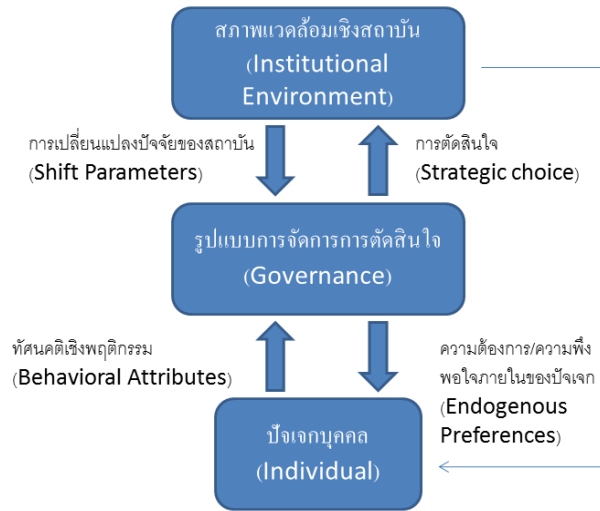
นอกจากนี้ในงานของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546: 38-39) ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นสัญญาาระยะยาว (long-term contract) ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง และกำหนดสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน โดยประชาชนในฐานะนายจ้าง (principal) จะทำสัญญากับผู้ปกครองอย่างนักการเมือง รัฐบาล และข้าราชการที่เป็นลูกจ้าง (agent) จะเข้ามามีความสัมพันธ์ภายใต้กรอบสถาบันที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านข้อมูลระหว่างกัน (Asymmetric information) และการเลือกผู้ปกครองผิดที่ไม่ยอมทำตามสัญญา (Adverse selection) หรือกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญจะช่วยรักษาผลประโยชน์ของ สัญญาที่ประชาชนควรจะได้รับจากผู้ปกครอง

จากงานตัวอย่างดังกล่าว จะพบว่าเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน แม้จะมีรากฐานมาจาก เศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก (neoclassical economics) ที่เน้นการทำงานของกลไกตลาดเสรี แต่เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันจะทำความเข้าใจองค์ประกอบภายนอกของระบบตลาดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อ ควบคุม กำกับ และจำกัดการตัดสินใจในระบบเศรษฐกิจ โดยเศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่ (new institutional economics, NIEs) คือ การศึกษาโครงสร้างของค่าดำเนินธุรกรรมที่อยู่ภายใต้ระบบ กฎเกณฑ์ทั้งหลาย ทั้งเป็นทางการ เช่น สถาบันของรัฐบาลและกฎหมาย เป็นต้น และไม่เป็นทางการ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติ วัฒนธรรม ค่าใช้จ่ายเพื่อเข้าถึงข้อมูล เป็นต้น ที่จำกัดทางเลือกและวาง แนวทางในการเจรจาต่อรองในระบบเศรษฐกิจ (Sykuta and Cook, 2001:1274; Doner: 2010: Chapter 3)

เศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่ไม่ได้เน้นที่ "การหาคำตอบ" ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรและการแสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ แต่จะเน้นในเรื่อง "การตั้งคำถามใหม่" ว่าทำไมจึงเกิด สถาบันทางเศรษฐกิจ โดยเศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่พยายามที่จะปรับปรุง (adapting) มากกว่า ปฏิเสธ (rejecting) สถาบันนิยมทางเศรษฐศาสตร์แบบเดิม ซึ่งทั้งสถาบันนิยมทางเศรษฐกิจทั้งเก่า และใหม่มีจุดร่วมกัน คือ พยายามทำความเข้าใจพฤติกรรมการตัดสินใจในโลกแห่งความเป็นจริงในระบบเศรษฐกิจที่เศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิกไม่สามารถตอบได้ โดยมองว่าทุกพฤติกรรม การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลถูกกำกับอยู่ภายใต้สถาบันทั้งหลาย (Nee, 2003: 4-5)



แผนภาพที่ 2.1 ตัวแบบของเศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่



แผนภาพที่ 2.1 เป็นตัวแบบของเศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่ ที่พยายามอธิบายพฤติกรรม การตัดสินใจของมนุษย์ผ่านสภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน (institutional environment) ที่จะมีรูปแบบ การจัดการตัดสินใจ (governance) ผ่านปัจจัยของสถาบัน (parameters) เช่น กฎหมาย สิทธิ บรรทัดฐาน เป็นต้น โดยปัจเจกบุคคลจะมีความต้องการหรือความพึงพอใจ (preferences) และแสดง ออกมาเป็นทัศนคติในการตัดสินใจ (behavioral attributes) บนฐานของผลประโยชน์ส่วนตัวที่เต็ม ไปด้วยเล่ห์เหลี่ยม (self-interest seeking with guile)

งานที่เป็นสำนักสถาบันนิยมใหม่ในเชิงเศรษฐศาสตร์จะถูกเรียกว่าสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบัน นิยมใหม่ ตัวอย่างคืองานของ Doner (2009: 5, 64-74; 2010: 15-17) ใช้กรอบวิเคราะห์เชิงสถาบัน เศรษฐกิจแบบใหม่ ไม่ใช้การดูตัวแสดงที่เป็นภาครัฐหรือเอกชน แต่เป็นการดู “รูปแบบของ ความสัมพันธ์” ที่จัดความสัมพันธ์ได้ลงตัว (goodness of fit) ระหว่างบทบาทหน้าที่และศักยภาพ ของสถาบัน ซึ่งประกอบไปด้วยบรรทัดฐาน (norm) ระเบียบ (rule) และการจัดการองค์การ (organization arrangement) ในการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพราะระบบเศรษฐกิจเสรีไม่ สามารถจัดการกับปัญหาการกระทำร่วม สถาบันจะเข้าแทรกแซงกลไกตลาดและแม้ปัญหาการกระทำ ร่วมกันของแต่ละประเทศจะเหมือนกัน แต่การแทรกแซงของสถาบันที่แตกต่างกันก็จะทำให้ผลลัพธ์ ของการพัฒนามีความแตกต่างกันด้วย หรือกล่าวได้ว่า “รัฐ” และ “องค์การสาธารณะ” เป็นเพียงตัว แสดงหนึ่งในกลุ่มตัวแสดงอันหลากหลายที่เข้ามาสร้างความสัมพันธ์ออกมาเป็น “สถาบัน” โดยใน สถาบันอาจจะมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแลหรือมีบทบาทหน้าที่ในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในระบบ เศรษฐกิจก็ได้ ซึ่งข้อถกเถียงหลักคือศักยภาพและการจัดเรียงสถาบันจะส่งผลกระทบต่อระดับการ เจริญเติบโตของเศรษฐกิจ และสถาบันแปรเปลี่ยนตามความกดดันของตัวแสดงทางการเมือง แม้

หลายประเทศจะเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจเหมือนกัน แต่รูปแบบที่แตกต่างกันของการจัดเรียงสถาบัน ทำให้ผลลัพธ์ในการพัฒนาแตกต่างกันออกไปด้วย<sup>5</sup>

ในสถาบันทั้งหลายที่มีอยู่ในสังคม "รัฐ" คือ สถาบันที่มีผู้ดูแลมาจากการเลือกตั้งและมอบหมายให้ทำการก่อตัวและกำหนดนโยบาย รวมไปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐสามารถสนับสนุนให้ธุรกิจต่างๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดการกับปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมการสะสมทุน โดยรัฐที่มีความเข้มแข็งจะต้องมองในทั้งด้านที่รัฐสามารถปกป้องการกระทำของตนจากพลังทางสังคมและธุรกิจ คือ สามารถที่จะกำหนดนโยบายและต่อรองกับกลุ่มทุนต่างๆ ได้ และด้านที่รัฐต้องมีการจัดองค์การที่สามารถตอบสนองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Doner, 1992: 399)

ตัวอย่างเช่น งานของ Doner (1992: 423, 429) ได้กล่าวถึงการจัดเรียงสถาบันในประเทศกำลังพัฒนาว่าหากต้องการลดความไม่เท่าเทียมกัน ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องสร้างฐานทางเทคโนโลยีของตัวเอง แต่ด้วยต้นทุนที่สูง ผลตอบแทนที่นานเกินไป และโอกาสในการเกิดพวก Free Rider จึงเป็นเหตุผลที่ไม่มีใครมาลงทุนในเทคโนโลยีที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ จึงนำมาสู่ปัญหาการกระทำร่วม (problem of collective action) ที่สถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือรัฐ จะต้องเข้ามาช่วยเหลือไม่ว่าจะในด้านส่งเสริมการลงทุนและจัดหาเทคโนโลยีและสินค้าสาธารณะ หรือในด้านการนำนโยบายกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนมาปฏิบัติ เพื่อให้การลงทุนเกิดการกระจาย (spill over) ไปสู่หน่วยธุรกิจอื่นๆ ซึ่งจะเป็นผลกระทบเชิงบวก (positive externalities) ทั้งนี้ ปัจจัยจากรัฐเพียงตัวแสดงเดียวอาจจะไม่เพียงพอ แต่ต้องรวมถึงความร่วมมือจากกลุ่มในภาคธุรกิจเพื่อสร้างฐานทางเทคโนโลยี

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับสถาบันใหม่ในการกำหนดนโยบายเกษตรด้วยการวิเคราะห์แบบเศรษฐกิจการเมือง คืองานศึกษาเกี่ยวกับการแทรกแซงของภาครัฐในนโยบายเกษตรที่สำคัญคืองานของ Bates (1997: 14) ที่ดูการแทรกแซงของรัฐในนโยบายการค้าเมล็ดกาแฟของบราซิล เช่น ภาษีการผลิต การกำหนดราคาโดยรัฐ เป็นต้น ที่รัฐต้องมีความสัมพันธ์กับการเมืองภายในและองค์การระหว่างประเทศ นอกจากนี้งานอีกชิ้นหนึ่งของ Bates (2005: 4-6, 150-154) ได้ศึกษาบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศเคนยา โดยการพัฒนาดังกล่าวมีรัฐในรูปแบบของรัฐบาลและองค์การสาธารณะต่างๆ เข้าไปแทรกแซงและกำหนดการพัฒนาในฐานะที่เป็นตัวแสดงสำคัญ การพัฒนาเคนยาจึงไม่ใช่เรื่องของกลไกตลาดหรือกลุ่มทางสังคม

<sup>5</sup> การศึกษาแบบสถาบันใหม่เป็นความพยายามที่จะเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุน เช่น กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (Business Groups) เครือข่าย (Networks) สมาคมกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Business-Interest Associations) และความร่วมมือระหว่างภาคสาธารณะและภาคเอกชน (Public-Private Sector Consultation) ดูเพิ่มใน Doner (2009: 18-19)

แต่มีหน่วยงานภาครัฐและพรรคการเมืองคอยควบคุมรูปแบบความสัมพันธ์ (pattern of relation) ในเชิงสถาบันที่กำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ

การศึกษาสถาบันจึงต้องศึกษาเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการเมืองในกระบวนการนโยบายดังกล่าว ซึ่งการศึกษารากฐานทางการเมืองของนโยบายเศรษฐกิจสามารถมองสถาบันการเมืองออกเป็นความรับผิดชอบต่อสาธารณะทางการเมือง (political accountability) ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ใต้ปกครอง และระเบียบทางการเมือง (political order) ที่รวมถึงการปกป้องสิทธิเหนือทรัพย์สินและเสรีภาพสำหรับผลประโยชน์ของตัวแสดงต่างๆ ในการลงทุน การใช้แรงงาน และการยกระดับรายได้ (Bates, 2006: 10-11) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเมืองไม่สามารถถูกแบ่งแยกออกจากนโยบายเศรษฐกิจได้ เพราะการเมืองเป็นเหตุผลทั้งการก่อตัวและผลลัพธ์ของนโยบาย (Doner, 1992: 431)

งานของ Bates ไม่ใช่กลุ่มรัฐนิยมและมีความคล้ายคลึงกับสำนักสถาบันนิยมใหม่ ที่เน้นศึกษาการตัดสินใจของรัฐภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุน แต่การวิเคราะห์ของ Bates กลับใช้รัฐในฐานะตัวแสดงที่สำคัญของการอธิบายสังคมมีนโยบายเกษตรกรรมเป็นหัวใจหลัก (agrarian society) งานชิ้นสำคัญของ Bates (1981: 1-10) จึงได้วางหลักการในการวิเคราะห์รัฐเกษตรที่มีการเปลี่ยนแปลงการผลิตแบบเกษตรกรรมให้เป็นอุตสาหกรรมไว้ใน 3 ด้านคือ

- 1) การควบคุมสินค้าเกษตรผ่านนโยบายที่เป็นปัจจัยนำเข้า (input) เช่น นโยบายเมล็ดพันธุ์และสินเชื่อ และนโยบายราคา เพื่อแทรกแซงกลไกราคาของตลาด
- 2) การควบคุมสินค้าเกษตรผ่านนโยบายควบคุมผลผลิต (output) เช่น การผูกขาด เพื่อควบคุมผลผลิตที่มีอยู่ในตลาดให้อยู่ในกำกับของรัฐ
- 3) การควบคุมกระบวนการผลิต (process) ผ่านนโยบายสินค้าบริโภค (consumer goods) ที่รัฐเข้าไปจัดการในฐานะที่เป็นตัวแสดงหนึ่งในทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทเสมือนเป็นหน่วยธุรกิจ

ตามที่ได้กล่าวถึงสำนักต่างๆ ของแนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ จึงสามารถสรุปออกมาเป็นตารางที่ 2.2 ดังนี้

ตารางที่ 2. 2 เปรียบเทียบกรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ทั้ง 3 สำนัก

	สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism)	สถาบันนิยมทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Institutionalism)	เศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมใหม่ (New Institutional Economics)
ข้อสมมุติฐานของพฤติกรรม (Behavioral Assumption)	ปัจเจกบุคคลแสดงพฤติกรรมภายใต้การเปลี่ยนแปลงของแบบแผนความสัมพันธ์	ปัจเจกบุคคลเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล มีความสามารถในการตัดสินใจในแต่ถูกจำกัดทางเลือกด้วยข้อมูลและสถาบัน	ปัจเจกบุคคลตัดสินใจอย่างมีเหตุผล แต่ถูกจำกัดด้วยข้อมูลและสถาบัน
ตัวแสดงต่างๆ (Actors)	องค์กรและปัจเจกบุคคลภายใต้บริบทเฉพาะหนึ่งๆ	องค์กรและปัจเจกบุคคลที่สามารถทำการตัดสินใจเลือกทางเลือก	องค์กรและปัจเจกบุคคลต่างเป็นตัวแสดงของระบบเศรษฐกิจ
นิยามของสถาบัน (Definition of Institution)	แบบแผนความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามประวัติศาสตร์กำหนด มีลักษณะต่อเนื่อง และไม่หยุดนิ่ง	กฎ ระเบียบ และบรรทัดฐาน ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกทางเลือก	ข้อจำกัดการตัดสินใจบางอย่างที่มนุษย์สร้างขึ้น ที่มีทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
กลไกระดับมหภาค (Macro-level Mechanisms)	ผลจากการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเส้นทางของการพัฒนาสถาบัน จากอดีตถึงปัจจุบัน ที่ส่งผลกระทบต่อกันอย่างต่อเนื่องและเป็นพลวัตร	แบบแผนความสัมพันธ์ทั้งทางกฎหมาย ทางการเมือง และทางสังคม ที่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดการตัดสินใจให้กับปัจเจกบุคคล	การจัดการของรัฐที่พยายามแสวงหารายรับสูงสุด (revenue maximization) และค่าดำเนินการระหว่างปัจเจกบุคคลและปัจเจกบุคคลกับรัฐ

กลไกระดับ จุลภาค (Micro-level Mechanisms)	การตัดสินใจและสร้าง ปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดง อื่นๆ	การตัดสินใจและการ คำนวณผลประโยชน์ ส่วนตัว	การตัดสินใจและการ คำนวณผลประโยชน์ ส่วนตัว
ตัวอย่าง นักวิชาการ (Sources)	Pierson and Skocpol (2002), Steinmo (2010)	Tsebelis (2002), Green and Fox (2007)	Bates (2005), Doner (2009)

### 2.2.6 การจัดเรียงสถาบัน

การศึกษาสถาบันนิยมใหม่ในด้านของการจัดเรียงสถาบัน (institutional arrangement) สามารถมองได้สองด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่ง การจัดเรียงสถาบันถูกกำหนดโดยปัจจัยของสภาพแวดล้อมภายนอกผ่านการแข่งขัน ผลัดดัน และคัดเลือก ของคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ (advantageous traits) และการอยู่รอดและการเติบโตที่แตกต่างกัน (differential survival and growth) อีกด้านหนึ่ง การจัดเรียงสถาบันเป็นการก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างของแบบแผนและความสำคัญของทางเลือกและการเปลี่ยนแปลงที่ถูกขับเคลื่อนโดยการตัดสินใจของตัวแสดง ทั้งนี้ สถาบันมีบทบาททั้งในด้านของการรักษาระเบียบ (order) และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (change) รวมถึงการสร้างสมดุล (balancing) ของทั้งสองด้าน (Olsen, 2010: 16-17)

การวิเคราะห์ระดับกลางในการจัดเรียงสถาบันทางการเมือง สถาบันจะถูกสมมุติว่าถูกสร้างขึ้นจากองค์ประกอบของระเบียบและชีวิตทางการเมืองที่มีแบบแผนสามารถคาดการณ์ได้ สถาบันจะทำการวางกรอบให้กับตัวแสดง ประเด็นปัญหา และทรัพยากรต่างๆ ทางการเมือง โดยสถาบันการสร้างโครงสร้างของรูปแบบของการต่อสู้ทางการเมือง (patterns of political struggle) ที่มีพลวัตในตัวของตัวเอง ผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ ความร่วมมือ และการแข่งขันของบริบททางการเมือง นโยบายที่มาจากการจัดองค์การของชีวิตทางการเมืองจะมีรูปแบบของการจัดเรียงสถาบันที่แตกต่างกัน ซึ่งนำไปสู่แบบแผนการตัดสินใจที่แตกต่างกันด้วย (Olsen, 2010: 18)

งานของ Doner (2009: 5-6, 92) จึงได้แยกการพิจารณาการจัดเรียงสถาบันไว้ 2 ด้านคือ

- 1) ด้านความต้องการ (demand-side) การจัดเรียงสถาบันต้องทำให้ความเหมาะสมระหว่างภารกิจ (tasks) กับศักยภาพของสถาบัน (capacities of institution) คือ บรรทัดฐาน กฎกติกา และองค์การที่ทำการ “ควบคุม” (govern) กิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำร่วม (collective action problem) ดังนั้น การจัดเรียง

สถาบันที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ จึงส่งผลกระทบต่อระดับการพัฒนาที่ต่างกัน แม้ว่าต้องเผชิญกับปัญหาเดียวกัน

- 2) ด้านการสนับสนุน (supply-side) ความกดดันจากสังคมการเมือง และการสร้างความพึงพอใจเพื่อตอบสนองความกดดันของผู้นำทางการเมือง จะทำให้ผู้นำดังกล่าวมีการใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ออกแบบสถาบัน และทำให้โครงการสร้างทางการเมืองตอบสนองต่อปัญหาได้ การจัดเรียงสถาบันจึงมีเรื่องของตัวแสดงสำคัญ (veto players) เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ ตัวแสดงที่คอยสร้างสมดุลระหว่างความแน่นอนที่สามารถเปลี่ยนหรือจัดการนโยบาย (decisiveness) และความกล้าหาญที่จะทำสัญญาในนโยบาย (resoluteness) เพื่อสร้างฉันทามติที่น่าเชื่อถือ (credible commitments) ในการพัฒนานโยบายที่เกี่ยวข้อง (upgrading-related policies)

ด้วยเหตุนี้ ในกรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ จึงไม่ได้เป็นเพียงความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาของระดับในการวิเคราะห์แบบโครงสร้าง-ตัวแสดง (structure-agency) มาสู่การวิเคราะห์ “สถาบันระดับกลาง” แต่ยังพยายามเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ในการกำหนดนโยบายเพื่อเข้าใจแบบแผนทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการจัดเรียงสถาบันต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างต่อเนื่องของสถาบันและบริบททางการเมืองและสังคมที่คอยกำหนดรูปแบบของสถาบันดังกล่าว จนนำมาสู่รูปแบบทางการเมือง (pattern of politics) การจัดเรียงสถาบันจึงเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสำคัญและเส้นทางของการพัฒนาสถาบัน (critical juncture and development pathways) ในสองด้าน ด้านหนึ่ง เป็นเรื่องของ การก่อตัวของสถาบันที่เกิดจากจุดหักเหทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสถาบันเปลี่ยนแปลงไป และอีกด้านหนึ่งคือ ความต่อเนื่องของสถาบันต้องมีปฏิสัมพันธ์กับเงื่อนไขเชิงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเป้าหมายทางการเมืองที่ถูกกำหนดจากวิถีทางประวัติศาสตร์ในอดีต (Thelen, 1999 :388-399) โดยการวิเคราะห์สามารถมองได้ 3 มุมดังนี้

- 1) การศึกษาจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญ (critical juncture) ที่ทำให้การจัดเรียงตัวของสถาบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากวิถีเดิม ตัวอย่างเช่น งานของ Lipset and Rokkan (1967) ที่กล่าวถึงที่มาของระบบสองพรรคการเมือง ที่มาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม (industrial revolution) และการปฏิวัติประชาชาติ (national revolution) ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกทางสังคม (social cleavage) จนมีพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนระหว่างคนเมือง-คนชนบท ชนชั้นกลาง-กรรมกรและชาวนา ศาสนจักร-อาณาจักร เป็นต้น
- 2) การศึกษาจากผลสะท้อนกลับ (feedback effects) โดยในกระบวนการทางประวัติศาสตร์มีพลวัตในตัวเองเสมอ สามารถมองได้ในสองกลไก กล่าวคือ กลไกแรก

เป็นโครงสร้างในการขับเคลื่อนการตัดสินใจ (incentive structure) หรือที่เรียกว่าผลของความร่วมมือ (coordination effects) หมายถึง โครงสร้างสถาบันได้สร้างตรรกะ (logic) บางอย่างในการควบคุมพฤติกรรมในการตัดสินใจและกำหนดกระบวนการทางนโยบาย เช่น งานของ Kingstone (2001) การถึงปรากฏการณ์ของประเทศบราซิล หลังจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเปิดเสรีในช่วงหลังปี 1980 โดยการเปิดเสรีทางการค้า (commercial liberalization) ทำให้เปิดปัจจัยเชิงสถาบันที่ประกอบด้วยวิกฤตเศรษฐกิจ (economic crisis) ทางเลือกในการปรับตัวสู่เศรษฐกิจแบบใหม่ (adjustment options) และนโยบายที่สนับสนุนการค้าเสรี (policy bundling) ที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคม จนไม่เกิดการต่อต้านจากชนชั้นล่าง เป็นต้น และอีกกลไกหนึ่งคือผลกระทบต่างๆ ของสถาบัน (distributional effects of institutions) หมายถึง สถาบันไม่ใช่เพียงกลไกความร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่างๆ แต่ยังมีผลผลิตซ้ำและขยายตัวของรูปแบบการแจกแจงอำนาจในทางการเมือง (patterns of power distribution in politics)

- 3) การปรับตัวเชิงสถาบันและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (institutional evolution and political change) เป็นการอธิบายการจัดเรียงตัวของสถาบันจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งสถาบันจะมีวิวัฒนาการในรูปแบบของตัวเอง ตัวอย่างเช่น งานของ Steinmo (2010) ทำการศึกษาเปรียบเทียบการปรับตัวของสถาบันหลังจากปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โดยเปรียบเทียบประเทศสวีเดน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เพื่อศึกษาการเมืองแบบวิวัฒนาการ (politics as evolution) ของแต่ละประเทศจะจัดเรียงสถาบันในรูปแบบเฉพาะตัวในตอบสนองสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อสร้างสถาบันที่สามารถจัดการความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ให้สามารถมีปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจต่อไปได้ โดยไม่เกิดการล่มสลายทางการเมือง

ทั้งนี้ งานของ Olsen (2010: 23) การสร้างสถาบันทั้งในด้านของกระบวนการและเนื้อหา ต้องมองใน 3 ด้านสำคัญ คือ

- 1) ความชัดเจนและข้อตกลงของกฎระเบียบที่ควบคุมพฤติกรรม มีการสร้างมาตรฐาน (standardization) และความเป็นทางการ (formalization) ของการปฏิบัติ เพื่อลดความไม่แน่นอนและความขัดแย้งอันจะเกิดขึ้นจากการที่ใครจะทำอะไร ได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร
- 2) ฉันทามติเกี่ยวกับกฎระเบียบที่ควบคุมพฤติกรรมถูกระยาย อธิบาย และทำให้ถูกต้องด้วยหลักการสำคัญ (criteria) ร่วมกันของตัวแสดงต่างๆ

- 3) การสร้างแนวความคิดร่วมกันว่า อะไรคือทรัพยากรที่สามารถใช้ได้อย่างชอบธรรม และใครสามารถเข้าถึงหรือควบคุมทรัพยากรดังกล่าว

ทฤษฎีนโยบายสาธารณะจึงถูกกำกับโดยการจัดเรียงสถาบันภายใต้สถานการณ์และช่วงเวลาเฉพาะ ซึ่งการจัดเรียงดังกล่าวมาจากกลุ่มผลประโยชน์และปัจเจกบุคคลที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์เพื่อตอบสนองความต้องการ และจัดการกับความไม่แน่นอนและความเสี่ยงจากนโยบาย (Polksi and Ostrom, 1999: 5)

ดังนั้น การจัดเรียงสถาบันจึงเป็นการสร้างสถาบันที่เป็นขอบเขตในการตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ โดยสถาบันจะวางกรอบผลประโยชน์และความต้องการให้กับตัวแสดง ซึ่งจะมีจุดเน้นที่อำนาจและการจัดสรรทรัพยากร สถาบันจึงเป็นการอธิบายระเบียบทางการเมือง (political order) ว่าเป็นผลผลิตของโครงสร้าง แบบแผน และทัศนคติที่สะท้อนจากประวัติศาสตร์ สถาบันจึงอยู่ในระดับกลางระหว่างบริบทของประวัติศาสตร์และโครงสร้างในระดับมหภาค และการตัดสินใจของตัวแสดงในระดับจุลภาค

### 2.2.7 ข้อจำกัดของการศึกษาสถาบันนิยมใหม่

Christopher Hood (1990: 349-351) ได้ตั้งข้อสงสัยต่อการศึกษาแนวสถาบันนิยมใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับงานของ March and Olsen (1989) ใน 6 ด้านสำคัญดังนี้

- 1) ปัญหาในการนิยามว่าอะไรคือ “สถาบัน” และ “สถาบันนิยม” เพราะสถาบันนิยมใหม่ถูกนิยามจากการวิพากษ์การศึกษาในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยสถาบันนิยมใหม่ยังไม่ได้ให้นิยามในสาระสำคัญ แต่จะกล่าวเพียงว่าไม่เห็นด้วยกับการศึกษาแบบบริบทสังคม (contextualism) การลดทอนสู่ปัจเจกบุคคล (reductionism) อรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) การศึกษาแบบหน้าที่ (functionalism) และการศึกษาแบบเครื่องมือ (instrumentalism)
- 2) ปัญหาในการแบ่งแยกว่าอะไรคือสถาบันนิยมใหม่หรือเก่า เพราะการวิเคราะห์สถาบันแม้จะเสื่อมความนิยมลงในช่วงหลังสงครามโลก แต่สถาบันยังคงอยู่ในการศึกษาทางรัฐศาสตร์เสมอ การนำสถาบันมาศึกษาใหม่จึงอาจไม่ใช่ประเด็น เพราะสถาบันไม่เคยหายไปจากการศึกษา
- 3) สถาบันนิยมใหม่มีลักษณะเหมือนชุดของความเชื่อ (doctrinal coherence) ที่เชื่อมโยงศาสตร์ต่างๆ เข้าหากัน และสามารถอธิบายได้อย่างครอบคลุมจรรยา



- 4) ปัญหาในการวิเคราะห์อำนาจแบบองค์รวม (power of a holistic) มากกว่าการทำความเข้าใจองค์ประกอบต่างๆ ทำให้การศึกษามีลักษณะครอบคลุมจนกำกวม ไม่มีลักษณะเฉพาะที่ชัดเจนเป็นของตัวเอง
- 5) สถาบันนิยมที่อ้างว่าสามารถอธิบายได้ทั้งระเบียบและการเปลี่ยนแปลง (order and change) นำไปสู่ปัญหาในเชิงภาววิทยา (ontology) ของการศึกษา เพราะระเบียบและเสถียรภาพมีชุดการพิจารณาและทำความเข้าใจความจริงที่แตกต่างจากการเปลี่ยนแปลง
- 6) การอธิบายแบบสถาบันนิยมใหม่ที่ลักษณะที่ใกล้เคียงกับการตีความ เช่น การตีความสัญลักษณ์ การตีความประวัติศาสตร์ เป็นต้น จึงเกิดปัญหาว่าสถาบันนิยมใหม่ไม่สามารถพิสูจน์ว่าผิด (falsifiability) ทำให้อาจถูกมองว่าไม่ใช่ศาสตร์ที่มีแบบแผนชัดเจนแบบวิทยาศาสตร์

ดังนั้น การศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่จึงเป็นเพียงกรอบการศึกษาที่กว้างๆ ที่จำเป็นต้องอาศัยแนวคิดหรือทฤษฎีอื่นๆ เข้ามาร่วมศึกษาและวิเคราะห์ปรากฏการณ์เบื้องหลังการเมืองในกระบวนการนโยบาย จึงนำมาสู่แนวการวิเคราะห์แบบรัฐนิยมในส่วนต่อไป

### 2.3 รัฐนิยม (Statism)

การทำความเข้าใจการเมืองในนโยบายเศรษฐกิจเป็นเสมือนการทำความเข้าใจบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจ โดยความเข้าใจสามารถแบ่งออกเป็น 2 กระบวนทัศน์ กล่าวคือ กระบวนทัศน์แบบเก่า (the old paradigm) จะอยู่บนฐานคิดที่ว่าบทบาทของรัฐกับตลาดจะมีลักษณะที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน โดยรัฐหรือตลาดสามารถเข้าทำงานแทนกันได้อย่างเต็มที่ ถ้าหากมองว่าตลาดล้มเหลว (market failure) ก็จะทำให้รัฐมีบทบาทมาก แต่ถ้าเชื่อว่ารัฐล้มเหลว (state failure) ก็จะทำให้กลไกตลาดทำงานเป็นสำคัญ การศึกษาจึงใช้วิธีในเชิงปริมาณ (quantitative) ว่ารัฐใช้นโยบายเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดมากน้อยเพียงใด จนสามารถจำได้รัฐออกเป็น 5 ประเภทตามลำดับการแทรกแซงมากไปหาน้อย คือ รัฐสังคมนิยม (socialist state) รัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนา (developmental state) รัฐสวัสดิการ (social right state) รัฐที่แทรกแซงเศรษฐกิจในระดับมหภาค (macroeconomic stabilization state) และรัฐที่ดูแลเพียงเรื่องสินค้าสาธารณะ (public goods state)

อย่างไรก็ดี งานศึกษานี้จะใช้กระบวนทัศน์ใหม่ (the new paradigm) ที่มองว่านโยบายเศรษฐกิจไม่ได้เกิดจากการแทรกแซงของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐและกลไกตลาด จนกลายเป็นลักษณะของการทำงานร่วมกัน (combination) โดยรัฐจะจัดวางระบบเศรษฐกิจ (shaping economic system) และจัดโครงสร้างความสัมพันธ์พื้นฐานให้กับเศรษฐกิจ (fundamentally structured the economy) และกลไกตลาดจะเป็นตัวกำหนด

ทางเลือก (choices) ให้กับตัวแสดงที่ต้องเข้ามามีส่วนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การศึกษาในกระบวนการทัศน์ใหม่จึงเน้นในเชิงคุณภาพ (qualitative) โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตลาดจะออกมาใน 4 รูปแบบ คือ การออกกฎระเบียบควบคุมสินทรัพย์และกรรมสิทธิ์ (the control of productive assets) วางโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (the structure of recurring relation) การจัดการเรื่องค่าเงินและราคา (means of payment, money and credit) และการบริหารในกิจการข้ามแดนระหว่างประเทศ (managing the international boundary) เช่น เรื่องความมั่นคงและการข้ามแดน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เห็นได้ว่ากระบวนการทัศน์ใหม่ไม่ได้มีอคติ (prejudice) ว่ารัฐหรือตลาดเป็นสิ่งที่ล้มเหลว แต่จะเน้นศึกษาปฏิสัมพันธ์และการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นแบบแผนระหว่างกัน (Block, 1994: 691-705)

แม้ว่าการศึกษาเรื่องรัฐในฐานะตัวแสดงที่มีอิสระในทางการเมือง (state autonomy) จะพบในงานชื่อ *Bringing the State Back In* ของ Evans, Rueschemeyer and Skocpol แต่รากฐานของงานดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากกลุ่ม Weberian (Skocpol, 1985: 9) กล่าวคือ Max Weber ได้นิยามความหมายของ “รัฐ” ว่าเป็นชุมชนของมนุษย์ที่สามารถอ้างความชอบธรรมในการผูกขาดการใช้ความรุนแรงในเชิงกายภาพได้อย่างประสบความสำเร็จภายในเขตแดนที่แน่นอน ด้วยเหตุนี้อำนาจอันชอบธรรมในส่วนกลาง (central authority) จึงสามารถควบคุมและจัดการกับประชาชนที่ขัดแย้งกับความต้องการของรัฐได้ รัฐจึงประกอบไปด้วย 4 ด้านคือ 1.) รัฐบาลหรือรัฐสภาที่สำเนาที่ออกกฎหมาย 2.) ระบบราชการที่นำการตัดสินใจของรัฐบาลไปปฏิบัติ 3.) ตำรวจที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายกับประชาชน และ 4.) ทหารที่มีหน้าที่ปกป้องรัฐจากภัยคุกคามที่มาจากภายนอก (cited in Haralambos and Holborn, 2004: 541)

เป้าหมายหลักของรัฐแบบ Weberian จึงคือ “การควบคุม” (domination) สังคม แต่ Weber ไม่ได้ตีวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มนายทุน ถึงแม้ว่า Weber จะยอมรับว่าอำนาจทางการเมือง (political power) กระจุกกระจายอยู่ท่ามกลางกลุ่มต่างๆ ในรัฐ แต่รัฐจะเป็นผู้ถือครองอำนาจสูงสุดในฐานะเป็นตัวแสดงที่มีตำแหน่งในความสัมพันธ์ทางสังคมที่สามารถบังคับกลุ่มอื่นๆ ให้กระทำตามสิ่งที่รัฐปรารถนา แม้ว่าจะมีแรงต้านทานบ้างก็ตาม (Knuttila and Kubik, 2000: 50) นอกจากนี้ ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม Weber ไม่ได้ปฏิเสธอำนาจของกลุ่มนายทุนที่มีความใกล้ชิดกับรัฐ และหลายครั้งสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐ แต่การตัดสินใจสุดท้ายยังคงเป็นของรัฐ รัฐไม่ได้ถูกกำหนดโดยกลุ่มนายทุนและไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อเป้าหมายของกลุ่มนายทุนในการสะสมทุนและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเสมอไป (Beetham, 1974: 207-208) เพราะรัฐมีเป้าหมายของตัวเองคือการควบคุมสังคมเพื่อสร้างระเบียบ (order) และเสถียรภาพทางสังคม (social stability)

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะมาถึงงานของกลุ่ม *Bringing the State Back In* ได้มีงานศึกษาโดยเอา รัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centered approach) ของ Nordlinger (1981: 1-7) ที่กล่าวว่ารัฐมีความเป็นอิสระในการเปลี่ยนแปลงความต้องการของสังคม (societal preferences) โดยในรัฐที่เป็นประชาธิปไตย (democratic state) เป็นรูปแบบของรัฐที่ถูกควบคุมโดยการเลือกตั้งและมีกลุ่มในสังคมที่หลากหลายคอยที่จะเข้ามาคัดค้านนโยบายของรัฐ ซึ่งศักยภาพของรัฐคือการออกนโยบายสาธารณะในการควบคุมทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมเช่นเดียวกัน Nordlinger จึงกล่าวว่าท่ามกลางกลุ่มที่หลากหลายในสังคม รัฐถือว่าเป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีอิสระในการใช้อำนาจที่ชอบธรรม (authoritative actions) เหนือกลุ่มอื่นๆ การศึกษาของ Nordlinger จึงทำให้เข้าใจความอิสระของรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้ดียิ่งขึ้น

ในการกำหนดนโยบายของรัฐ Nordlinger (1981: 7) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการศึกษาโดยใช้ตัวแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง ไว้ 6 ประเด็นคือ

- 1) การบังคับใช้นโยบายตามความต้องการของรัฐ (state preferences) อาจจะเป็น “สอดคล้อง” (convergence) หรือ “ขัดแย้ง” (divergence) กับความพึงพอใจของกลุ่มในสังคม แต่รัฐก็ยังคงมีอำนาจอิสระอยู่
- 2) เมื่อความต้องการของรัฐกับสังคมไม่มีความขัดแย้งกัน รัฐจะบอกกับสังคมว่าได้กำหนดนโยบายตามที่สังคมต้องการ
- 3) เมื่อความต้องการของรัฐกับสังคมไม่มีความขัดแย้งกัน รัฐมีความได้เปรียบในการใช้ศักยภาพและโอกาสในการดึงสังคมให้เข้ามาสอดคล้องกับรัฐ เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของความต้องการที่แตกต่างไปจากความต้องการของรัฐ
- 4) เมื่อความต้องการของรัฐกับสังคมมีความขัดแย้งกัน รัฐมีความได้เปรียบในการใช้ศักยภาพและโอกาสในการเปลี่ยนแปลงความต้องการของสังคม ให้ความต้องการของสังคมกลับมาสอดคล้องกับรัฐอีกครั้ง เพื่อให้รัฐใช้อำนาจที่ชอบธรรมได้ต่อไป
- 5) เมื่อความต้องการของรัฐกับสังคมมีความขัดแย้งกัน มีความได้เปรียบในการใช้ศักยภาพและโอกาสในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นอิสระจากความกดดันทางสังคม (free themselves from societal constraints) และรัฐใช้อำนาจที่ชอบธรรมในการกำหนดนโยบายต่อไป
- 6) เมื่อความต้องการของรัฐกับสังคมมีความขัดแย้งกัน รัฐจะใช้อำนาจตามปกติ (inherent power) ในการกำหนดนโยบายตามความต้องการของรัฐเองด้วยอำนาจที่ชอบธรรม

รัฐที่มีความเป็นอิสระ (state autonomy) ในความหมายของ Nordlinger (1981: 27-31)

มี 3 รูปแบบ

- Type I รัฐอิสระที่มีความต้องการที่ “แตกต่าง” จากกลุ่มที่มีอำนาจสำคัญในสังคม แต่ความต้องการของรัฐและการใช้อำนาจรัฐมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน รัฐจึงสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจแบบเป็นความลับ หรือใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมและจำกัดสมรรถภาพของกลุ่มดังกล่าว รัฐรูปแบบแรกจึงเป็นข้อ 5,6 ของตัวแบบข้างต้น
- Type II รัฐอิสระที่มีความต้องการที่ “แตกต่าง” จากกลุ่มที่มีอำนาจสำคัญในสังคมในช่วงแรก รัฐสามารถชักชวนกลุ่มที่อยู่ตรงข้ามกับนโยบายของรัฐบาลให้เข้ามาสนับสนุน เช่น ควบคุมความคิดเห็นสาธารณะ (public opinion) ผ่านการควบคุมสื่อ เป็นต้น เพื่อเปลี่ยนความต้องการของสังคมให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐในการกำหนดนโยบาย รัฐรูปแบบสองจึงเป็นข้อ 4 ของตัวแบบข้างต้น
- Type III รัฐอิสระที่มีความต้องการที่ “สอดคล้อง” กับกลุ่มที่มีอำนาจสำคัญในสังคมหรืออย่างน้อยต้องไม่ได้ถูกต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจในสังคม รัฐจะใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายด้วยความต้องการดังกล่าว รัฐรูปแบบสามจึงเป็นข้อ 2,3 ของตัวแบบข้างต้น

นอกจากนี้งานชิ้นสำคัญของ Skocpol (1979) เรื่อง *States and Social Revolutions* ที่อธิบายถึงสาเหตุของความสำเร็จในการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบรัฐในประเทศฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน โดยงานนี้ได้อธิบายการปฏิวัติผ่านการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เปรียบเทียบในสามแง่มุมสำคัญคือหนึ่ง การปฏิวัติเกิดจากสาเหตุในเชิงโครงสร้าง (structural perspective) ที่กำหนดสถานการณ์ในการปฏิวัติ (revolutionary situations) ไม่ใช่เรื่องของตัวบุคคล (voluntarist) สอง สนใจบริบทระหว่างประเทศและประวัติศาสตร์โลก (international and world-historical contexts) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมีอิทธิพลต่อการปฏิวัติทั้งในด้านทุนนิยมโลกและความมั่นคง และสามสมรรถภาพความเป็นอิสระของรัฐ (the potential autonomy of the state) ในฐานะที่รัฐมีเป้าหมายเป็นของตัวเอง ไม่ได้ถูกกำหนดโดยชนชั้นทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มทางสังคม

Skocpol (1979: 29-32) จึงพยายามวางกรอบการศึกษาที่เอารัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centered approach) โดยรัฐมีหน่วยงานในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในเขตแดนอย่างชอบธรรม (legitimacy) เพื่อบรรลุเป้าหมายของตัวเอง ซึ่งคือการรักษาระเบียบ (maintains order) และการแข่งขันศักยภาพกับรัฐอื่น (competes with other actual or potential states) แต่รัฐไม่ใช่ตัวแสดงเดียวทางการเมือง แต่ยังมีชนชั้นนำ (dominant class) และ ชนชั้นล่าง (subordinate class) รัฐจึงต้องจัดความสัมพันธ์กับชนชั้นดังกล่าวในลักษณะการควบคุม (domination) โดยไม่จำเป็นต้องตอบสนองชนชั้นใดเป็นพิเศษ แต่ต้องจัดความสัมพันธ์ให้เหมาะสมเพื่อให้รัฐอยู่รอดท่ามกลางความสัมพันธ์ภายในประเทศและระหว่างประเทศ และความสำเร็จของการปฏิวัติเป็นการที่ระบอบ

ใหม่ (new regime) สามารถจัดการกับชนชั้นที่ทำการเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งในงานนี้คือองค์การของรัฐ (state organization)

ความเคลื่อนไหวในทางวิชาการดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มรัฐนิยม (Statism) ซึ่งงานที่สำคัญที่สุดคืองานของ Skocpol (1985: 7-20) ในหนังสือชื่อ *Bringing the State Back In* ที่ว่าด้วยการศึกษารัฐในฐานะที่รัฐมีตัวตนและเป็นตัวแสดงหลักทางการเมือง ซึ่งจะพิจารณาในสองด้านคือ หนึ่ง ความเป็นอิสระของรัฐ (state autonomy) ในด้านของศักยภาพของรัฐ (state capacity) ในการบังคับใช้นโยบายให้บรรลุเป้าหมาย และสอง ผลเพื่อนของรัฐในบริบทของเนื้อหาและการทำงานทางการเมือง โดย Skocpol มีข้อถกเถียงหลักคือการนำ “รัฐ” เข้ามาเป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ทางการเมืองผ่านการวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย (policy making) และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change)

สำหรับการศึกษารัฐในฐานะตัวแสดงทางการเมืองจะได้แก่การศึกษารัฐแบบเอาสังคมเป็นศูนย์กลาง (society-centered theories) สามกลุ่มคือ กลุ่มหนึ่งคือ พหุนิยม (Pluralism) ที่เห็นว่ารัฐเป็นเพียงกรรมกรกลางระหว่างกลุ่มผลักดันต่างๆ กลุ่มสองคือ กลุ่มโครงสร้างหน้าที่ (structural-functionalism) ที่มองการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการตัดสินใจในระบบการเมือง และกลุ่มสามคือ การศึกษารัฐแบบนีโอมาร์กซิส (neo-Marxists) ที่ศึกษาบทบาทของรัฐผ่านการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจากยุคฟิวทัลไปสู่ยุคทุนนิยม แต่ยังไม่ได้มองรัฐเป็นตัวแสดงหลัก เพราะรัฐเป็นผลมาจากโครงสร้างและชนชั้นของการผลิตแบบทุนนิยม (Skocpol, 1985: 4-5)

งานของ Skocpol จึงสามารถสังเคราะห์ประเด็นหลักในการวิเคราะห์รัฐได้ 4 ด้านคือ

- 1) รัฐในฐานะตัวแสดงหลักทางการเมือง ที่มี “ผลประโยชน์” เป็นของตัวเอง
- 2) รัฐมีอิสระในการปกครองและควบคุมสังคม (domination) ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้นโยบาย หรือการกำหนดความต้องการของประชาชน
- 3) รัฐมีศักยภาพหลากหลาย (capacities) ในการบังคับใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐ
- 4) ศักยภาพของรัฐสามารถดูได้สองด้านคือ ด้านเครื่องมือทางนโยบาย (policy instrument) และด้านความสามารถของรัฐในการจัดการกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ซึ่งจะมีตัวแสดงนอกภาครัฐ (non-state actors) เข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ ไม่ว่าจะมาจากภายในหรือระหว่างรัฐ

อย่างไรก็ดี รัฐในตัวเองก็มีผลประโยชน์ที่หลากหลายและบางครั้งผลประโยชน์แต่ละด้านขัดแย้งกันเอง นโยบายสาธารณะและความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้ แต่เป็นความขัดแย้งของตัวแสดงภายในรัฐ เช่น ระหว่างหน่วยงานต่างๆ มากกว่าที่จะเป็นความขัดแย้ง

ระหว่างรัฐกับสังคม และตัวแสดงของรัฐคือ **นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและข้าราชการ** ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสังคมเช่นเดียวกัน ในลักษณะของการควบคุมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของนายทุนหรือระบบทุนนิยม (Smith, 1993: 49-53)

การแทรกแซงของรัฐสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 3 พื้นที่สำคัญ คือ 1.) อาณาบริเวณสำหรับการบริการสาธารณะ (public services) ที่อาจจะเป็นรัฐสวัสดิการ หรือการบริการประชาชนในด้านต่างๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข การให้เงินบำนาญ การมีรายได้ และที่อยู่อาศัย เป็นต้น 2.) การแทรกแซงของรัฐต่อระบบเศรษฐกิจแบบลัทธิเคนส์ (Keynesian economic management policies) เพื่อกำกับดูแลกลไกตลาดให้สามารถทำงานได้ เช่น นโยบายการให้เงินสนับสนุน (subsidies) และการลดภาษี เป็นต้น และ 3.) การควบคุมกิจกรรมในสังคม (regulatory activities) เพื่อจำกัดปัญหาที่มาจากพฤติกรรมมนุษย์ซึ่งส่งผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค และการป้องกันการผูกขาด เป็นต้น (Ham and Hill, 1993: 25)

บทบาทของรัฐที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับสังคมสามารถแบ่งออกเป็นรัฐแบบอ่อน (soft states) คือรัฐที่ต้องแบกรับความต้องการของกลุ่มทางสังคมและภาคเอกชน แม้ว่ารัฐจะมีศักยภาพในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ แต่รัฐไม่สามารถกำหนดทิศทางตามความต้องการได้ ส่วนรัฐอีกประเภทหนึ่งคือรัฐแบบแข็ง (hard states) ที่มีศักยภาพทั้งในการต้านความต้องการของกลุ่มภาคเอกชนและสามารถกำหนดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้ งานของ Migdal (1988: 271-277) อธิบายความสามารถของรัฐในการควบคุมสังคม (social control) รัฐและเข้มแข็งหรืออ่อนแอขึ้นอยู่กับการกระจายตัวของควบคุมสังคมในพื้นที่สังคม (the distribution of social control in society) ที่สามารถเป็นปัจจัยที่เพียงพอ (sufficient conditions) ที่บอกได้ว่ารัฐเข้มแข็งคือ

- 1) จังหวะเวลาทางประวัติศาสตร์โลก (World historical timing) เป็นปัจจัยเชิงบริบทที่ทำให้การใช้อำนาจรัฐสามารถประสบความสำเร็จในการควบคุมสังคมได้ เช่น การเกิดสงครามโลกจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการควบคุมสังคมให้กับรัฐที่มีส่วนร่วมด้วยสงคราม
- 2) ภัยคุกคามทางทหาร (Military threat) ทั้งจากภายนอกรัฐ และกลุ่มอื่นๆทางสังคมภายในรัฐ ภัยคุกคามดังกล่าวจะทำให้ผู้นำของรัฐคำนึงถึงความเสี่ยงและความอยู่รอดของรัฐ นำไปสู่การจัดการกับอำนาจของกลุ่มต่างๆในสังคม
- 3) ฐานของระบบราชการที่เป็นอิสระ (The basis for an independent bureaucracy) สามารถทำการจัดกลุ่มทางสังคมให้เข้ามาอยู่ในระเบียบ โดยเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับบริหารและปฏิบัติการต้องกำหนดผลประโยชน์สูงสุดให้ขึ้นอยู่กับ

กับรัฐ ในฐานะที่ระบบราชการเป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระจากกลุ่มทางสังคม และผลประโยชน์ส่วนบุคคล

- 4) ทักษะของความเป็นผู้นำ (Skillful leadership) คือผู้นำระดับสูงจะต้องมีทักษะและความสามารถที่มีประโยชน์กับการสร้างรัฐที่เข้มแข็ง โดยสามารถเลือกเจ้าหน้าที่รัฐ และตัดสินใจแผนการในการดูแลสังคมและรักษาความอยู่รอดของประชากร

อย่างไรก็ดี การเกิดขึ้นของทฤษฎีใหม่จำพวกแนวทางการวิเคราะห์ที่เน้นเรื่อง “แนวระนาบ” และ “ความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ” เช่น เครือข่ายนโยบาย ที่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีกลุ่มนั้น ส่งผลให้แนวการศึกษาแบบเครือข่ายนโยบายอยู่ในกระแสที่เรียกว่าเป็นแนวคิดปฏิเสธรัฐ (state denial) ที่เห็นว่ารัฐสมัยใหม่แบบเดิมไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในกระแสของโลกาภิวัตน์ แต่ต้องปรับตัวให้ลดบทบาทลง และบางภาระหน้าที่ต้องโอนให้องค์การลักษณะอื่นที่ไม่ใช่กลไกรัฐเป็นผู้ดำเนินการแทน

แนวการศึกษาที่เติบโตควบคู่ไปกับกระแสปฏิเสธรัฐใน 3 ประการ ดังนี้

- 1) งานของ Rhodes (1996) เรื่อง "The New Governance: Governing without Government" ที่พยายามทำความเข้าใจกับแนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) ในมิติต่างๆ ที่รัฐต้องมีขนาดเล็กลง ทำงานเหมือนภาคเอกชน ร่วมมือกับภาคเอกชน ถ่ายทอดงานให้ภาคเอกชนทำ และการสร้างเครือข่ายที่สามารถทำงานได้ด้วยตัวเองนั้น เป็นกระแสของการลดขนาดภาครัฐ (downsizing) และการทำงานแนวระนาบแบบเครือข่าย ที่เข้ามาทดแทนการสั่งการแบบสายการบังคับบัญชา งานดังกล่าวสร้างกรอบความคิดที่ชัดเจนมากขึ้นในการอธิบายกระแสการปฏิรูปราชการของประเทศสหราชอาณาจักรในช่วงปี ค.ศ. 1980s คู่ขนานไปกับนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่
- 2) แนวความคิดจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เรื่อง "hollowing out" of state capacity ในงานของ Osborne and Gaebler (1992) ที่กล่าวถึงศักยภาพของรัฐภายใต้บริบทการปฏิรูปราชการที่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เพราะรัฐขนาดใหญ่ ขึ้นตอนมาก และขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงจำเป็นต้องใช้แนวคิดแบบภาคเอกชนและการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้แนวคิดการบริหารแนวใหม่ที่นำหลักการในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐจึงเสมือนการปฏิเสธแนวความคิดเรื่องบทบาทของรัฐแบบเดิม

- 3) "Governance-Beyond-The-State" เป็นการใช้อำนาจการวิเคราะห์แบบเครือข่าย การจัดการปกครองที่พยายามอธิบายการทำงานของกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐ ที่สามารถควบคุมกระบวนการการตัดสินใจที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงรัฐ หรือที่เรียกว่าการทำความเข้าใจนโยบายต้องมองให้ไป "ไกลกว่ารัฐ" ตัวอย่างเช่นงานของ Swyngedouw (2005) ที่กล่าวถึงการเกิดขึ้นของประดิษฐ์กรรมแนวราบ (horizontal innovation) และการสร้างเครือข่ายการจัดการ (network governance arrangement) ความสัมพันธ์รูปแบบใหม่คือการที่พื้นที่ประชาสังคมสามารถควบคุมกำกับประเด็น การตัดสินใจของรัฐได้ งานดังกล่าวได้ใช้อำนาจการวิเคราะห์แบบหลังสมัยใหม่ (postmodern) ของ Foucault เรื่องการปกครองจิตใจ (governmentality) มาพิจารณาอำนาจที่มีอยู่ในสังคม

ด้วยเหตุนี้ ในบริบทของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ รัฐในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทนำใน ความสัมพันธ์เชิงสถาบันจะมีงานสำคัญอยู่ 3 ชิ้นคืองานของ Chalmers Johnson (1982) และ Robert Wade (1990) ที่กล่าวถึงบทบาทนำของรัฐในการจัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในกลุ่ม ประเทศเอเชียตะวันออก ซึ่งการแทรกแซงตลาดโดยรัฐบาลถือว่าเป็นแรงขับเคลื่อนการพัฒนา เศรษฐกิจที่สำคัญ ทั้งนี้จึงเป็นการโต้แย้งการทำงานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) ที่เน้นกลไกตลาด มือที่มองไม่เห็น และบทบาทของภาคเอกชน และงานของ Evans (1995) ที่กล่าวถึงการกำกับกลไกตลาดโดยกลไกรัฐ

งานของ Chalmers Johnson (1982) ได้ใช้กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นโดยใช้ตัวแสดงสำคัญ ของภาครัฐอย่างกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ (Ministry of International Trade and Industry, MITI) ฝ่ายบริบทช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงการพัฒนา ประเทศอย่างก้าวกระโดดด้วยการค้าระหว่างประเทศและการเข้ามาลงทุนของกลุ่มทุนต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกา โดยการกระทำของรัฐ (state action) ที่พัฒนาเศรษฐกิจญี่ปุ่น ในด้านการเจริญเติบโต ผลิตภาพ และความสามารถในการแข่งขัน แม้ว่าภาคเอกชนจะมีบทบาทที่ ตาม แต่รัฐจะควบกำกับดูแล (guide) กลไกตลาดผ่านข้าราชการที่เป็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ หรือที่ เรียกว่า "economic general staff" รวมไปถึงการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกิดมาจากการปรึกษา (consultation) และร่วมมือ (coordination) ในเชิงสถาบันระหว่างรัฐและเอกชน ทำให้ รัฐของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนา (developmental state) แต่การแทรกแซงของรัฐ อาจทำให้ถูกเรียกว่าเป็นเผด็จการอำนาจนิยมแบบอ่อน (soft authoritarian) ในบางครั้ง

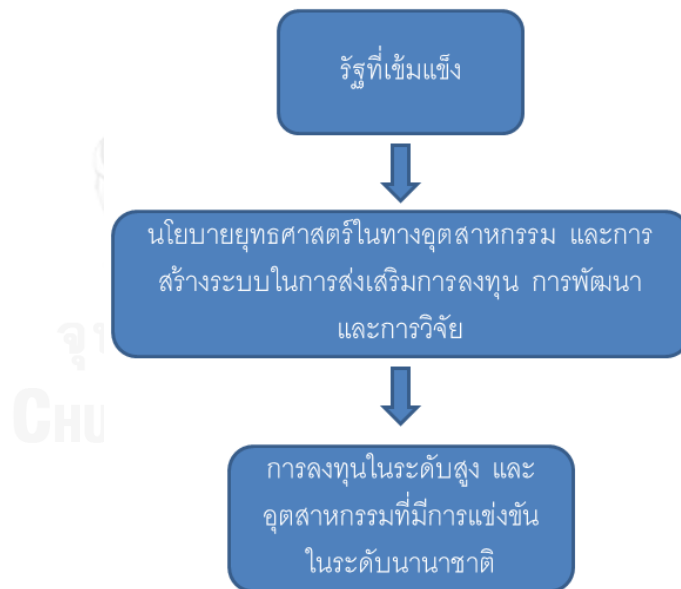
งานของ Wade (1990: 6, 11) มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลที่ไปไกลกว่าการ จัดการเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ หรือนีโอคลาสสิก (neoclassical economics) ที่เน้นการทำงาน



ของตลาดเสรี (free market) และให้เอกชนเป็นตัวแสดงหลักในระบบเศรษฐกิจ โดยรัฐควรมีบทบาทเพียง 6 ด้าน

1. รักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค
2. จัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางการภาพ เช่น ท่าเรือ รถไฟ เขื่อน ถนน เป็นต้น
3. จัดให้มี “สินค้าสาธารณะ” (public goods) ที่ประกอบด้วย การป้องกันประเทศ และความมั่นคงของชาติ การศึกษา การวิจัย การให้ข้อมูลของตลาด ระบบกฎหมาย และการรักษาสิ่งแวดล้อม
4. สนับสนุนให้มีการพัฒนาสถาบันเพื่อเพิ่มสมรรถภาพของตลาดแรงงาน การเงิน และเทคโนโลยี
5. ชดเชย หรือ จำกัดการบิดเบือนราคา (price distortion) ที่เกิดขึ้นในสภาวะกลไกตลาดล้มเหลว (market failure)
6. จัดสรรรายได้ให้กับกลุ่มคนยากจนที่สุดในสังคม ให้เพียงพอต่อความต้องการพื้นฐาน (basic needs)

## แผนภาพที่ 2. 2 ตัวแบบรัฐในการเข้ามากำกับกลไกตลาด (governing the market)



อย่างไรก็ดี สำหรับในการศึกษาประเทศในเอเชียตะวันออกอย่างเกาหลีใต้ ฮ่องกง และญี่ปุ่น กลับพบว่า “รัฐ” ได้มีบทบาทในการเข้ามากำกับกลไกตลาด (governing the market) หรือทฤษฎีที่เรียกว่าตลาดที่ถูกควบคุม (the governed market theory) ที่รัฐบาลได้เข้ามาควบคุมการลงทุนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศผ่านนโยบายสาธารณะและกลไกของรัฐในลักษณะที่เป็นรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนา (developmental state) โดยการกระทำของรัฐบาลจะมีบทบาทนำ (led) ในการ

จำกัดและเร่งกระบวนการแข่งขันมากกว่าที่จะมีบทบาทตาม (followed) ในกลไกตลาด ข้าราชการที่ดูแลเศรษฐกิจและกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่อาจจะมีผลประโยชน์ร่วมกันและพัฒนาเป็นเครือข่ายนโยบาย (policy network) เช่น ประเทศเกาหลีที่ธนาคารกลาง กระทรวงการเงิน และกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดตามที่รู้จักในชื่อ “Chaebol” เป็นต้น แต่การแทรกแซงของรัฐไม่ได้หมายความว่าประสบความสำเร็จเสมอไป เพราะหลายครั้งอาจเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่ารัฐบาลล้มเหลว (government failure) เช่น การคอร์รัปชัน การเลือกปฏิบัติกับกลุ่มทุนใกล้ชิด และรัฐที่เข้มแข็งเกินไป (hard state) เป็นต้น ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรให้การแทรกแซงของรัฐที่อาจจะมีการใช้ดุลยพินิจ (discretion) และเลือกปฏิบัติ (discrimination) เป็นผลประโยชน์ของชาติ (national interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest)<sup>6</sup> (ibid.: 26-27, 297, 303, 322, 333-337, 342)

นอกจากนี้ งานศึกษาสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมกลไกตลาดของ Evans (1995: 11-18) ที่ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่มีรัฐเป็นผู้ที่มีบทบาทนำในการกำกับระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยสามารถจำแนกรัฐเป็น 3 รูปแบบคือ 1.) “รัฐพัฒนา” (developmental state) คือรัฐที่มีบทบาทนำในการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เช่น รัฐในเอเชียตะวันออก 2.) “รัฐผู้ล่า” (predatory state) คือรัฐที่ขยายตัวโดยเข้าไปมีความสัมพันธ์แบบกดขี่ขูดรีดกลุ่มต่างๆ ในสังคม และ 3.) “รัฐระดับกลาง” (intermediate state) คือรัฐที่พัฒนาควบคู่ไปกับการขูดรีดทรัพยากรจากกลุ่มตัวแสดงต่างๆ เช่น บราซิลและอินเดีย เป็นต้น

สำหรับวิธีการวิเคราะห์ “รัฐ” ไม่ได้มองรัฐในฐานะตัวแสดงที่เป็นกลุ่มก้อนเดียว แต่เป็นรัฐที่สามารถจำแนกองค์ประกอบย่อยออกมาเป็นหน่วยงานต่างๆ ได้ การทำความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่รัฐมีบทบาทนำจึงต้องจำแนกรัฐออกมาเป็น “กลไก” (apparatus) ที่มีหน้าที่ในการบริหารงานภาครัฐ (public administration) ซึ่งกลไกดังกล่าวสำหรับรัฐที่เป็นประชาธิปไตย (democratic state) จะประกอบด้วยส่วนที่มาจากฝ่ายการเมืองคือมีความผูกพันกับประชาชนผ่านการเลือกตั้ง และฝ่ายข้าราชการที่คอยบริหารงานประจำ ทั้งสองกลไกจึงจะฝังรากในระบบความสัมพันธ์และสามารถกำกับการหมุนเวียนของทุนในระบบเศรษฐกิจอย่างอิสระ (embedded and autonomous) (Fritzen, 2009: 74-77)

<sup>6</sup> ตามข้อสันนิษฐานของ Wade การทำงานของกลไกตลาดเสรีไม่เกิดการใช้ดุลยพินิจ (discretion) และเลือกปฏิบัติ (discrimination) เพราะตลาดทำงานโดยมือที่มองไม่เห็นและการแข่งขันของกลุ่มธุรกิจอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งผู้เขียนไม่เชื่อเช่นนั้น เพราะสถานะดังกล่าวคือสถานะตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (perfect competitive market) ที่เป็นอุดมคติและไม่เคยเกิดขึ้นจริง เพราะการทำงานของตลาดในความเป็นจริงมีลักษณะไม่สมบูรณ์ (imperfect competitive market) ที่อาจจะเกิดปัญหาการกระทำร่วม (collective action problem) เช่น การผูกขาด ผลภายนอก และข้อมูลไม่สมบูรณ์ เป็นต้น

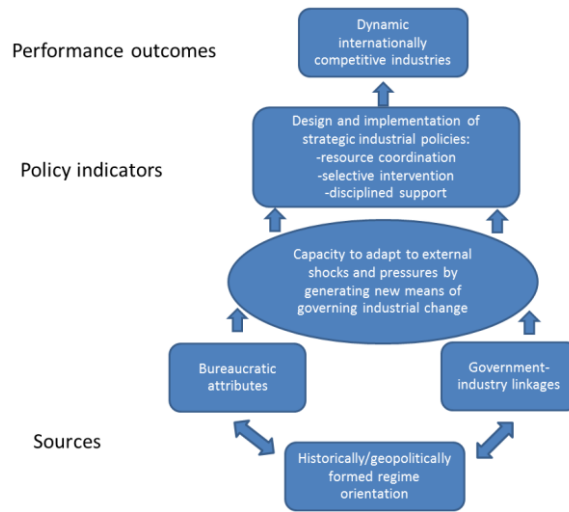
บทบาทของรัฐในช่วงหลักปีค.ศ. 1990 ได้ถูกอธิบายใหม่ เนื่องมาจากผลของโลกาภิวัตน์และการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ภาคธุรกิจและบริษัทข้ามชาติเป็นตัวแสดงนำ งานของ Weiss (1998: 1-11, 15-20, 60) จึงได้อธิบายบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจในลักษณะที่ซับซ้อนและประกอบด้วยตัวแสดงต่างๆ มากมาย โดยรัฐมีความสำคัญในการใช้ความอิสระของรัฐในการสนับสนุนและกระตุ้นเพื่อทำให้เกิดฉันทามติและความร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนและธุรกิจ รัฐจะถือครองข้อมูลและจะสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ ความสามารถดังกล่าวของรัฐเรียกว่าศักยภาพในการสร้างการเปลี่ยนแปลง (transformative capacity)<sup>7</sup> ประกอบด้วย

- 1) การกำหนดนโยบายของรัฐมีความเข้มแข็งเพียงพอในการเจรจากับกลุ่มผลประโยชน์และภาคธุรกิจ
- 2) รัฐสามารถวางกรอบให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเข้ามาเป็นสมาชิกในการสร้างความร่วมมือและเจรจากับรัฐ
- 3) กระบวนการในการเจรจาต่อรองของรัฐและภาคเอกชนจะต้องถูกทำให้เป็นสถาบันและมีความต่อเนื่อง (institutionalized and regularized)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>7</sup> งานของ Weiss (1998: 7-9) ได้แบ่งศักยภาพรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ ศักยภาพในการสร้างการเปลี่ยนแปลง (transformative capacity) หมายถึง ความสามารถของรัฐในการแสวงหาความร่วมมือและเจรจาต่อรองกับตัวแสดงในภาคเอกชน โดยรัฐจะมีขนาดไม่ใหญ่มาก ไม่ต้องการระบบการเก็บภาษี (taxation) ที่สูง และเปิดให้ระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์และการลงทุนเข้าสู่ประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ในขณะที่ศักยภาพในการดูแลสังคม (extractive capacity) หมายถึง ความสามารถของรัฐในการจัดสวัสดิการดูแลประชาชน โดยรัฐประเภทนี้จะมีความใหญ่ มีการจัดเก็บภาษีจำนวนมาก และไม่ส่งเสริมการลงทุนจากระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ เช่น ประเทศสวีเดน เป็นต้น โดย Weiss เห็นว่าภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสารสนเทศ ศักยภาพของรัฐจึงควรเป็นแบบศักยภาพในการสร้างการเปลี่ยนแปลงมากกว่าศักยภาพในการดูแลสังคม

## แผนภาพที่ 2.3 กรอบการวิเคราะห์ศักยภาพของรัฐในบริบทโลกาภิวัตน์



(ที่มา Weiss, 1998: 44)

ด้วยเหตุนี้ ศักยภาพของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์จึงไม่ได้เกิดจากอำนาจรัฐเพียงอย่างเดียว แต่เป็นศักยภาพในการแสวงหาความร่วมมือและเจรจาต่อรองกับตัวแสดงต่างๆ ในสังคม ดังนั้น รัฐที่เข้มแข็ง (strong state) จึงไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นเฉพาะกับสังคมและทุนที่อ่อนแอ (weak and capital society) แต่รัฐที่เข้มแข็งสามารถเกิดขึ้นได้พร้อมกับสังคมที่มีภาคเอกชนและหน่วยธุรกิจที่เข้มแข็งได้

ดังนั้น ทฤษฎีรัฐนิยมจึงช่วยในการทำความเข้าใจการเมืองในกระบวนการนโยบายที่ไม่ใช่แค่รัฐบาลหรือรัฐในฐานะตัวแสดงเดียวในระบบการตัดสินใจ แต่ทฤษฎีรัฐนิยมจะทำให้เห็นว่าในการดำเนินนโยบายสาธารณะท่ามกลางตัวแสดงต่างๆ มากมายนั้น ไม่สามารถปฏิเสธบทบาทของ “รัฐ” ที่เด่นชัดมากกว่าตัวแสดงอื่นในด้านความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายและสภาพทางกฎหมายที่ทำให้นโยบายกลายเป็นสาธารณะได้ ไม่ว่ารัฐนั้นจะเป็นรัฐที่เข้มแข็งหรือรัฐที่อ่อนแอจนถูกควบคุมโดยตัวแสดงอื่นก็ตาม ซึ่งรัฐที่อ่อนแอดังกล่าวมันจะเกิดขึ้นในประเทศประชาธิปไตยใหม่ดังจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

## 2.4 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยโลกที่สามแบบประชานิยม (Populist democracy)

### 2.4.1 แนวการศึกษาประเทศประชาธิปไตยใหม่

การศึกษาประเทศประชาธิปไตยใหม่ (the new democracies) เป็นแนวการศึกษาที่พยายามอธิบายรูปแบบการเมือง การปกครอง และการจัดเรียงสถาบัน ของระบอบการเมือง (political regime) ของกลุ่มประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงจากเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarianism) มาสู่ประชาธิปไตย (democracy) ในช่วงปี 1970-80 ซึ่งในงานของ

Huntington (1991: 13-26) จะเรียกว่ากลุ่มคลื่นลูกที่สามของการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Third wave of democratization) ที่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรป เอเชีย และลาตินอเมริกา และในงานของ Fukuyama (1989: 3-18) ที่อธิบายการเมืองหลังยุคสงครามเย็นที่เกิดปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงประเทศสู่เศรษฐกิจที่เน้นตลาด (market economies) และประชาธิปไตยเสรี (liberal democracy)

อย่างไรก็ดี กลุ่มประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนแปลงมาสู่ประชาธิปไตยดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาของประเทศประชาธิปไตยใหม่ที่มีลักษณะบางอย่างแตกต่างจากนิยามประชาธิปไตยทั่วไป โดย Joseph Schumpeter (1942: 269) ได้นิยามประชาธิปไตยต้องมีที่มา (source) จากความต้องการของประชาชน และมีเป้าหมาย (purpose) เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยวิธีการของประชาธิปไตยคือการจัดเรียงสถาบันเพื่อการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจด้วยการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการลงคะแนนของประชาชน แต่ประเทศประชาธิปไตยใหม่กลับกลายเป็นระบอบที่มีความแตกต่างและมีปัญหาในรูปแบบใหม่ๆ เช่น ปัญหาสิทธิมนุษยชน การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ผู้นำเผด็จการที่มาจาก การเลือกตั้ง การผูกขาดอำนาจทางการเมือง เป็นต้น

ปัญหาของประเทศประชาธิปไตยใหม่ จึงเกิดมาจากทั้งการเมืองภายในประเทศและอิทธิพลของการส่งออกประชาธิปไตยที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำหลัก (American-led domination) ทำให้ประชาธิปไตยใหม่กลายเป็นพื้นที่สีเทา (Gray Zone) ที่ยังไม่ชัดเจนว่าจะเป็นเผด็จการหรือประชาธิปไตย (Carothers, 2002) หรือเรียกว่าเป็นระบอบผสม (hybrid regime) ที่ทำให้ประชาธิปไตยไม่ใช่ประชาธิปไตยเสรี แต่เป็นประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้ง (electoral democracy) หรือเป็นระบอบที่มีความเป็นเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย อย่างเช่น ประชาธิปไตยแบบไม่เสรี (illiberal democracy) ประชาธิปไตยจอมปลอม (pseudo-democracy) เผด็จการที่มาจากการเลือกตั้ง (competitive authoritarian) และเผด็จการครอบงำการเลือกตั้ง (hegemonic authoritarian) (Diamond, 2002) หรือเรียกว่าเป็นพื้นที่สลัว (foggy zone) ที่ไม่สามารถอธิบายได้ว่าเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการ หรืออาจเป็นระบอบที่กำลังสร้างประชาธิปไตย (democratizing regime) หรือกึ่งประชาธิปไตย (semidemocracy) (Schedler, 2002: 37) ที่จำแนกทางเลือกที่เป็นประชาธิปไตยและขัดขวางประชาธิปไตยได้ดังนี้

ปัญหาดังกล่าว O'Donnell (1996) เห็นว่าการศึกษาประชาธิปไตยจากสถาบันที่เป็นทางการอาจยังไม่เพียงพอ เพราะกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ (formal rule) แม้จะชัดเจน แต่อาจไม่ใช่หลักการปฏิบัติที่เป็นรากของสังคม ดังนั้น การทำความเข้าใจปัญหาของประชาธิปไตยใหม่จึงต้องมองที่กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการ (informal rule) ที่เป็นสถาบันของแบบแผนพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง เช่น

การสร้างสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ทางการเมือง (political clientelism) หรือการเมืองที่ถูกปกครองด้วยคนกลุ่มเดียวแบบราชสมบัติใหม่ (neopatrimonialism)

Huntington (1996) ได้เขียนงานเรื่อง Democracy for the Long Haul เพื่ออธิบายปัญหาของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศประชาธิปไตยใหม่ โดยกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยมีปัญหาในตัวของตัวเอง คือ การเลือกตั้งนำไปสู่ความขัดแย้งของกลุ่มคนในประเทศ (communal conflict) ประเทศประชาธิปไตยจะไม่ทำสงครามกันเอง แต่ในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยจะเปิดพื้นที่ในการแทรกแซงและทำสงครามระหว่างกลุ่มระหว่างประเทศมากขึ้น (foreign war) และการพัฒนาประชาธิปไตยด้วยชุดคุณค่าอเมริกัน (American value) ที่เน้นเสรีภาพและกลไกตลาด อาจนำไปสู่รัฐที่อ่อนแอลง และทำให้สังคมล่มสลาย (social decay) ปัญหาดังกล่าวทำให้ประเทศประชาธิปไตยใหม่ต้องพบกับอันตรายรูปแบบใหม่ใน 4 ด้าน ดังนี้

- 1) การกลับขึ้นมาใช้อำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์ (red return) ในยุโรปกลางและตะวันออก ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีลักษณะที่ถูกกำกับมากขึ้น
- 2) เกิดแนวคิดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย (antidemocratic ideologies) เช่น แนวคิดศาสนาแบบรากฐาน (fundamentalist) ที่พยายามกลับขึ้นมาใช้อำนาจใหม่ และใช้ปัญหาของกระบวนการประชาธิปไตยเป็นเหตุผลสำคัญในการหาแนวร่วม ซึ่งกลุ่มศาสนาดังกล่าวได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง แต่จะทำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย
- 3) การอ้างสิทธิโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร (executive arrogation) คือ ประชาธิปไตยที่อำนาจถูกรวมศูนย์ไว้ที่ฝ่ายบริหาร โดยยึดครองหรือริดลอนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4) การตัดสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพพลเมือง (abridge political rights and civil liberties) เช่น การจำกัดเสรีภาพสื่อ การคุกคามนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม เป็นต้น

O'Donnell (1996: 35, 39, 43) ได้กล่าวว่าประเทศประชาธิปไตยใหม่มีปัญหาในเรื่องของการสร้างสถาบัน ซึ่งสถาบันที่เป็นทางการสูงอาจจะไม่มีความต่อเนื่อง (intermittent) ในแบบแผนการใช้ชีวิตทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น แต่สถาบันที่ไม่เป็นทางการจะมีความต่อเนื่องและอยู่ในพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกในสังคมมากกว่า เช่น การอุปถัมภ์ เป็นต้น ที่เป็นเรื่องเฉพาะ (particularism) ไม่ใช่ทั่วไป (universalism) ด้วยเหตุนี้การศึกษาประเทศประชาธิปไตยใหม่จึงต้องอธิบายที่ทำให้เป็นสถาบันของสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (informal institutionalization) โดยสถาบันเป็นกฎเกณฑ์ต่างๆ (rules) ที่วางแนวทางปฏิบัติให้กับปัจเจกบุคคลที่อยู่ในสถาบัน ใน

ขณะเดียวกัน ปัจเจกบุคคลก็มีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันดังกล่าว จนนำมาสู่แบบแผนความสัมพันธ์และการตัดสินใจ

งานของ Schedler (2002: 39) ที่ได้จำแนกทางเลือกที่เป็นประชาธิปไตยและขัดขวางประชาธิปไตยไว้ ดังนี้

### ตารางที่ 2.3 ห่วงโซ่ของทางเลือกประชาธิปไตย

มิติต่างๆ ของทางเลือก	ข้อสมมุติฐานเชิงคุณค่าของทางเลือกที่เป็นประชาธิปไตย (เครื่องมือส่งเสริมประชาธิปไตย)	ยุทธศาสตร์ของบรรทัดฐานความรุนแรงที่จำกัดทางเลือกที่เป็นประชาธิปไตย
1. วัตถุประสงค์ของทางเลือก	การเพิ่มอำนาจให้ประชาชน (empowerment): การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย ในการหาตัวแทนเพื่อไปใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย	สงวนตำแหน่ง (reserved positions): จำกัดขอบเขตของหน่วยเลือกตั้ง สงวนอาณาเขต (reserved domains): จำกัดพื้นที่ตัดสินใจของหน่วยเลือกตั้ง
2. ขอบเขตของทางเลือก	เสรีภาพของการให้ทางเลือก (freedom of supply): พลเมืองต้องมีเสรีภาพในการจัดตั้ง เข้าร่วม และสนับสนุนพรรคการเมือง ผู้แทน และนโยบายต่างๆ	ไม่นับรวมฝ่ายตรงกันข้าม (exclusion of opposition forces): จำกัดการเข้าถึงพื้นที่ในการเลือกตั้ง การทำให้เสียงฝ่ายตรงกันข้ามกระจัดกระจาย (fragmentation of opposition forces): ความขัดแย้งเรื่องการจัดตั้งไม่ถูกจัดการให้เป็นระเบียบ
3. รูปแบบของความต้องการ	เสรีภาพในการเรียกร้อง (freedom of demand): พลเมืองต้องสามารถรับรู้	การจำกัดสิทธิ (repression): การจำกัดอิสรภาพทางการเมือง

	เกี่ยวกับทางเลือกอื่นๆ ฝ่ายการเข้าถึงข้อมูลและสื่อทางเลือกที่หลากหลาย	และพลเมือง ความไม่เป็นธรรม (unfairness): จำกัดการเข้าถึงสื่อและเงิน
4. ตัวแสดงในการเลือก	การนับรวมทุกคนที่มีสิทธิ (inclusion): ประชาธิปไตยให้สิทธิอย่างเสมอหน้ากันในการเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิกของชุมชนทางการเมือง	การตัดสิทธิอย่างเป็นทางการ (formal disenfranchisement): การจำกัดสิทธิเลือกตั้งทางกฎหมาย การตัดสิทธิอย่างไม่เป็นทางการ (informal disenfranchisement): การจำกัดสิทธิเลือกตั้งในทางปฏิบัติ
5. การแสดงออกถึงความต้องการ	ปกป้องเสรีภาพ (insulation): พลเมืองต้องสามารถแสดงออกถึงความต้องการ (preferences) ในการเลือกตั้งได้อย่างเสรี	ความรุนแรง (coercion): การข่มขู่คุกคามผู้ลงคะแนนเสียง การโกง (corruption): การซื้อเสียง
6. การรวบรวมความต้องการ	ความซื่อตรง (integrity): “หนึ่งคน หนึ่งเสียง” เป็นความคิดของประชาธิปไตยเรื่องความเท่าเทียมกันในการลงคะแนนและน้ำหนักของคะแนนที่เท่ากัน	การโกงการเลือกตั้ง (electoral fraud): การบริหารการเลือกตั้งที่ถูกออกแบบใหม่ ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ ความลำเอียงเชิงสถาบัน (institutional bias): กฎเกณฑ์การเลือกตั้งที่ถูกออกแบบใหม่ ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ
7. ผลของทางเลือก	การไม่สามารถเอาคืนมาได้ (irreversibility): การเลือกตั้งที่ไม่มีผลลัพธ์ที่แท้จริง ไม่ใช่การคัดเลือกที่เป็นประชาธิปไตย	การแทรกแซงความคิดเจ้าหน้าที่ (tutelage): กีดกันเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งจากการใช้



	กล่าวคือ การเลือกตั้งต้องนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีความหมาย	อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การพลิกกลับ (reversal) กีดกันผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในการเข้าสู่ตำแหน่ง หรือกีดกันเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งจากการสรุปผลการเลือกตั้ง
--	--	--

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเรื่องประชาธิปไตยที่มั่นคงยั่งยืน (consolidated democracy) ที่เน้นเรื่องการพัฒนาสถาบันในระดับสูง (high institutionalization) จะมองเพียงกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องสนใจกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการด้วย เพราะกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการเป็นรากของสังคมการเมืองที่จะทำให้กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการเกิดขึ้นได้จริงหรืออาจขัดขวางกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการดังกล่าวก็ได้ ด้วยเหตุนี้ความมั่นคงยั่งยืน (consolidation) จึงต้องดูที่ความสอดคล้องของกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการต่างๆ (formal rules) กับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง (actual behavior) (O'Donnell, 1996: 40-41) ซึ่งการเติบโตของประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการเป็นกระแสของยุคหลังสงครามเย็น แต่ไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยเสรีได้ หรือเรียกได้ว่าประชาธิปไตยในคลื่นลูกที่สามไม่สามารถสถาปนาเสรีประชาธิปไตยได้ (Diamond, 1996:30-34)

Diamond (2002: 26-29) ได้แบ่งรูปแบบของระบอบการปกครองตามระดับของความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นเผด็จการอำนาจนิยมไว้ดังนี้

- 1) ประชาธิปไตยเสรี (liberal democracy) คือ ประชาธิปไตยที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และมีการเลือกตั้ง เน้นที่เนื้อหา (substantive) ของประชาธิปไตยที่ต้องมีเรื่องของระบบคุณค่าและเป้าหมายที่เป็นประชาธิปไตย
- 2) ประชาธิปไตยเน้นการเลือกตั้ง (electoral democracy) คือ ประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเป็นหลัก โดยเน้นที่ขั้นตอน (procedural) ของประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยเสรีภาพในการเลือก (freedom) ความเป็นธรรม (fairness) การนับรวมผู้มีสิทธิทุกคน (inclusiveness) และการเลือกตั้งมีนัยสำคัญ (meaningfulness)
- 3) ระบอบที่กำกวม (ambiguous regime) คือ การปกครองที่กำกวมอยู่ระหว่างประชาธิปไตยเน้นการเลือกตั้งกับเผด็จการที่มาจากเลือกตั้ง

- 4) เผด็จการที่มาจากกาเลือกตั้ง (competitive authoritarian) คือ การปกครองที่ใช้กาเลือกตั้งเพื่อรองรับอำนาจของผู้นำ มากกว่าเปิดให้มีการเลือกตั้งอย่างเสรี แต่ในกระบวนการดังกล่าวมีโอกาสามารถเปลี่ยนแปลงผู้นำได้
- 5) เผด็จการครอบงำกาเลือกตั้ง (hegemonic electoral authoritarian) คือ เผด็จการที่ครอบงำและแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้งในการสร้างความชอบธรรมเพื่อดำรงอำนาจอย่างต่อเนื่องยาวนาน
- 6) เผด็จการเบ็ดเสร็จทางการเมือง (politically closed authoritarian) คือ เผด็จการที่ครอบครองอำนาจด้วยระบบการเมืองแบบปิด ไม่มีการเลือกตั้ง

การศึกษาประเทศประชาธิปไตยใหม่จึงไม่ใช่เพียงการศึกษา “ระยะเปลี่ยนผ่าน” แต่ต้องศึกษาจาก “ระบอบ” ที่ประเทศดังกล่าวเป็นอยู่ โดยงานของ Carothers (2002: 6-17) ได้อธิบายปัญหาของการทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านจากเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยว่าในศตวรรษที่ 21 เป็นยุคที่เป็นจุดจบของกระบวนทัศน์แบบระยะเปลี่ยนผ่าน (end of transition paradigm) ผ่านการโต้แย้ง 5 ข้อสันนิษฐานดังนี้

- 1) ข้อสันนิษฐานที่ว่าประเทศใดก็ตามที่สามารถหลุดพ้นจากกฎเกณฑ์แบบเผด็จการจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย แต่ความจริงแล้วประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจไม่นำไปสู่ประชาธิปไตย แต่มีบางกลไกที่ดูเหมือนมาจากระบอบประชาธิปไตยก็ตาม
- 2) ข้อสันนิษฐานที่ว่ากระบวนการสร้างประชาธิปไตยมีรูปแบบเป็นลำดับขั้นตอน แต่ในความจริงแล้วขั้นตอนต่างๆ อาจทำให้เกิดวิกฤตทางการเมือง และไม่ได้พัฒนาเป็นลำดับตามขั้นตอน
- 3) ข้อสันนิษฐานที่ว่ากาเลือกตั้งมีความสำคัญในการชี้ขาดว่าประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แต่ในความจริง ประเทศที่กำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านมีการเลือกตั้ง แต่ไม่มีการมีส่วนร่วมทางการเมือง และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ของรัฐบาลอ่อนแอ
- 4) ข้อสันนิษฐานที่ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์การเมือง พัฒนาการเชิงสถาบัน ขาดิพันธ์ วัฒนธรรมทางสังคม และปัจจัยทางโครงสร้างอื่นๆ ไม่ใช่ปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงแล้วเงื่อนไขเชิงโครงสร้างเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับผลลัพธ์ทางการเมือง
- 5) ข้อสันนิษฐานที่ว่ากาเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยในคลื่นลูกที่สามขึ้นอยู่กับกาสร้างสถาบันรัฐ แต่ในความจริง รัฐในประเทศดังกล่าวมีลักษณะที่อ่อนแอและไม่สามารถเอาแนวเอานอนกับพัฒนาการรัฐ

นอกจากนี้ งานของ Przeworski et al. (1996) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่จะทำให้ประเทศประชาธิปไตยใหม่สามารถอยู่รอด โดยไม่กลับไปเป็นเผด็จการไม่ว่าจะโดยทหารหรือการเลือกตั้ง ปัจจัยมี 6 ประการดังนี้

- 1) ความสามารถทางเศรษฐกิจ (economic performance) เป็นเงื่อนไขที่เพียงพอ ในการรักษาระบบประชาธิปไตยในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยประชาธิปไตยอาจถูก สั่นคลอนได้เมื่อเกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด หรือเกิดวิกฤต เศรษฐกิจตกต่ำ
- 2) ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ (income inequality) จะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ ทำงานเกษตรกรรมและเป็นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีสิทธิในการใช้คะแนน เสียงเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากของประเทศ ที่เปิดช่องว่างให้มีการหาประโยชน์จาก ความไม่เท่าเทียมกันดังกล่าว โดยความไม่เท่าเทียมทางรายได้ส่งผลต่อการถดถอย ของประชาธิปไตย
- 3) สภาพการณ์ในระดับระหว่างประเทศ (international climate) ทั้งในด้าน เศรษฐกิจและความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยและการเมืองภายในประเทศ ซึ่ง ผลกระทบดังกล่าวมาจากทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค (global and regional effect)
- 4) การเรียนรู้ทางการเมือง (political learning) เป็นเรื่องของประสบการณ์ทาง การเมืองของประชาชนและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศนั้นๆ
- 5) ผลกระทบของสถาบัน (the effect of institution) คือรูปแบบของระบบการเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตย โดยระบบประธานาธิบดีเสี่ยงต่อการผูกขาดอำนาจและ ทำให้ประชาธิปไตยถดถอยมากกว่าระบบรัฐสภา รวมถึงปัญหา "Deadlock" ที่ ประธานาธิบดีมาจากคนละพรรคกับสภา หรือการมีระบบพรรคการเมืองหลาย พรรคภายใต้ระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี ที่ไม่สามารถหาพรรคการเมืองที่มี คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในการขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศได้
- 6) ทางเลือกของสถาบัน (the choice of institution) ที่เปิดช่องในการแก้ไขปัญหา ทางการเมือง ซึ่งในระบบประธานาธิบดีจะเสี่ยงต่อการถูกรวมศูนย์อำนาจการ บริหารจัดการโดยทหารมากกว่า เช่น ประเทศในลาตินอเมริกา เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาประเทศประชาธิปไตยใหม่จึงควรเปลี่ยนคำถามจาก "การเปลี่ยนแปลงสู่ ประชาธิปไตยเป็นอย่างไร" มาสู่คำถามว่า "เกิดอะไรขึ้นในทางการเมือง" คือ ทำความเข้าใจ ประชาธิปไตยใหม่ในฐานะของประชาธิปไตยรูปแบบที่แตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตย

ของประเทศที่มีประชาธิปไตยยั่งยืนแล้ว และการสร้างประชาธิปไตยต้องพิจารณาที่การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ

#### 2.4.2 ปัญหารูปแบบใหม่: ประชาธิปไตยแบบประชานิยม

ปัญหาของประเทศประชาธิปไตยใหม่ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้เกิดปรากฏการณ์ของประชาธิปไตยแบบประชานิยม (populist democracy) คือประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้นำและประชาชนที่มีความสัมพันธ์ผ่านนโยบายประชานิยม ในทางทฤษฎี Canovan (1999: 3-7) ให้ความหมายประชานิยมว่าเป็นการเคลื่อนไหวของอำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยที่พยายามใช้นโยบายที่เป็นรูปธรรมแต่ฉาบฉวย ทำลายวินัยทางการคลังของรัฐเพราะนำเงินของอนาคตมาใช้ และมีเป้าหมายเพียงเพื่อการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป (ordinary people) เพื่อท้าทายโครงสร้างอำนาจเดิม (structure of power) และสร้างอำนาจควบคุมภายใต้อำนาจบารมีของผู้นำที่กำหนดนโยบาย (personalized charismatic leadership) รัฐที่มีรัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมจึงมีลักษณะที่อ่อนแอ (weak state) แต่มีศักยภาพในการบังคับใช้นโยบายจำนวนมากและเห็นผลได้จริง เพราะถูกกำกับจากรัฐบาลอย่างใกล้ชิดเพื่อเป้าหมายทางการเมืองในระยะสั้น โดยไม่สนใจเรื่องความสมดุลในการจัดสรรงบประมาณและการหารายได้

ประชาธิปไตยแบบประชานิยมจึงพยายามทำให้นโยบายสาธารณะให้กลายเป็นการเมือง (politicization of public policy) เพื่อสร้างอำนาจให้กับผู้นำ ผ่านความชอบธรรมในการเลือกตั้ง ปรากฏการณ์ของประชาธิปไตยแบบประชานิยมเกิดขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่รัฐไม่สามารถดูแลคุณภาพชีวิตประชาชน ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการ หรือยังมีความยากจนอยู่ ทำให้นโยบายสาธารณะถูกทำให้เป็นการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลได้ ตัวอย่างเช่น งานของ Alan Knight (1998) กล่าวถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองลาตินอเมริกาที่เกิดขึ้นในช่วงปี 1950s ที่เรียกว่าประชานิยม (populism) ที่สอดคล้องกับบทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (import-substitution industrialization, ISI) และพัฒนาการรูปแบบใหม่ของประชานิยม (neo-populism) ที่เกิดขึ้นในช่วงปี 1980s ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับการนำเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ที่เน้นกลไกตลาดและผลิตเพื่อการส่งออก (export-oriented industry, EOI) โดยประชานิยมจะถูกใช้ในฐานะที่เป็นขบวนการระดมพลทางการเมือง (political mobilization) ของผู้นำทางการเมืองกับประชาชน (political leader and led) เพื่อผลลัพธ์ในทางการเมือง

ประชานิยมสามารถถูกนิยามได้ในฐานะที่เป็น “รูปแบบ/สำนวนทางการเมือง” มากกว่าที่จะเป็นสาระสำคัญหรือกรอบวิเคราะห์ที่มีหลักเหตุผลในเชิงทฤษฎี โดย Populism ไม่ได้มีฐานะที่เป็น -ism เหมือนกับ capitalism, liberalism, conservatism เพราะไม่ได้ถูกอธิบายแบบทฤษฎี แต่

Populism เป็นเพียงเครื่องมือในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองและกระบวนการทางประวัติศาสตร์ ซึ่งประชานิยมมีจุดร่วมกันสองข้อคือ หนึ่ง เป็นเรื่องของประชาชนที่มีการระดมพลโดยผู้นำ และสอง เป็นเรื่องของนักปฏิรูป (reformist) มากกว่าจะเป็นแนวทางปฏิวัติ (revolutionary program) เพราะประชานิยมประกอบไปด้วยบุคคลหลายชนชั้นและมีฐานอยู่ในเมือง

คำว่าประชานิยมจึงมีความหมายโดยนัยว่าเป็นสิ่งไม่ดี (pejorative) เพราะเป็นเรื่องของรูปแบบทางการเมืองที่ผู้นำสร้างความรู้สึกใกล้ชิดหรือสร้างภาพตัวเองให้กับประชาชน ประชานิยมจึงเป็นเรื่องผู้นำกับผู้ตามที่เป็นประชาชน ไม่ใช่เรื่องของชนชั้นนำ (elites) กับมวลชน (masses) เพราะประชานิยมเป็นเรื่องของการระดมพลที่นักการเมืองใช้สำหรับการจัดกลุ่มประชาชน ประชานิยมจะมีความใกล้เคียงกับทฤษฎีทางเลือกที่สมเหตุสมผล (rational choice theory) แต่ประชานิยมจะเป็นการตีกูดเข้าหาเป้าหมายทางจิตใจมากกว่าวัตถุ และมีเป้าหมายทางการเมืองเป็นหลัก ประชานิยมจึงสามารถทำให้เกิดเป็นขบวนการทางการเมือง (political movement) และมีลักษณะคล้ายกับการเมืองแบบจักรกล (machine politics) แต่มีความต่างกันคือการเมืองแบบจักรกลทำงานอุปถัมภ์ในระดับท้องถิ่น แต่ประชานิยมทำการอุปถัมภ์ในระดับรัฐบาล

ประชานิยมแบบคลาสสิก (classical populism) คือ รูปแบบของประชานิยมที่เกิดขึ้นในประเทศลาตินอเมริกาในช่วงปี 1950s ที่รัฐมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (import-substitution industrialization, ISI) หรือรัฐทำการแทรกแซงตลาดเพื่อส่งเสริมการพัฒนา ประชานิยมในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐที่จัดการกับการขยับโครงสร้างทางสังคมจากเกษตรกรรมให้เป็นอุตสาหกรรม ส่งผลให้มีการเกิดเมืองและชนชั้นแรงงานที่รับค่าจ้างเป็นสิ่งตอบแทน ประชานิยมจะทำงานกับชนชั้นใหม่เพื่อสร้างเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองแบบหลากหลายชนชั้น (multiclass political movement) เพื่อทำการปฏิรูปสังคม และป้องกันการปฏิวัติจากประชาชนที่ไม่พอใจกับการทุจริตของทุนนิยมอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ดี ประชานิยมแบบคลาสสิก แม้จะแสดงให้เห็นถึงแบบแผนบางอย่างในรูปแบบทางการเมือง แต่ก็ไม่สามารถวิเคราะห์ออกมาเป็นตัวแบบ (model) เพราะประชานิยมเป็นรูปแบบทางการเมืองที่มีพลวัตรและเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายทางการเมืองของผู้นำในแต่ละประเทศ เช่น ประธานาธิบดี Juan Perón ของอาร์เจนตินา ที่ใช้ลักษณะบารมีของผู้นำและวาทศิลป์เอาอกเอาใจประชาชน ทำให้ได้คะแนนนิยมจากชนชั้นแรงงานในโรงงานและสหภาพแรงงานเป็นอย่างมากและความนิยมนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะนโยบายหรือพรรค แต่เป็นความนิยม “ส่วนบุคคล” โดย Perón จะถูกมองว่าเป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าจ้างและสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับประชาชน ประชานิยมจึงไม่ได้เล่นกับวัตถุแต่จะเล่นกับจิตใจของประชาชน

ประชานิยมใหม่ (neo-populism) เกิดขึ้นในช่วงปี 1980s ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับการนำเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ที่เน้นกลไกตลาดและผลิตเพื่อการส่งออก (export-oriented industry, EOI) ประชานิยมใหม่จึงมีความแตกต่างกับประชานิยมแบบเดิม เพราะอยู่ในบริบทของการลดบทบาทของรัฐและส่งเสริมการทำงานของกลไกตลาดให้มีประสิทธิภาพ กรณีศึกษาคือประธานาธิบดี Alberto Fujimori ของเปรู ที่สร้างความนิยมให้แก่ตนเองในฐานะที่ผู้ก่อการร้าย เศรษฐกิจ ยกเลิกยุทธศาสตร์ทดแทนการนำเข้าและรับเอานโยบายเสรีนิยมใหม่ที่เน้นให้ตลาดเป็นตัวกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ลดบทบาทของรัฐ และส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) และ “ประกาศสงครามกับความยากจน” โดยส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติเพื่อทำการผลิตในการส่งออก อีกทั้งยังมีนโยบายเอื้ออาทรณ์ต่างๆ เช่น การแจกคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

การสร้างภาวะผู้นำแบบประชานิยมใหม่ จะเน้นในเรื่องของประชานิยมทางเศรษฐกิจ (economic populism) มากกว่าประชานิยมการเมือง (political populism) โดยใช้ลักษณะเฉพาะของผู้นำที่เป็นคนรุ่นใหม่และประสบความสำเร็จทางธุรกิจ เข้ามาสู่แวดวงการเมืองเพื่อจัดการกับนักการเมืองน้ำเน่า การสร้างความนิยมแบบนี้จะได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากทั้งชนชั้นกลางในเมืองและเกษตรกรในชนบท

ประชาธิปไตยแบบประชานิยมจึงเป็นแนวการศึกษา นโยบายสาธารณะของประเทศประชาธิปไตยใหม่ เพื่อให้ให้เห็นบริบททางการเมืองในกระบวนการนโยบาย และการบังคับใช้นโยบายเพื่อเป้าหมายทางการเมืองมากกว่าเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

## 2.5 กรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework)

กรอบความคิดในการศึกษา นโยบายจำนำข้าวในงานวิจัยชิ้นนี้ จะประกอบด้วย การทำความเข้าใจรูปแบบของการจัดเรียงสถาบันผ่านกรอบในระดับบริบทคือสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์และการข้อจำกัดในการตัดสินใจของตัวแสดงด้วยกรอบของสถาบันนิยมทางเลือกที่มีเหตุผล กรอบความคิดในการวิเคราะห์จึงได้พยายามนำแนวการศึกษาสถาบันนิยมใหม่เข้ามาบรรจบกัน (convergence) เพื่อการทำความเข้าใจบริบทประชาธิปไตยที่ทำให้เกิดการเมืองในกระบวนการนโยบายในการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว ทั้งนี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงแบบประเด็น 6 ข้อจากการสังเคราะห์แนวคิดต่างๆ ในการมองการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวจนนำมาสู่ นโยบายจำนำข้าวหลังปี 2544/45 ที่มีการจัดเรียงสถาบันในรูปแบบต่างๆ โดยมีประเด็น 6 ข้อดังนี้

**ประเด็นแรก** บริบททางการเมือง ในแง่มุมมองของระบอบการเมืองที่ก่อนเป็นประชาธิปไตย หลังเป็นประชาธิปไตย และประชาธิปไตยแบบประชานิยมที่ถูกดัดแปลงจากรูปแบบของประชาธิปไตยใน

ประเทศโลกที่สาม บริบทดังกล่าวจะเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์อย่างวิภาษวิธีกับเครือข่ายและตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย

**ประเด็นที่สอง** ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย เป็นการจัดเรียงความสัมพันธ์ทั้งแนวดิ่งและระนาบเพื่อสร้างแบบแผนและแนวทางปฏิบัติบางประการให้กับตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการของนโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะถูกจัดเรียงใหม่ตามการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและผลที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิด (unintended consequence) ทำให้เป้าหมายของนโยบาย “เบี่ยงเบน” ไปจากจุดประสงค์แรก

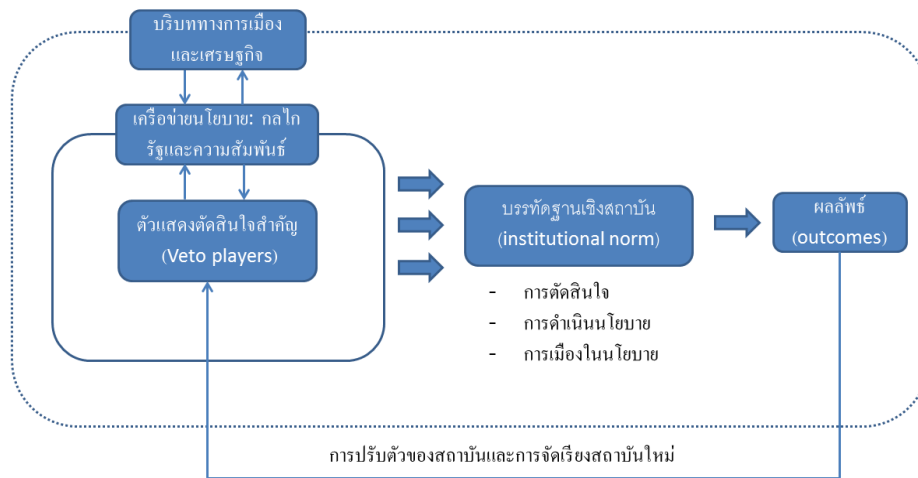
**ประเด็นที่สาม** บรรทัดฐาน (norm) โดยทั่วไปของรูปแบบความสัมพันธ์ต่างๆ ภายใต้บริบททางการเมืองและเครือข่ายความสัมพันธ์ บรรทัดฐานดังกล่าวจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติของตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายของแต่ละตัวแสดงและรักษาการดำเนินนโยบายให้สามารถตัดสินใจและนำไปปฏิบัติได้อย่างราบรื่น หรือถ้าไม่ราบรื่น บรรทัดฐานดังกล่าวจะคอยป้องกันอุปสรรคหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งจากในและนอกเครือข่าย

**ประเด็นที่สี่** ตัวแสดงสำคัญ (Veto players) ที่สามารถตัดสินใจเลือกที่จะปฏิเสธหรือสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายสาธารณะ ตัวแสดงดังกล่าวถือว่ามีบทบาทหลักในการเข้าไปควบคุมกลไกรัฐที่มีลักษณะอ่อนแอ เพื่อเพิ่มบทบาทให้นโยบายของรัฐสามารถดำเนินไปได้ภายใต้ผลประโยชน์ของตนและกลุ่มของตน ตัวแสดงนี้เป็นใจกลางของความสัมพันธ์และเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากแบบแผนความสัมพันธ์ในเครือข่ายและบริบททางการเมือง

**ประเด็นที่ห้า** บทบาทของรัฐในแต่ละรูปแบบของความสัมพันธ์ว่ามีเพิ่มขึ้น น้อยลง หรือถูกแทรกแซงจากตัวแสดงอื่นในลักษณะอย่างไร โดยประเด็นนี้จะพยายามชี้ให้เห็นถึงกลไกของรัฐและการทำงานภายใต้เงื่อนไขของความชอบธรรมที่รัฐสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะในการบังคับใช้นโยบายในระดับประเทศ ทั้งนี้รวมถึงตัวแสดงต่างๆ ที่ทั้งสนับสนุนและต่อต้านรัฐด้วย

**ประเด็นที่หก** ผลลัพธ์ของแบบแผนความสัมพันธ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้ามากขึ้น (upgrading) หรือรักษาสถานะเดิม (status quo) ของตัวแสดงต่างๆเอาไว้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcomes) และบริบททางการเมืองที่อาจจะเปลี่ยนแปลงหรือรักษาสภาพเดิมไว้

แผนภาพที่ 2.4 ประเด็นวิเคราะห์ในการจัดเรียงสถาบัน



แผนภาพที่ 2.4 พยายามชี้ให้เห็นภาพรวมของการปรับใช้กรอบการวิเคราะห์ในการอธิบายปรากฏการณ์แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ ที่อธิบายการจัดเรียงสถาบันผ่านการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้ามในแต่ละยุค ที่จะมีจุดเปลี่ยนสำคัญ (critical juncture) ที่นำไปสู่การจัดเรียงสถาบันใหม่เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายข้ามชุดใหม่ โดยการจัดเรียงสถาบันหลังนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 จะมีบริบทเรื่องของประชาธิปไตยแบบประชานิยม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 การเมืองหลังวิกฤตเศรษฐกิจ และตัวแสดงสำคัญคือรัฐบาลชุดใหม่ที่ประกาศราคาจำนำข้าวให้สูงกว่ากลไกตลาด จนทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในรูปแบบใหม่

ด้วยเหตุนี้ การนำทฤษฎีเครือข่ายนโยบายและรัฐนิยมมาใช้ประกอบกันกับการจัดเรียงสถาบันนิยมใหม่ เริ่มมาจากความพยายามในการสังเคราะห์แนวคิดเครือข่ายนโยบายให้เข้ากับการควบคุมแบบรัฐนิยม งานของของ Smith (1993: 69) ได้พยายามเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของทั้ง 2 แนวการศึกษาไว้ดังนี้

ตารางที่ 2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายนโยบายและความเป็นอิสระของรัฐในการควบคุม

ระดับของความเป็นอิสระของรัฐ	เครือข่ายนโยบาย	
	ชุมชนนโยบาย	ประเด็นเครือข่าย
รัฐมีความอิสระสูง	รัฐและกลุ่มมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในการสร้างอำนาจรัฐ	แต่ละตัวแสดงมีความขัดแย้งกัน แต่รัฐมีอิสระในการตัดสินใจสูง
รัฐมีความอิสระต่ำ	รัฐและกลุ่มมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดโดยกลุ่มสามารถกดดันรัฐได้อย่างสำเร็จ	ตัวแสดงหลากหลายเข้ามาแข่งขัน และรัฐมีอำนาจจำกัดในการควบคุมนโยบาย

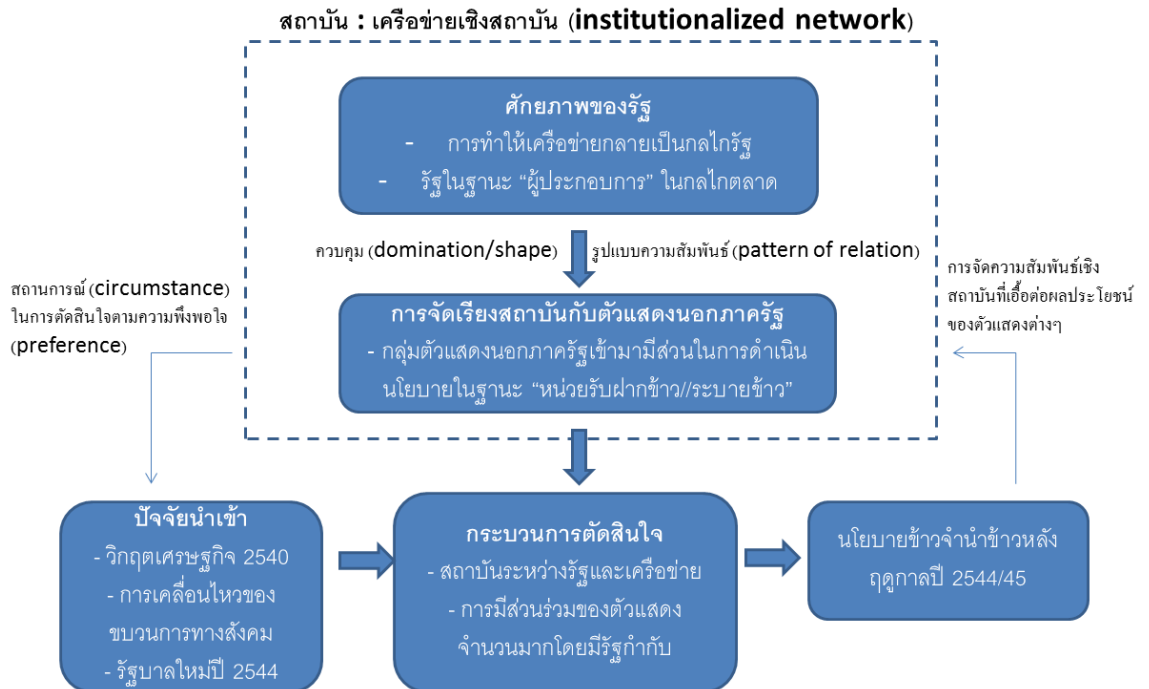


ตารางที่ 2.4 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ในแนวระนาบของเครือข่ายนโยบายกับความสัมพันธ์ในแนวตั้งของรัฐ โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถถูกจัดเรียงตามรูปแบบของเครือข่ายและความเป็นอิสระของรัฐ ในงานวิจัยชิ้นนี้จึงพยายามสร้างกรอบความสัมพันธ์ที่ไม่ได้ศึกษารัฐหรือเครือข่ายอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่พยายามแสวงหาแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มตัวแสดงนอกภาครัฐต่างๆ ผ่านการพิจารณาการจัดเรียงสถาบัน

การจัดเรียงสถาบันในงานวิจัยนี้จึงสังเคราะห์ ออกมาเป็นกรอบความคิดรอบยอด ในแผนภาพที่ 2.4 และ 2.5 โดยการกำหนดนโยบายในกระบวนการตัดสินใจเกิดมาจากความสัมพันธ์ของสถาบันที่เรียกว่าเครือข่ายเชิงสถาบัน (institutionalized network) ที่รัฐได้สร้างเครือข่ายกับกลุ่มทางสังคมในการตัดสินใจนโยบายและรัฐจะกำกับเครือข่ายเพื่อปกป้องนโยบาย แต่ก็ให้อิสระกลุ่มต่างๆ ในเครือข่ายในการจัดการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเครือข่ายจะทำงานพึ่งพิงกันได้ผ่านนโยบายของรัฐ รัฐและกลุ่มมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในการสร้างอำนาจรัฐ

แผนภาพที่ 2.5 กรอบความคิดรวบยอด “เครือข่ายเชิงสถาบัน” ที่กำกับโดยรัฐบาล

ในบริบทประชาธิปไตยแบบประชานิยม

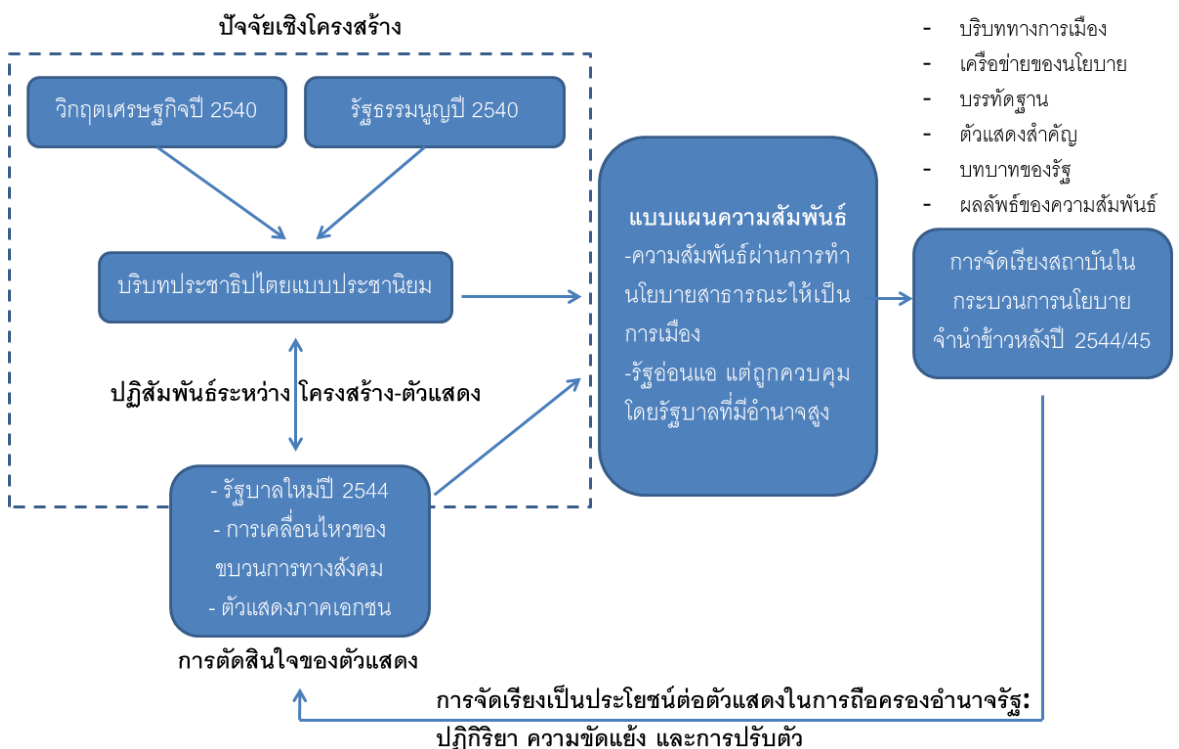


กล่าวคือรัฐมีศักยภาพในการควบคุมเครือข่ายผ่านการแทรกแซงกลุ่มทางสังคมและกลไกตลาดเพื่อก่อรูปให้เกิดเครือข่ายที่ทำให้กลุ่มนอกภาครัฐ กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ ซึ่งแม้ว่ารัฐจะไม่มีกลไกในการสร้างการกระทำร่วม (collective action) ที่จะทำให้เกิดการสร้างชุดนโยบายที่

ก้าวหน้ามากขึ้น (upgrading) แต่กลับเป็นรัฐที่อ่อนแอเพราะถูกควบคุมโดยรัฐบาลที่มาจากบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม ทำให้รัฐบาลสามารถกำกับการทำงานตัวแสดงภายในเครือข่ายในการตัดสินใจดำรงรักษาไว้ซึ่งนโยบาย และรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เครือข่ายได้แบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากนโยบายดังกล่าวด้วย ปฏิสัมพันธ์ที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อกันระหว่างรัฐบาลและเครือข่ายจึงเกิดการจัดสถาบันขึ้นเป็นรูปแบบดังกล่าว

ในด้านของรูปแบบความสัมพันธ์ งานวิจัยจะพยายามแสวงหาความเชื่อมโยง บรรทัดฐาน และระเบียบของตัวแสดงต่างๆ ที่เข้ามาจัดเรียงสถาบันในการควบคุมดูแลและแลกเปลี่ยนทรัพยากร ในนโยบายจำนำข้าว แบบแผนดังกล่าวจึงประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่เป็นทางการของกระบวนการนโยบายจำนำข้าวตามกฎหมาย และแบบแผนที่ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นจากตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการรับจำนำและระบายข้าว โดยรูปแบบทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการจะทำงานร่วมกันเพื่อดำรงรักษาและดำเนินนโยบายจำนำข้าวให้ทำงานต่อไปได้ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม

แผนภาพที่ 2. 6 กรอบวิเคราะห์เชิงปฏิบัติการของเครือข่ายเชิงสถาบัน



แผนภาพที่ 2.6 เป็นแผนภาพกรอบการศึกษาเชิงปฏิบัติการ (operationalized framework) พยายามแสดงคำอธิบายในงานวิจัยนี้ เพื่อเข้าใจการเมืองในกระบวนการของนโยบายจำนำข้าวใน 3 ขั้นตอนหลัก คือ

- 1) จุดเปลี่ยนสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่นำมาสู่นโยบายรับจํานำข้าวในปี พ.ศ. 2544/45 ที่เป็นนโยบายจํานำข้าวในประกาศราคาจํานำสูงกว่าราคาตลาด
- 2) อธิบายแบบแผนความสัมพันธ์จากการจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันของการเมืองในกระบวนการนโยบายจํานำข้าว ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ ซึ่งจะพิจารณาใน 6 ประเด็น คือ บริบททางการเมือง ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย บรรทัดฐาน ตัวแสดงสำคัญ บทบาทของรัฐ และผลลัพธ์ของความสัมพันธ์
- 3) ความสามารถในการจัดเรียงสถาบันที่ต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การประกันราคาข้าวและความท้าทายจากกลุ่มพลังต่างๆที่เสียประโยชน์จากนโยบายจํานำข้าวจึงจะพิจารณาจาก 3 ประเด็นหลักคือปฏิกริยา (reaction) ความขัดแย้ง (conflict) และการปรับตัว (adaptation)

กล่าวโดยสรุป ในแผนภาพกรอบการศึกษาเชิงปฏิบัติการในแผนภาพที่ 2.6 การจัดเรียงสถาบันในกระบวนการนโยบายจํานำข้าวหลังปี 2544/45 สามารถทำความเข้าใจผ่านเครือข่ายนโยบายที่มาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองหลังปี พ.ศ. 2540 และการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลใหม่ในปี พ.ศ. 2544 ที่ทำการตัดสินใจนโยบายภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยมเพื่อทำให้นโยบายสาธารณะเป็นการเมืองในการถือครองอำนาจรัฐ การทำงานของเครือข่ายดังกล่าวยังสามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องหลังฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45 เป็นต้นมา

### บทที่ 3

## การจัดสถาบันของนโยบายข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงสู่นโยบายจำนำข้าวปีพ.ศ. 2544/45 ภายใต้บริบทเศรษฐกิจการเมืองไทย

### 3.1 ความนำ

การศึกษาการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 จำเป็นต้องทำความเข้าใจเงื่อนไขและปรากฏการณ์ที่เป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เพื่ออธิบายบทบาทของรัฐที่ได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการจัดการกับกระบวนการผลิตและการค้าข้าว โดยเป้าหมายหลักในบทนี้จะพยายามเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันใหม่ของ 4 ปรากฏการณ์หลัก หนึ่งคือกระบวนการสร้างข้าวให้กลายเป็นสินค้าในระบบเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงชานนาให้มีความใกล้ชิดในฐานะผู้ผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด สองคือการกำหนดนโยบายข้าวหลังสงครามโลกที่ตลาดส่งออกข้าวเติบโตอย่างมาก แต่นโยบายภายในประเทศอย่างพรีเอมิยมข้าวกลับสร้างปัญหาให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ สามคือการเกิดขึ้นของหน่วยงานข้าวที่เข้ามาสนับสนุนและยกระดับคุณภาพชีวิตชานนาผ่านนโยบายประกันราคาในช่วงปี พ.ศ. 2519-2523 ให้สอดคล้องกับรูปแบบการผลิตข้าวแบบใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น และสี่คือการเกิดขึ้นของนโยบายจำนำข้าวสมัยรัฐบาลเปรมที่เข้าไปจัดการกับความไม่สมดุลของกลไกราคาในตลาดผลผลิตข้าวภายในประเทศ ทั้งนี้ปรากฏการณ์ทั้งสี่ทำให้เห็นการจัดเรียงสถาบันในรูปแบบที่แตกต่างกันและสามารถอธิบายเชิงเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงได้

การจัดเรียงสถาบันจากนโยบายข้าวในแต่ละยุคเกิดขึ้นหลักจากการเปลี่ยนแปลงสำคัญในด้านของบริบททางเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ดังนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเสมอคือความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ เป็นผลของการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจระหว่างตัวแสดงและสร้างบรรทัดฐานใหม่จากชุดนโยบายแบบใหม่ในแต่ละยุค ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นยุคสำคัญดังนี้

- 1) ยุคของการก่อตัวของการผลิตข้าวในฐานะสินค้า (emerging stage) ช่วงรัชกาลที่ 4 และ 5
- 2) ยุคของการทำให้สินค้าข้าวเป็นผลผลิตสำคัญในการค้าจตุรัส (production stage) ช่วงนโยบายพรีเอมิยมข้าวหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และนโยบายยกระดับราคาข้าว
- 3) ยุคของการเจริญเติบโตทางการค้าและการผลิต (economic stage) ที่มีการผลิตรูปแบบใหม่อย่างการปลูกข้าวสองรอบ (double-cropping) และการใช้เทคโนโลยี

เข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิตข้าวในช่วงปฏิวัติเขียวและรัฐบาลมีการริเริ่มใช้นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตร

- 4) ยุคของนโยบายข้าวกลายเป็นสถาบันสำคัญในการดูแลระบบเศรษฐกิจค้าข้าว (institutional stage) ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรมที่มีการใช้นโยบายจำนำข้าวพร้อมกับการใช้การวิจัย การจัดการ และสร้างผู้เชี่ยวชาญด้านข้าว

### 3.2 ยุคของการก่อตัวของการผลิตข้าวในฐานะสินค้า (emerging stage)

ข้าวเป็นสินค้าสำหรับการผลิตเพื่อการบริโภคของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ฝั่งแผ่นดินใหญ่ ทั้งไทย พม่า กัมพูชา ลาว และเวียดนาม เนื่องจากเป็นพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำสามารถผลิตข้าวได้ดี และการผลิตข้าวเติบโตมาพร้อมกันรูปแบบการใช้ชีวิตที่ลงหลักปักฐานเป็นที่ดิน งานของ Riggs (1966: Chapter 1) ได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการผลิตข้าวเปรียบเทียบระหว่างไทยและพม่า ด้วยวิธีศึกษาแบบระบบเปรียบเทียบปัจจัยที่เหมือน (most similar systems design, MSSD) ซึ่งสะท้อนผ่านการปรับตัวต่อสถานการณ์ในช่วงการเข้ามาของอิทธิพลของตะวันตก โดยพม่าล้มเหลวในการปรับตัวในด้านการจัดการเรื่องการผลิตข้าว ในขณะที่ไทยสามารถปรับตัวได้ เพราะสามารถเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) ได้เนื่องจากประสบความสำเร็จในการเจรจากับอังกฤษ คนจีนสามารถเข้ามามีอิทธิพลทางการค้าส่งเสริมการส่งออกข้าว และรัฐสมัยใหม่ของสยามสามารถรวบรวมรัฐชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ให้ขึ้นกับส่วนกลางได้ การเพิ่มผลผลิตและการส่งออกข้าวจึงเป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงกับกระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่ของรัฐสยามอย่างใกล้ชิด

ส่วนที่สำคัญที่สุดเริ่มต้นจาก *ยุคสนธิสัญญาเบาว์ริง* (พ.ศ. 2398-2488) หรือเรียกได้ว่าเป็นยุคของการล่าอาณานิคมที่สยามต้องตกลงกับอังกฤษในสนธิสัญญาเบาว์ริง สนธิสัญญาเบาว์ริงที่ลงนามกันในปี พ.ศ. 2398 ระหว่างตัวแทนของพระมหากษัตริย์ไทยกับรัฐบาลอังกฤษนี้ เพื่อให้สิทธิในทางการค้ากับชาวอังกฤษที่เข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ และกำหนดอัตราภาษีใหม่ที่เหมาะสมกับ “การค้าเสรี” สนธิสัญญาดังกล่าวจึงได้ทำให้สยามต้องเชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลก เพราะเนื้อหาของสนธิสัญญาได้ทำลายการผูกขาดการค้าข้าวโดยรัฐ หรือกล่าวได้ว่าระบบพาณิชย์นิยมของสยามได้ถูกทำลายลงและระบบทุนนิยมเสรีได้เริ่มสถาปนาขึ้น ผลของสนธิสัญญาทำให้ “ข้าว” ในฐานะสินค้าหลักของสยามกลายเป็นสินค้าเสรีที่สามารถทำการค้าขายกับต่างประเทศได้ โดยการเก็บภาษีค้าข้าวได้ยกเลิกค่าธรรมเนียมปากเรือและเปลี่ยนเป็นการเสียภาษีเฉพาะเมื่อบรรทุกลงเรือเกวียนละ 4 บาท (Siamwalla, 1975: 141)

งานของ Prasertkul (1989: 423-426) ได้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในรูปแบบการผลิตด้วยระบบไพร่ ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองเศรษฐกิจแบบการค้าที่มากับสนธิสัญญาเบาว์ริง ทำ

ให้รัฐต้องมีการปรับตัวตามเศรษฐกิจแบบทุนนิยมพ่อค้า (merchant capitalism) โดยเปิดให้มีแรงงานเสรีและสร้างรัฐรวมศูนย์เพื่อคุ้มครองระบบเศรษฐกิจดังกล่าว โดยรัฐมีอิสระเชิงสัมพัทธ์ (relative autonomy) จากชนชั้นใหม่ที่เกิดขึ้นจากการผลิตแบบทุนนิยม และงานของ Kesboonchoo-Mead (2004: 6-8) ได้ขยายความเข้าใจจากงานของ Prasertkul ว่าการเปลี่ยนแปลงของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชที่รวมศูนย์อำนาจเกิดมาจากความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลก (world-economy) โดยก่อนสนธิสัญญาเบาว์ริงรัฐไทยผลิตน้ำตาลเพื่อตอบสนองเศรษฐกิจโลกที่มีศูนย์กลางอยู่ที่จีน แต่หลังจากศูนย์กลางอำนาจทางเศรษฐกิจไปอยู่ที่อังกฤษ (Pax Britannica) สนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้รัฐไทยต้องปรับตัวเพื่อผลิตข้าวเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเศรษฐกิจโลกในฐานะที่เป็นสินค้าส่งออกหลักของสยาม

กระบวนการผลิตข้าวหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือก่อนสนธิสัญญาการผลิตข้าวของชาวนามีลักษณะเป็นเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ (sufficient economy) ที่ทำการผลิตอย่างกระจัดกระจายตามที่อยู่อาศัยของตนเอง แต่หลังสนธิสัญญาเบาว์ริง การผลิตข้าวเกิดขึ้นอย่างเป็นกระบวนการและมีขั้นตอนที่เป็นสมัยใหม่มากยิ่งขึ้น (modernization) ชนชั้นชาวนาก็เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นสมัยใหม่ดังกล่าว โดยช่วงสมัยรัชการที่ 4 และ 5 ได้มีนโยบายในการส่งเสริมการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ด้วยการพัฒนาระบบชลประทานและการขุดคลองเพื่อเปิดพื้นที่ขนาดใหญ่ในการผลิตข้าวเพื่อการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ อีกทั้งยังมีการสร้างทางรถไฟสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อเป็นเส้นทางคมนาคมในการขนส่งข้าวและส่งเสริมการเพาะปลูกในภูมิภาคทั้งสอง (Phongpaichit and Baker, 2002: 451, รังสรรค์, 2530: 10)

งานของอินแกรม (2552: 112-113) ได้วิเคราะห์ว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือรัชกาลที่ 4 เป็นผู้ที่ริเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราและการสร้างทัศนคติใหม่เกี่ยวกับการค้า โดยพระองค์ได้ออกพระราชกำหนดในปี พ.ศ. 2398 เพื่อยกเลิกการห้ามส่งออกข้าว พระองค์ทรงเห็นว่าการห้ามดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภครายที่ไม่ได้ปลูกข้าว เพราะว่าเขาจะซื้อข้าวได้ในราคาถูก แต่สำหรับผู้ผลิตกลับส่งผลกระทบต่อราคามากขึ้นเมื่อราคาต่ำในปีซึ่งการผลิตได้ผลดี ครั้งหนึ่ง พระองค์เคยกล่าวว่า “ปริมาณการส่งออกจะลดลงเอง ถ้าราคาสูงเกินไป” แสดงให้เห็นถึงความมั่นใจต่อกลไกตลาดของรัชกาลที่ 4

ด้วยเหตุนี้สังคมไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 – 5 จึงถูกเรียกว่าเป็น “สังคมผลิตข้าว” (rice-growing society) และ “รัฐผลิตข้าว” (rice-growing state) (Ishii, 1978) เพราะข้าวเป็นสินค้าหลักในการค้าขาย และข้าวกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่งคั่งของเจ้าขุนมูลนาย และการเจริญเติบโตของรัฐสมัยใหม่ที่อาศัยรายได้จากภาษีที่ดินในการปลูกข้าวและการส่งออกข้าว การ

เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ข้าวกลายเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจสำคัญ และส่งผลต่อการจัดการรูปแบบที่ดินและน้ำในพื้นที่ปลูกข้าวใหม่ โดยงานของ Brummelhuis (2005: 57, 81-82, chapter 4) ได้กล่าวว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้เกิดการขุดคลองรูปแบบใหม่ที่หน่วยงานเอกชนทำหน้าที่ขุดคลองเพื่อทำการปลูกข้าวเป็นหลัก เช่น บริษัทขุดคลองและคูนาสยาม เป็นต้น ซึ่งได้สร้างความกังวลอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ 5 ในเรื่องของการทำงานของภาคเอกชนในการจัดการที่ดินและน้ำใหม่อย่างไ้การวางแผน รัชกาลที่ 5 จึงร่วมกับที่ปรึกษาด้านน้ำอย่าง Homan Van Der Heide ในการสร้าง “ระบบชลประทานสมัยใหม่” (modern irrigation) โดยใช้ภาครัฐเป็นตัวแสดงสำคัญในการพัฒนาระบบการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในภาคกลาง ซึ่งด้านหนึ่งคือการให้การสนับสนุนการผลิตข้าวแก่ประชาชนโดยภาครัฐ และอีกด้านหนึ่งคือการป้องกันปัญหาการขุดคลองโดยภาคเอกชน การเติบโตของชลประทานสมัยใหม่จึงควบคู่ไปกับการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชของรัชกาลที่ 5 อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอหลายข้อของ Van Der Heide ไม่ได้ได้รับความร่วมมือและการตอบรับที่ดีจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ขาดความเข้าใจในการวางแผนชลประทานอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างรูปแบบนโยบายการเกษตรใหม่ ระบบชลประทานสมัยใหม่จึงไม่ใช่ระบบชลประทานที่มีการจัดการอย่างสมบูรณ์ แต่กลับมีข้อบกพร่องอย่างมากในแผนงานของภาครัฐ

ตัวแสดงสำคัญในนโยบายข้าวหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงจึงประกอบด้วยสามส่วนคือ รัฐในฐานะผู้สร้างความเป็นสมัยใหม่ให้กับการผลิตข้าว ชาวนาในฐานะผู้ผลิตข้าว และพ่อค้าชาวจีนในฐานะตัวกลางที่ทำการค้าขาย และยังคงมีลักษณะดังกล่าวไปจนถึงยุคสงครามโลกครั้งที่สอง หรือที่ในงานของ Suehiro (1996: 275) กล่าวว่ากลุ่มทุนที่สำคัญของเศรษฐกิจไทยสามกลุ่มใหญ่คือ กลุ่มทุนโดยรัฐและรัฐวิสาหกิจ กลุ่มทุนจากภาคเอกชนชาวจีน และกลุ่มทุนจากต่างชาติ โดยกลุ่มที่มีสินทรัพย์ในระบบเศรษฐกิจสูงสุดคือกลุ่มทุนจากภาคเอกชนชาวจีนที่มีธุรกิจส่วนใหญ่คือการเป็นโรงสี ทำข้าวและเป็นนายหน้าค้าข้าว (หยง) ซึ่งพัฒนาการสะสมทุนจนในปี 2527 มีส่วนแบ่งถึงร้อยละ 56.2 ของสินทรัพย์ทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจ

ในด้านการผลิตข้าวเพื่อส่งออกนี้ กระบวนการสีข้าวถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยในปี พ.ศ. 2401 ได้มีบริษัทยุโรปเข้ามาตั้งโรงสีไอน้ำแห่งแรก แต่ไม่ประสบความสำเร็จ และมีการเปลี่ยนเจ้าของหลายรายจนโรงสีข้าวส่วนใหญ่ตกเป็นของนักธุรกิจเชื้อสายจีน ในปีพ.ศ. 2432 มีโรงสีไอน้ำ 17 แห่งจาก 23 แห่งในกรุงเทพฯ เป็นของคนจีน และในปีพ.ศ. 2462 โรงสี 56 แห่งจาก 66 แห่ง เป็นโรงสีของคนจีน แม้ว่าจะมีบริษัทจากยุโรปมาลงทุนสร้างโรงสีในประเทศ แต่พบกับอุปสรรคในการแข่งขันกับคนจีนจนต้องปิดกิจการไป ทำให้เห็นว่าโรงสีทั้งในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดต่างถูกผูกขาดโดยนักธุรกิจที่เป็นคนจีน วิธีการประกอบกิจการคือโรงสีมักจะซื้อข้าวเปลือกที่โรงสีและขายข้าวที่โรงสีด้วย ดังนั้นหน้าที่ของโรงสีจึงจำกัดเฉพาะการสีข้าว แต่บางครั้งโรงสีเป็นผู้ส่งข้าวออก และบางครั้งก็ขายข้าวให้แก่ร้านค้าในท้องถิ่นซึ่งจะเป็นผู้ส่งออกอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กิจการโรงสีของคนจีนก็

ไม่ได้ราบรื่นเท่าไรนัก เพราะสิ่งที่น่าสะพรึงกลัวที่สุดสำหรับกิจการของคนจีนมีอยู่ 2 อย่าง คือ การถูกยึดกิจการโดยรัฐบาล และคู่แข่งที่เป็นโรงสีขนาดเล็กซึ่งเคลื่อนย้ายได้ที่เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วสำหรับคนไทยส่วนใหญ่เนื่องด้วยการขาดความรู้และประสบการณ์ในการตลาด ราคาและการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเงินทุนสำรองที่มีจำกัด ทำให้ราคาข้าว กระบวนการแปรรูปและส่งออกถูกผูกขาดโดยชาวจีนและกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่ใกล้ชิดกับรัฐ ทำให้ในระบบเศรษฐกิจการค้าข้าวชาวไทยจึงเป็นเพียงผู้ปลูกข้าวเท่านั้น (อินแกรม, 2552: 97-102)

นักธุรกิจพ่อค้าข้าวดังกล่าวได้พัฒนาตัวเองขึ้นมาในช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 25 ผู้การเป็นพ่อค้าข้าวตระกูลใหญ่ หรือ “เจ้าสัว” ที่ได้พัฒนาธุรกิจค้าข้าวไปสู่การส่งออกข้าวและเข้าไปครอบครองกิจการธนาคาร โดยพ่อค้าชาวจีนได้จัดตั้งสมาคมค้าข้าวขึ้นเพื่อกำหนดราคาข้าวและควบคุมการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของนักธุรกิจค้าข้าว นอกจากนี้ยังมีสมาคมลักษณะอื่นอีก เช่น สโมสรพาณิชย์จีน กลุ่มพ่อค้าไทย และกลุ่มจีนสยาม เป็นต้น งานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2546: 139) ได้ชี้ให้เห็นว่ามีตระกูลเชื้อสายจีนที่ครอบครองระบบเศรษฐกิจไทยได้แก่ ตระกูลหวังหลี ล่ำซ่า บูลสุข บูลกุล และเอี่ยมสุรีย์ เป็นต้น จนถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 26 มีงานของ Pisan Suriyamongkol and James F. Guyot (1980) ได้กล่าวว่ากลุ่มสมาคมจีนดังกล่าวเป็น “กลุ่มนอกภาครัฐ” ที่เข้ามามีอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่าตัวแสดงใหม่ในระบบเศรษฐกิจได้เข้ามาถ่วงดุลกับการใช้นโยบายผ่านอำนาจรัฐ แม้ว่าจะไม่ใช่กลุ่มที่มีอิทธิพลอย่างเต็มที่จนเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ก็ตาม

นอกจากนี้ “ขวานาอิสระ” ในฐานะคนกลุ่มใหม่ในสังคม ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในสังคมชนบทหลังปี พ.ศ. 2398 เป็นผลมาจากการเข้าจับจองที่ดินในการทำนาเพื่อตอบสนองการผลิตเพื่อการค้า รัฐบาลของพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 4 – 5 ได้มีนโยบายในการส่งเสริมขวานาอิสระในการบุกเบิกที่ดินทำกินและเพราะปลูก จากงานของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2546: 7-10) ได้ให้ข้อมูลว่าช่วงปี พ.ศ. 2390-2520 ขวานาได้บุกเบิกที่ดินเพื่อผลิตข้าวเนื้อที่กว่า 140 ล้านไร่ โดยเริ่มจากเนื้อที่เพาะปลูกเดิมก่อนปี พ.ศ. 2390 ที่มีอยู่เพียงไม่ถึง 10 ล้านไร่ ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเนื้อที่ในการปลูกข้าวจากเคยกระจุกตัวที่บริเวณรอบกรุงเทพฯ ได้ขยายการผลิตออกไปสู่อุทยาน จนถึงครอบคลุมพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมดสอดคล้องกับการสร้างระบบชลประทานและระบบท่อน้ำด้วยการขุดคลอง เช่น ครองรังสิต และคลองโยง เป็นต้น ทั้งนี้ หลังจากมีการสร้างทางรถไฟในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื้อที่เพาะปลูกข้าวได้ขยายไปสู่ภาคเหนือและภาคอีสานอีกด้วย ดังนั้นระบบสังคมชนบทไทยจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากอันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจการผลิตเพื่อการค้าและการส่งออกข้าว จนไปถึงการเกิดขึ้นของขวานาที่เป็นหน่วยทางเศรษฐกิจสำคัญที่ไม่ใช่เพื่อการพอยู่พอเพียงหรือวัฒนธรรมประเพณี แต่เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ทำให้เกิดขวานาอิสระที่ทำงานตอบสนองกลไกตลาด



ดังนั้น ภายใต้การผลิตข้าวเพื่อการค้าดังกล่าว “ชาวนา” ไม่ใช่กลุ่มคนที่อาศัยโดยไม่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่ชาวนากลายเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อระบบตลาด ชาวนาจึงเป็นผลผลิตของการทำให้เป็นสมัยใหม่ของยุคราชกาลที่ 4 และที่ 5 การตัดสินใจผลิตข้าวของชาวนาจึงต้องมีปฏิสัมพันธ์และคำนึงถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงของบริบททางเศรษฐกิจในระดับชาติและระหว่างประเทศ อันจะส่งผลต่อรูปแบบของนโยบายที่รัฐบาลของกษัตริย์ได้นำมาปฏิบัติต่อการผลิตสินค้าข้าว “ข้าว” จึงเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ (commodity) ในการซื้อขายแลกเปลี่ยน ไม่ใช่เป็นเพียงสินค้าสำหรับบริโภค (goods) แต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป

ชาวไทยซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นมีแนวโน้มที่จะมีความชำนาญมากขึ้นในการผลิตสินค้าหลักเพียงอย่างเดียว คือ “ข้าว” และมีสินค้าขึ้นปฐมภูมิอื่นๆ อีกไม่กี่ชนิด สินค้าเหล่านี้ผลิตเพื่อขายและใช้เงินที่ได้มาซื้อสินค้าสำหรับการบริโภค การผลิตและการค้าข้าวจึงอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราหรือกล่าวได้ว่า “เงิน” มีบทบาทอย่างมากในการผลิตและเศรษฐกิจข้าวของไทยในช่วงปี ค.ศ. 1850-1950 (พ.ศ. 2393-2493) ความต้องการข้าวไทยจากต่างประเทศก่อให้เกิดการตอบสนองต่อการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจไทย การเปลี่ยนแปลงความต้องการ (demand) จากต่างประเทศจึงส่งผลกระทบต่อปรับตัวของอุปทาน (supply) คือระบบการผลิตเพื่อตอบสนองตลาดโลก (อินแกรม, 2552: 56, 64) ดังข้อมูลปริมาณในการผลิตและการส่งออกเฉลี่ยต่อไปนี้

ตารางที่ 3. 1 ปริมาณและมูลค่าการส่งออกข้าวช่วงปี ค.ศ. 1857-1951

ช่วงเวลา (ค.ศ.)	ปริมาณเฉลี่ยต่อปี (พันหาบ)	มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (พันหาบ)	ราคาเฉลี่ยต่อหาบ (บาท)
1857-59	990	-	-
1860-64	1,841	-	-
1865-69	1,630	-	-
1870-74	1,870	5,110	2.70
1875-79	3,530	10,110	2.90
1880-84	3,580	9,610	2.70
1885-89	5,320	15,080	2.80

1890-94	7,250	23,780	3.30
1895-99	8,000	36,410	4.60
1900-1904	11,130	61,280	5.50
1905-09	14,760	81,020	5.50
1910-14	15,220	81,230	5.30
1915-19	15,790	108,140	6.50
1920-24	17,680	115,350	6.50
1925-29	23,390	169,600	7.20
1930-34	25,720	91,240	3.50
1935-39	25,370	94,570	3.70
1940-44	13,250	99,320	7.50
1946	7,580	267,340	35.30
1947	6,565	384,605	59.00
1948	13,540	1,255,335	92.00
1949	20,260	1,869,410	92.00
1950	24,820	1,996,190	80.00
1951	26,290	2,223,610	85.00

(ที่มา อินแกรม, 2552: 60)

ตารางที่ 3. 2 ปริมาณการบริโภคและส่งออกข้าวช่วงปี ค.ศ. 1907-1950

ช่วงเวลา (ค.ศ.)	ร้อยละของการส่งออกต่อผลผลิต ทั้งหมด	ข้าวที่เก็บไว้เฉลี่ยเป็นรายปี (หาบต่อหัว)
1907/8 – 1909/10	51	1.8
1910/11-1914/15	42	2.4
1915/16-1919/20	42	2.4
1920/21-1924/25	39	2.8
1925/26-1929/30	44	2.5
1930/31-1934/35	48	2.2
1935/36-1939/40	50	1.7
1940-45	23	2.7
1945-47	11	2.7
1948-50	26	3.0

(ที่มา อินแกรม, 2552: 77)

อย่างไรก็ดี การเติบโตของธุรกิจการผลิตและการค้าข้าวที่ทำให้เกิดขบวนการอิสระจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลในช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 25 รัฐบาลได้พยายามหารายได้จากการเก็บภาษีขบวนการอิสระ โดยได้ออกพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา พ.ศ. 2444 เพื่อเก็บภาษีกับชาวนา หากชาวนาคนใดไม่จ่ายภาษีอาจถูกยึดทรัพย์สินสมบัติและที่ดิน หรือต้องไปทำงานโยธาโดยคิดค่าแรงงานแทนจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษี ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐบาลได้ยกเลิกระบบการเกณฑ์แรงงาน ทำให้รัฐบาลต้องแสวงหาช่องทางใหม่เพื่อมาทดแทนแรงงานเกณฑ์ดังกล่าว ผลคือการเกิดขึ้นของระบบภาษีรัฐูปการและภาษีเงินค่านา

ภาษีดังกล่าวสร้างความเดือนร้อนให้กับชาวนาอย่างมาก จนทำให้เกิดปรากฏการณ์เลี้ยงหนีไปบุกเบิกที่ดินใหม่ที่รัฐบาลยังไม่ได้ตรวจสอบเพื่อหนีภาษี และการรวมกลุ่มกันถวายฎีกาเพื่อขอลดหย่อนภาษีต่อพระมหากษัตริย์ ชื่อเรียกร่องดังกล่าวมีมาอย่างต่อเนื่องจนถึงช่วงวิกฤตเศรษฐกิจหลัง

สงครามโลกครั้งที่ 1 จนมาถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลใหม่ได้ลดภาษี  
รัฐชูปการลงมาเหลือสองบาทต่อปี และยกเลิกทั้งภาษีรัฐชูปการและภาษีค่านา ในปี พ.ศ. 2482

จากที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นบทบาทของตัวแสดงสำคัญใน 3 ส่วนสำคัญคือ

- 1) ตัวแสดงภาครัฐ ทั้งฝ่ายกษัตริย์และข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเปิดเสรี  
ทางการค้าและทำให้ข้าวกลายเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจในการซื้อขายแลกเปลี่ยน  
ไม่ใช่เพียงบริโภคภายในครัวเรือน และเพื่อสนับสนุนการผลิตข้าวเพื่อการค้า รัฐได้  
เข้ามาสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านที่ดินและชลประทานเพื่อจัดการรูปแบบการ  
ผลิตข้าวในประเทศ
- 2) ตัวแสดงภาคธุรกิจ ทั้งโรงสีและนายหน้าค้าข้าวสารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะ  
กลุ่มทางเศรษฐกิจที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากนโยบายการค้าโดยรัฐของรัฐบาล  
ในช่วงรัชกาลที่ 4 และที่ 5 กลุ่มดังกล่าวแม้จะยังไม่เข้มแข็งและยังไม่สามารถ  
รวมตัวกันได้ แต่กลุ่มทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้เริ่มเติบโตและสะสมทุนการผลิตข้าว  
เพื่อการค้า
- 3) ตัวแสดงชาวนา ในฐานะผู้ผลิตสินค้าข้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ชาวนาจึงเป็นส่วน  
สำคัญเพราะเป็นคนกลุ่มใหม่ที่เกิดจากการพัฒนาไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ของรัฐและ  
เป็นส่วนหนึ่งกับระบบตลาดในฐานะผู้ผลิตสินค้า ชาวนาจึงสามารถถูกทำความเข้าใจ  
เข้าใจได้ว่าเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจอีกกลุ่มหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายข้าวเพื่อกำกับการผลิตข้าวเพื่อการส่งออก เป็นเรื่องของ  
นโยบายทางเศรษฐกิจที่เข้ามาควบคุมกำกับดูแลการผลิตและการซื้อขายข้าวทั้งภายในประเทศและ  
ระหว่างประเทศ จนมาสู่ยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ คือ การเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งส่งผล  
สำคัญต่อรูปแบบของนโยบายข้าวที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจนนำมาสู่นโยบายควบคุมการส่งออกข้าว ดัง  
จะกล่าวในหัวข้อถัดไป

### 3.3 ยุคของการทำให้สินค้าข้าวเป็นผลผลิตสำคัญในการค้าจตุรัสรัฐ (production stage)

ข้าวได้ถูกพัฒนาขึ้นจนกลายเป็นสินค้าสำคัญทางเศรษฐกิจ แต่ ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่  
สอง (พ.ศ. 2488-2517) ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหญ่ที่ส่งกระทบต่อการสร้างนโยบายชุดใหม่ในการ  
ควบคุมการส่งออก คือ “นโยบายพรีเมียมข้าว” อันส่งผลให้เกิดการจัดความสัมพันธ์รูปแบบใหม่  
ระหว่างรัฐและกลุ่มทางเศรษฐกิจ ที่รัฐได้แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากนโยบายพรีเมียมข้าวจน  
สามารถเป็นแหล่งที่มาของรายรับหลักของภาครัฐ การเติบโตของการผลิตข้าวในยุคนี้จึงให้บทบาท  
สำคัญกับตัวแสดงภาครัฐที่พยายามควบคุมภาคธุรกิจและภาคส่งออก ที่สามารถจัดการกับราคาข้าว

ภายในประเทศไทยผ่านการลดราคาโดยใช้เหตุผลจากนโยบายพรีเอมิยมข้าว กลุ่มดังกล่าวจึงเติบโตขึ้นมาก ในขณะที่กลุ่มขบวนการกลับกลายเป็นกลุ่มที่เดือดร้อนที่สุดจากนโยบายดังกล่าว

ภายใต้ช่วงเวลา พ.ศ. 2488-2517 จะพบว่าในบริบททางการเมืองระดับชาติได้มีความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจกันอย่างมากระหว่างกลุ่มของคณะราษฎร กลุ่มชาตินิยม และกลุ่มอนุรักษนิยม จนช่วงหลังปีพ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ระบอบการเมืองไทยมีลักษณะที่เป็นเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarian regime) ที่รัฐทำการผูกขาดอำนาจในทางการเมือง ระบบการเมืองที่ปิดจึงทำให้รูปแบบของการจัดเรียงสถาบันระหว่างรัฐและกลุ่มทางสังคมมีลักษณะที่เป็นแบบบนลงล่าง ส่งผลให้รัฐสามารถออกนโยบายบังคับได้อย่างเข้มแข็ง อย่างพรีเอมิยมข้าวและนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตร โดยไม่ได้มีการต่อต้านจากมวลชนในระดับที่สามารถสร้างผลสะท้อนให้กับรัฐได้

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุคนี้ได้มีพลังจากภายนอกที่ทำให้นโยบายข้าวของไทยต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยหลักจากเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่สอง แม้สหรัฐอเมริกาจะไม่ปรับให้ประเทศไทยเป็นผู้แพ้สงครามเพราะเข้าร่วมกับกองทัพญี่ปุ่น แต่อังกฤษยังคงไม่พอใจประเทศไทยที่ยอมเป็นฐานทัพให้กับญี่ปุ่นในการบุกโจมตีอาณานิคมของอังกฤษทั้งพม่า มลายู และสิงคโปร์ อังกฤษจึงต้องการลงโทษไทยเสียก่อนที่จะประกาศยกเลิกสถานการณเป็นศัตรูกับไทยจนนำมาสู่ข้อตกลงวันที่ 1 มกราคม 2489 ผู้แทนรัฐบาลไทยได้รับอนุมัติให้ลงนามกับผู้แทนอังกฤษที่สิงคโปร์ โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับ “ข้าว” 2 ข้อ (Ingram, 1955: 87) คือ

- 1) ไทยต้องส่งข้าวให้กับอังกฤษ 15 ล้านตันโดยไม่คิดมูลค่า (คิดเป็นเงินไทยประมาณ 2,520 ล้านบาท)
- 2) ข้าวที่เหลือจากการบริโภคในประเทศไทยจะขายให้กับองค์การข้าวในราคาที่ตกลงไว้

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องซื้อข้าวจากตลาดภายในประเทศในราคาถูกลง แต่ราคาข้าวในตลาดต่างประเทศกลับมีราคาสูงมาก คือสูงกว่าตันละ 40 ปอนด์ ขณะที่รัฐบาลไทยซื้อข้าวภายในประเทศเพียง 15-16 ปอนด์เท่านั้น ดังนั้นถ้าปล่อยให้ข้าวไทยมีการส่งออกโดยเสรีก็จะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย จึงทำให้รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องควบคุมการส่งออกข้าวโดยการจัดตั้ง “สำนักงานข้าว” (Rice office) ขึ้นมาทำหน้าที่ส่งออกข้าวแต่เพียงผู้เดียว หรือกล่าวได้ว่ารัฐได้ประโยชน์จากการซื้อข้าวราคาถูกมอบให้อังกฤษ แต่ชาวนาต้องแบกรับภาระราคาข้าวภายในประเทศตกต่ำ ทั้งๆที่ราคาข้าวในตลาดโลกแพง (อภิชัยและมนตรี, 2531: 25; ณรงค์, 2548: 15)

อย่างไรก็ดี ราคาข้าวในตลาดโลกที่สูงมากกว่าภายในประเทศ 10-20 เท่าตัว ได้ดึงดูดผู้ค้าข้าวภายในประเทศให้ทำการกักตุนและลักลอบส่งออกข้าว ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศยังคงสูง

ด้วยเหตุนี้ในปีพ.ศ. 2493 รัฐบาลจอมพล ป. จักรกฤษณ์การควบคุมการส่งออก แต่หันไปเก็บภาษีจากการส่งออกข้าว หรือที่เรียกว่า “พรีเมียมข้าว” (Rice premium) โดยจะทำการเก็บภาษีผันแปรตามการส่งออก ด้วยเหตุนี้การกำหนดอัตราพรีเมียมจึงเชื่อมโยงกับการส่งออกอย่างเห็นได้ชัด คือ เมื่อพรีเมียมสูง การส่งออกก็จะน้อย แต่ถ้าผู้ส่งออกยังคงต้องการรักษาระดับกำไรของตนเองเอาไว้ก็ต้องหันกลับไปลดราคาข้าวภายในประเทศแทน ขาวนาจึงกลายเป็นผู้แบกรับนโยบายพรีเมียมข้าวแทนผู้ส่งออก (ณรงค์, 2548: 16)

โดยเนื้อหาแล้ว “พรีเมียมข้าว” คือ ภาษีพิเศษนอกเหนือจากภาษีส่งออกปกติที่กระทรวงพาณิชย์เรียกเก็บจากผู้ส่งออกข้าวออกไปขายในต่างประเทศ ซึ่งอัตราการเก็บภาษีพิเศษดังกล่าวจะแตกต่างกันไปตามจำนวนและคุณภาพของข้าวที่ทำการส่งออก พรีเมียมข้าวจึงเป็นนโยบายที่บีบให้อุปทาน (Supply) ภายในประเทศสูงกว่าอุปสงค์ (Demand) เพื่อลดราคาข้าวซึ่งหมายถึงการกดให้ขาวนาไม่ได้ผลกำไรจากสถานะที่ราคาข้าวในตลาดโลกกำลังสูง

ประเด็นสำคัญของนโยบายพรีเมียมข้าวจึงเป็นการเก็บภาษีไม่ให้มีการส่งออกข้าวอย่างเสรี ทั้งๆที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูง และเมื่อภาคธุรกิจต้องการส่งออกข้าวจึงนำส่วนต่างจากการที่ถูกเก็บค่าพรีเมียมข้าวมาลดราคารับซื้อข้าวเปลือกจากขาวนา ส่งผลให้ขาวนากลายเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายพรีเมียมข้าว การผลิตข้าวเพื่อขายไม่ได้สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอกับการยังชีพแม้ว่าราคาข้าวในตลาดโลกจะสูงก็ตาม การเอารัดเอาเปรียบขาวนาในลักษณะนี้จึงเกิดมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล (การหารายได้เข้าสู่รัฐ) และการดำเนินการของภาคธุรกิจ เช่น ผู้ส่งออก และหน่วยธุรกิจในระดับท้องถิ่นที่รับซื้อข้าวเปลือก เช่น โรงสีและท่าข้าว เป็นต้น ในด้านการกดราคารับซื้อข้าวเปลือก

ในด้านของโรงสีและพ่อค้าส่งออกที่ถือว่าความท้าทายของพ่อค้าชาวจีน คือ รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่สนับสนุนเศรษฐกิจแบบชาตินิยม โดยเห็นว่าขาวนาไทยควรจะขายข้าวและซื้อสินค้าต่างๆ จากธุรกิจสัญชาติไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลมีนโยบายที่จะควบคุมการดำเนินการของธุรกิจชาวจีนผ่านการควบคุมการค้าข้าว ควบคุมการก่อตั้งสมาคมชาวจีน และตั้งกลุ่มธุรกิจเชื้อสายไทย เช่น บริษัทเดินเรือสยามสตีม และบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ เป็นต้น หลายบริษัทการค้าที่เป็นธุรกิจผูกขาดและได้รับอนุญาตจากรัฐบาลมีสมาชิกของคณะราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น (ผาสุก และเบเคอร์, 2546: 147-148)

นโยบายพรีเมียมข้าวนอกจากจะเป็นการเก็บรายได้เข้าสู่รัฐ<sup>8</sup> แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการลดต้นทุนค่าครองชีพให้กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลให้การพัฒนาอุตสาหกรรมหลังปี 2500 มีการเติบโตมากยิ่งขึ้น เพราะสามารถใช้แรงงานโดยให้ค่าจ้างในระดับต่ำได้ ประกอบกับการพัฒนาที่ไทยร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก (World Bank) อย่างใกล้ชิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 และการช่วยประเทศไทยวางแผนพัฒนาเกษตรกรรมการลงทุนด้านการผลิตสินค้าเกษตรผ่านองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (United States Agency for International Development, USAID) กระบวนการผลิตข้าวของไทยจึงถูกพัฒนาขึ้นควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม (Nikol et al., 1982: 3-5; Phongpaichit and Baker, 2002: 452; Turton, 1992b: 72)

การเก็บภาษีพรีเมียมข้าวเป็นรายได้หลักของ “กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” ด้วยเหตุผล 3 ประการ (ประภาส, สุภา และบุญชร, 2546: 38) คือ

- 1) การจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวมีผลในการกตราคาข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก พรีเมียมข้าวจึงเป็นการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ
- 2) การจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว มีผลให้ค่าครองชีพในภาคเมืองต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเกื้อกูลต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม
- 3) พรีเมียมข้าวเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล หากยกเลิกการเก็บภาษีประเภทนี้ รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่สามารถมีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรเท่าที่ควร

### ตารางที่ 3.3 พรีเมียมข้าวช่วงเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม พ.ศ. 2504-2518

พรีเมียมข้าวช่วงเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม พ.ศ. 2504-2518		
พ.ศ.	จำนวนเงินพรีเมียม (ล้านบาท)	ค่าพรีเมียม (บาท/ตัน)
2504	872.00	552.95
2505	753.00	592.12
2506	819.00	577.86
2507	1,238.00	622.85
2508	1,192.00	639.72
2509	995.00	660.25

<sup>8</sup> รายได้ของรัฐบาลในช่วงปี 2499 – 2508 พรีเมียมข้าวตกประมาณร้อยละ 9-17 ของรายได้รวมของรัฐบาล (คูใน รังสรรค์, 2530: 237)

2510	995.00	617.48
2511	1,268.00	1,185.05
2512	1,037.00	1,014.28
2513	540.00	507.33
2514	225.00	142.67
2515	158.00	74.81
2516	333.00	392.35
2517	3,123.00	3,029.68
2518	317.00	389.56

(ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย)

นโยบายที่สำคัญควบคู่ไปกับการจัดเก็บพรีเมียมข้าว คือ “นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก” เป็นนโยบายที่เข้ามาแก้ไขราคาข้าวเปลือกตกต่ำด้วยการที่รัฐบาลจะเป็นผู้ “รับซื้อ” ข้าวเปลือกนั้น โดยรัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า (อคส.) เพื่อช่วยในการรักษาระดับราคาสินค้าให้แก่ผู้ผลิตและชาวนา การยกระดับราคาสินค้าเกษตรของ อคส. ได้เริ่มรับซื้อข้าวเปลือกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา แต่การเข้ามารับซื้อข้าวเปลือกดังกล่าวยังไม่ใช่โครงการที่ชัดเจนของรัฐบาล นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลจึงเริ่มมีความชัดเจนในปี พ.ศ. 2509 (วันชัย, 2531: 16)

ในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2508 คณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีมติแต่งตั้ง “คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี คือ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธาน และผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงเศรษฐการ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ทำการวางโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านต่างๆ เช่น การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น การพยุงราคาข้าวเปลือก และการช่วยเหลือด้านสินเชื่อให้กับเกษตรกร โดยทำผ่านการช่วยเหลือผ่านสถาบันชาวนา กลุ่มชาวนา สหกรณ์ และสมาคมชลประทานราษฎร์ ด้วยเหตุนี้ นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกจึงถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่องหลังจากปี พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา (วันชัย, 2531: 16-17)

นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก จึงเป็นรูปแบบของนโยบายรับซื้อข้าวโดยรัฐบาล เพื่อเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาตลาดข้าวเปลือก โดยหน่วยงานหลักที่ทำการรับซื้อข้าวเปลือกไม่ใช่องค์การคลังสินค้า (อคส.) แต่เป็น “องค์การตลาดเพื่อการเกษตร” (อ.ต.ก.) เป้าหมายของนโยบายจึงเป็นการกระตุ้นให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดภายในประเทศมีราคาสูงขึ้น



ดังนั้น นโยบายภาษีพรีเอมิยมข้าวที่ส่งผลให้เกิดการกดราคาข้าวภายในประเทศ ในขณะที่นโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตรถูกนำมาปฏิบัติเพื่อจัดการกับปัญหาการขาดตลาดชั่วคราว ช่วงเวลานี้ตัวแสดงอย่างภาครัฐได้รับประโยชน์อย่างมากจากนโยบายพรีเอมิยมข้าว และพยายามต่อต้านจากกลุ่มธุรกิจพ่อค้าส่งออกที่ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาของพรีเอมิยมข้าว และตัวแสดงอย่างชาวนาเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากราคาข้าวภายในประเทศที่ตกต่ำมากที่สุด ซึ่งภายใต้บริบทของการเมืองที่เป็นเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarian regime) ทำให้การเคลื่อนไหวของชาวนาเพื่อแสดงข้อเรียกร้องยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ แต่การก่อตัวของกลุ่มนอกภาครัฐ ทั้งภาคธุรกิจและชาวนาได้เติบโตขึ้นอย่างมากในยุคต่อไป

### 3.4 ยุคของการเจริญเติบโตทางการค้าและการผลิต (economic stage)

ยุคของการเจริญเติบโตทางการค้าและการผลิตเป็นยุคสำคัญต่อระบบการผลิตข้าวไทยในระบบเศรษฐกิจ เพราะเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การปฏิวัติเขียว” (green revolution) ที่เปลี่ยนวิธีการผลิตข้าวอย่างก้าวกระโดด โดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก ทำให้ผลผลิตข้าวที่เข้าสู่ตลาดมีจำนวนมากเกินไป นำไปสู่ราคาข้าวที่ตกต่ำ ส่งผลให้รัฐบาลต้องมีมาตรการในการจัดการกับสินค้าส่วนเกินและราคาที่ตกต่ำดังกล่าว ภายใต้บริบททางการเมืองที่พ้นจากระบบเผด็จการอำนาจนิยมมาสู่การพัฒนาการเมืองแบบเปิดมากยิ่งขึ้น

ยุคของการเจริญเติบโตทางการค้าและการผลิตในช่วงของ พ.ศ. 2516-2523 เป็นยุคของการเคลื่อนไหวของกลุ่มนอกภาครัฐ (extra-bureaucracy) ทั้งภาคธุรกิจและกลุ่มชาวนา อันเป็นผลมาจากบริบททางการเมืองที่ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมได้ล่มสลายลง และเกิดการเคลื่อนไหวของประชาชนอย่างต่อเนื่องในการต่อต้านรัฐบาล ซึ่งทำให้เกิดกระแสของการรวมกลุ่มของชาวนาเช่นเดียวกัน กระแสดังกล่าวได้ระเบิดออกมาเป็นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่ส่งผลให้พลังนอกภาครัฐเติบโตขึ้นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น กรณีนายไช่ วังตระกูล ชาวนาจังหวัดพิษณุโลก นำการประท้วงเรียกร้องให้ราคาข้าวสูงขึ้น ส่งผลให้ชาวนาชาวไร่ในบริเวณอำเภอใกล้เคียงและนิสิตนักศึกษา สนับสนุนการรณรงค์ต่อต้านปัญหาอัตราดอกเบี้ยสูง และการยึดครองที่ดินโดยอิทธิพลท้องถิ่นและเจ้าหนี้ (ผาสุกและเบเคอร์, 2546: 378)

การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวนาได้ทำการต่อต้านรัฐใน 2 ระดับ คือ

- 1) การต่อต้านในชีวิตประจำวัน (everyday resistance) คือ การต่อต้านทางอ้อมต่อนโยบายรัฐ ทั้งการไม่เข้าไปมีส่วนร่วม การแสดงท่าทีเฉยชา และการเกิดขึ้นของโจรชาวนาที่สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐรวมศูนย์ที่ขยายลงไปผ่านระบบเศรษฐกิจการค้าข้าว (ประภาส, 2542: 12-13) และกบฏชาวนาที่เกิดขึ้น

ในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ เช่น กลุ่มของนายศิลา วงศ์สิน ก่อตั้งหมู่บ้านแห่งหนึ่งในนครราชสีมาเพื่อต่อต้านการปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ (ทักษ์, 2552: 159)

- 2) การต่อต้านผ่านขบวนการทางสังคม (social movement) คือ การเกิดขึ้นของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ในปีพ.ศ. 2517 สอดคล้องกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษาและประชาชน ซึ่งส่งผลให้ชาวนาได้เรียนรู้ว่าความเป็นอยู่ที่ยากลำบากของตนเกิดมาจากการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าที่ดินและผู้ส่งออกข้าว ทำให้การต่อต้านรัฐมีลักษณะที่เป็นทางการและมีการจัดองค์กรที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเป็น “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” การเคลื่อนไหวเน้นที่ปัญหาหนี้สิน ราคาข้าว และการจัดการที่ดิน (กนกศักดิ์, 2540: 91-109; ผาสุกและเบเคอร์, 2546: 379)

บริบทของประชาธิปไตยหลัง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม ส่งผลให้บรรยากาศทางการเมืองเป็นการเมืองระบบเปิดมากยิ่งขึ้น นักวิชาการและนักศึกษาที่มีโครงการในการเผยแพร่ความรู้เรื่องเสรีภาพและความเป็นธรรมในพื้นที่ชนบทเป็นการกระตุ้นให้ชาวนาเกิดจิตสำนึกในการต่อต้านการเอารัดเอาเปรียบจากภาครัฐ ผลคือทำให้เกิดขบวนการชาวนาที่ออกมาชุมนุมประท้วงอย่างกว้างขวางภายใต้คำขวัญว่า “ไม่รบนายไม่หายจน” เกิดการชุมนุมประท้วงในกรุงเทพฯ หลายครั้ง ในปัญหาการจัดสรรที่ดินและหนี้สินเรื้อรัง จนมาสู่การก่อตั้ง “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ พยายามแก้ไขปัญหของชาวนา เช่น การตั้ง “คณะกรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชาวนาชาวไร่” ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 เป็นต้น (ประภาส, 2541: 21-22)

หลักเหตุการณ์ 14 ตุลาคม รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดตั้ง “กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” เป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นตาม พรบ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ปี พ.ศ. 2517 และมีสำนักงานอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการผลิต เพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร (ประภาส, สุภา และบุญชน, 2546: 40)

ในเวลาต่อมา การริเริ่มนโยบายในรัฐบาลคึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2518 ได้พยายามประสานผลประโยชน์เพื่อจัดการความขัดแย้งภายในประเทศหลังเหตุการณ์เดือนตุลา ระหว่างการกดขี่ของภาครัฐและการเดือนร้อนของกลุ่มนอกภาครัฐ นำมาสู่นโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการและการให้เงินอุดหนุนภาคส่วนต่างๆ ในสังคม เช่น นโยบายประกันราคาข้าว เงินกองทุนพัฒนาตำบล และนโยบายรักษาพยาบาลฟรีแก่คนจน เป็นต้น (Warr, 1993: 13)

ปัญหาข้าวราคาตกต่ำเพราะผลผลิตเข้าสู่ตลาดมากเกินไปนั้น มีสาเหตุหลักมาจากปรากฏการณ์ที่เรียกว่า การปฏิวัติเขียว (Green revolution) ในช่วงปีพ.ศ. 2515-2520 ที่มีการ

สร้างนวัตกรรมด้าน พันธุ์ข้าวเกิดขึ้นใหม่ โดยเริ่มจากการที่สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute, IRRI) ได้ค้นคว้า จนพบข้าวพันธุ์มหัศจรรย์หรือที่เรียกว่า IR87 ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง สามารถปลูกได้ทุกฤดู มีการตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีดี ให้ผลผลิตสูงเมื่อเพาะปลูกในพื้นที่ชลประทาน ข้าวพันธุ์ดังกล่าวได้แพร่กระจายไปในส่วนต่างๆของโลกอย่างรวดเร็ว และเข้ามาในไทยโดยใช้ชื่อพันธุ์ “กข.1” และถูกพัฒนาเป็นพันธุ์ข้าวไม่ไวต่อแสงตามศูนย์วิจัยแต่ละภูมิภาค เช่น ปทุมธานี1 สุพรรณบุรี 60 ชัยนาท 1 เป็นต้น การเติบโตของพันธุ์ข้าวดังกล่าวจึงสอดคล้องกับการพัฒนาที่มีการสร้างเขื่อนเพื่อชลประทานจำนวนมากสำหรับการปลูกข้าวนอกฤดูฝน หรือที่เรียกว่าพื้นที่เพาะปลูกข้าวแบบเข้มข้น (rice cropping intensity) และการผลิตข้าวแบบปลูกสองครั้ง (double-cropping) กล่าวคือปลูกได้มากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปีบนที่ดินเดิม ซึ่งเป็นที่มาของ “ข้าวนาปรัง”<sup>9</sup> (สมพร, 2553: 5-7)

อย่างไรก็ดี งบประมาณในการวิจัยส่วนใหญ่มาจากองค์กรเอกชนและสถาบันวิจัยจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยสำหรับภาครัฐ จากตารางที่ 3.4 จะพบว่างบประมาณวิจัยข้าวของกระทรวงเกษตรฯ ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2514-2540 จะอยู่ที่ร้อยละ 10-15 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งยังถือว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่มากนัก สาระสำคัญในการวิจัยคือ การสร้างข้าวพันธุ์ใหม่ที่ไม่ไวต่อแสง ทนต่อสภาพแวดล้อม และการพัฒนาความสามารถในการต้านแมลงและโรคต่างๆ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>9</sup> ประเทศไทยปลูกข้าว ปีละ 2 ครั้ง เรียกว่า ข้าวนาปี และ ข้าวนาปรัง

“ข้าวนาปี” (wet-season rice) จะปลูกในช่วงฤดูฝน พฤษภาคม – ตุลาคม ข้าวต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลักและสามารถปลูกได้ในพื้นที่นอกชลประทาน ผลผลิตจึงสามารถเก็บเกี่ยวได้ในช่วงพฤศจิกายน – ธันวาคม ทำใหู้ปทานผลผลิตในตลาดมีมากในช่วงมกราคม

“ข้าวนาปรัง” (dry-season rice) จะปลูกในช่วงฤดูแล้งและร้อน พฤศจิกายน – เมษายน ข้าวจะปลูกในเขตชลประทาน เพราะต้องอาศัยน้ำจากระบบชลประทานและใช้เมล็ดข้าวพันธุ์ กข. พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง มีเขื่อนสำคัญคือเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์

ตารางที่ 3. 4 การจัดสรรงบประมาณในการวิจัยข้าวปีพ.ศ. 2514-2540

ปี	ค่าเฉลี่ยของ งบประมาณของ กระทรวงเกษตร  (ล้านบาท)	ค่าเฉลี่ยงบประมาณที่ ถูกจัดสรรให้การ วิจัยข้าว  (ล้านบาท/ร้อยละ)	ค่าเฉลี่ยอัตราการเพิ่ม งบประมาณวิจัย  (ร้อยละ)
2514-2518	495.74	73.53 (14.83)	-
2519-2523	700.75	87.63 (12.51)	3.85
2524-2528	875.08	111.14 (12.70)	5.36
2529-2533	1,018.18	102.47 (10.06)	-1.56
2534-2538	1,637.01	197.46 (12.06)	18.54
2539-2540	2,018.27	220.20 (10.91)	5.75

(ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)

สำหรับเรื่องข้าวโดยตรงนั้น ได้มีการตั้งกรมข้าวได้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 ทำหน้าที่ดูแลเรื่องข้าว ด้านการผลิตทั้งระบบ จากงานวิจัยพัฒนา ไปถึงงานส่งเสริมให้กับชาวนา โดยในส่วนของภูมิภาคจะมีข้าวจังหวัดและข้าวอำเภอ ต่อมาใน พ.ศ. 2510 มีแนวคิดนำงานส่งเสริมพืชมารวมกันจัดตั้งเป็นกรมส่งเสริมการเกษตรและให้รวมกรมข้าวและกรมกสิกรรมมาเป็นกรมวิชาการเกษตร ส่วนกรมประมง และกรมปศุสัตว์ ยังคงเหมือนเดิม งานข้าวจึงถูกแบ่งแยกให้เล็กลงไปโดยปริยายและไปอยู่อย่างกระจัดกระจาย ในกรมวิชาการบ้าง กรมส่งเสริมการเกษตรบ้าง เป็นต้น

การปฏิบัติเชิงวิจัยส่งผลอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตข้าวมาสู่อุตสาหกรรมการผลิตข้าวจำนวนมาก (mass production) โดยตารางที่ 3.5 ได้แสดงให้เห็นว่าการผลิตข้าวนาปรังมีอัตราผลผลิตเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 14.56 หรือคิดเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้น 780,000 ตัน และภายใต้ช่วงเวลาพ.ศ. 2514-2543 การผลิตนาปรังมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.33 โดยจำนวนผลผลิตของนาปรังเฉลี่ยทั้งหมดจะประมาณร้อยละ 20.98 และที่เหลือเป็นข้าวนาปีร้อยละ 79.02 หรือกล่าวได้ว่า 1 ใน 5 ของผลผลิตเฉลี่ยทั้งหมดของข้าวไทยในช่วงพ.ศ. 2514-2543 มาจากข้าวนาปรัง

ตารางที่ 3. 5 ปริมาณผลผลิตและอัตราการเติบโตของการผลิตเปรียบเทียบนาปีและนาปรัง

	นาปี	นาปรัง	ผลผลิตรายปีเฉลี่ย	นาปี	นาปรัง	ผลผลิตรายปีเฉลี่ย
	ผลผลิต (ล้านตัน)			อัตราการเติบโตของผลผลิต (ร้อยละ)		
2514-2518	13.2	1.03	14.23	-	-	-
2519-2523	14.32	1.78	16.1	1.7	14.56	2.63
2524-2528	16.54	2.34	18.88	3.1	6.29	3.45
2529-2533	16.59	2.53	19.1	0.06	1.62	0.23
2534-2538	17.44	2.94	20.38	1.02	3.24	1.34
2539-2543	18.76	4.98	23.74	1.51	13.87	3.3
อัตราส่วนร้อยละ	79.02	20.98	100	-	-	-
ค่าเฉลี่ยการเติบโต				1.68	15.33	2.67

(ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)

ประเด็นคือเมื่อผลผลิตข้าวที่เข้าสู่ตลาดมีจำนวนมากขึ้นทำให้เกิดภาวะตกต่ำของราคาข้าว โดยเฉพาะในช่วงเวลาเก็บเกี่ยว ซึ่งเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุนจำต้องเร่งขายข้าวในทันทีภายหลังการเก็บเกี่ยว ทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาในตลาดข้าวเปลือกเพื่อยกระดับราคาฟาร์มให้สูงขึ้น รัฐบาลของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้พยายามออกนโยบาย “ประกันราคาพืชผล” ที่นำไปใช้ต่อในช่วงระหว่างปี 2519-2523 รัฐได้ใช้มาตรการพยุงราคาโดยให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพยุงราคาไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป รวมถึงการใช้นโยบายประกันราคาข้าวและให้เงินช่วยเหลือเกษตรกร แต่นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (ณรงค์, 2548: 20)

ปรัชญาของนโยบายประกันราคา (price guarantee) เป็นมาตรการที่รัฐใช้จูงใจให้เกษตรกรทำการผลิตสินค้ามากขึ้น โดยการกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าให้แก่เกษตรกร เพื่อเป็นการประกันว่าเกษตรกรจะขายผลผลิตได้ไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด อันจะมีหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐดูแลราคาประกัน ถ้าราคาสินค้าในท้องตลาด “ต่ำกว่า” ราคาประกันหรือราคาอ้างอิง รัฐจะต้องเป็นผู้ชดเชยเงินส่วนที่แตกต่างระหว่างราคาประกันกับราคาท้องตลาดให้กับเกษตรกรในฐานะผู้ผลิตข้าว (ประภาส, สุภา และบัญญัติ, 2546: 37)

โครงการประกันราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลได้ถูกนำมาใช้จริงในปี พ.ศ. 2519 เท่านั้น โดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปรับซื้อข้าวจากชาวนาโดยตรง แต่จะปล่อยให้ราคาข้าวในตลาดเป็นไปตามกลไกปกติ แต่รัฐบาลจะให้ผู้ที่ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาซื้อในราคาที่ทางรัฐบาลกำหนด โดยรัฐบาลอาจจะใช้วิธีการขอร้องผู้ที่รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาให้ซื้อตามที่รัฐบาลประกัน หรืออาจใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับให้โรงสีหรือท่าข้าวซื้อข้าวเปลือกในราคาประกัน และส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาประกัน รัฐบาลจะเป็นผู้เข้ามาให้งบประมาณสนับสนุน เป้าหมายของนโยบายมี 2 ข้อสำคัญคือ

- 1) เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรได้รับราคาสินค้าที่สูงขึ้น เน้นเฉพาะสินค้าสำคัญ เช่น ข้าวเปลือก มันสำปะหลัง อ้อย และข้าวโพด
- 2) เพื่อสร้างกลไกราคาในตลาดให้มีเสถียรภาพ ยั่งยืน และสามารถทำให้เกษตรกรสามารถดำรงชีพได้อย่างเพียงพอ

รัฐบาลภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) และ 4 (พ.ศ. 2520-2524) มีการนำนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรหรือการจัดตั้งระบบราคาขั้นต่ำจึงเป็นแนวทางควรจำกัดอยู่ในระดับราคาที่เกษตรกรพอใจ และควรเป็นพืชผลที่ผู้ผลิตอยู่ในเขตยากจนเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ผลผลิตข้าว ในโครงการประกันราคาข้าว ปี พ.ศ. 2519 สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ใช้กรมการค้าภายในและ อ.ต.ก. เป็นกลไกสำคัญในการประกันราคาข้าว ซึ่งโครงการได้ประกาศประกันราคาประกันของข้าวเปลือกตันละ 2,500 บาท และรัฐบาลต้องจ่ายเงินกว่า 6.7 หมื่นล้านบาท ไปชดเชยการขาดทุนจากการประกันราคาข้าวดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีมติแต่งตั้ง “คณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่” (ก.ช.น.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี แทน “คณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน” (ก.ส.ส.) ที่ตั้งขึ้นสมัยรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยสำนักงานคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (สำนักงาน ก.ช.น.) มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกองในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่สอบสวนและไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้สินของชาวนาชาวไร่ (ประภาส, สุภา และบัญญัติ, 2546: 33) คณะกรรมการดังกล่าวตั้งขึ้นเพื่อ

แก้ไขปัญหาวานาในด้านของหนี้สิน สอดคล้องกับชุดนโยบายแทรกแซงราคาด้วยนโยบายประกันราคาพืชผล

อย่างไรก็ดี นโยบายประกันราคาพืชผลก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในช่วงหลังปีพ.ศ. 2520 เป็นต้นไป เพราะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่ “โครงการรับจำนำข้าว” ที่ถูกใช้อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา ยาวนาน แม้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายจะเป็นการแทรกแซงกลไกราคาแบบระยะสั้นก็ตาม ดังจะ กล่าวในส่วนต่อไป อย่างไรก็ดี นโยบายประกันราคาพืชผลได้ถูกนำมาใช้อีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2552/2553 ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งจะกล่าวอีกทีในฐานะที่เป็นความท้าทายของ นโยบายจำนำข้าวในบทที่ 6

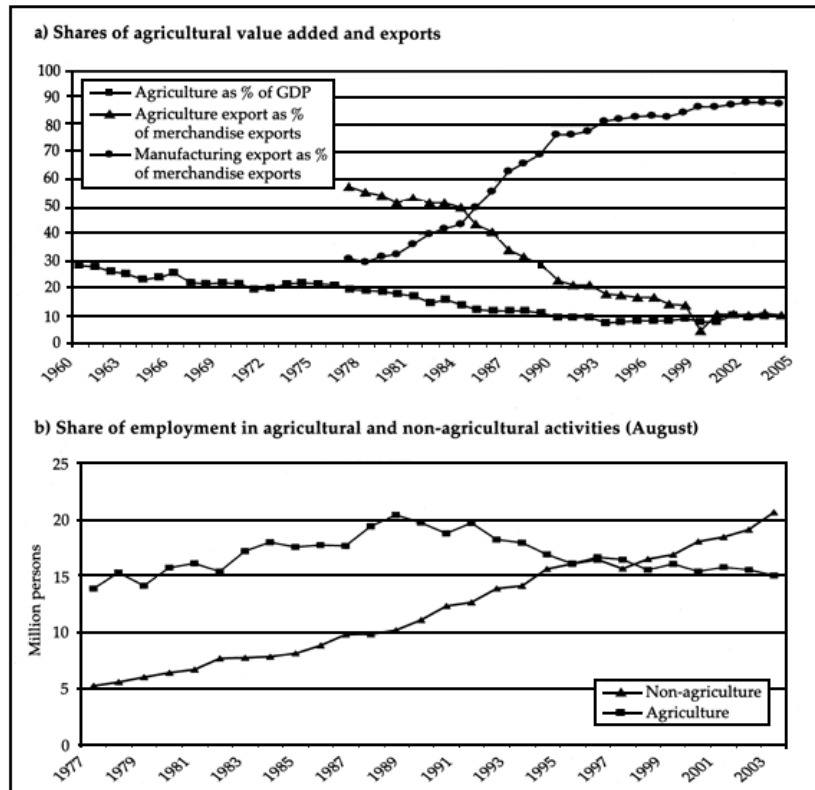
### 3.5 ยุคของนโยบายข้าวกลายเป็นสถาบัน (institutional stage)

ยุคของนโยบายข้าวกลายเป็นสถาบัน เป็นยุคที่เป็นจุดเปลี่ยนของมาตรฐานการสร้างนโยบาย ข้าวในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจสำคัญในการแทรกแซง “กลไกราคา” และเป็นเครื่องมือทาง การเมืองสำคัญในการ “ควบคุมกลุ่มนอกภาครัฐ” ทั้งในด้านของภาคธุรกิจโรงสี ผู้ส่งออก และกลุ่ม ชาวนา โดยนโยบายจำนำข้าวที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของรัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democracy) ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้น แต่กลับถูกใช้ อย่างต่อเนื่องในอีก 2 ทศวรรษต่อมา

บริบทในยุคของนโยบายข้าวกลายเป็นสถาบัน ช่วงพ.ศ. 2520-2530s นี้ เป็นยุคของการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ นโยบายจำนำข้าวในช่วงเริ่มต้นที่กำหนดให้ราคาจำนำ ต่ำกว่าราคาข้าวภายในประเทศเพื่อให้รัฐบาลสามารถเก็บข้าวราคาถูกไว้ก่อนในช่วงต้นฤดูการที่ ผลผลิตออกมาเป็นจำนวนมาก และให้ชาวนามาไถ่ถอนคืนพร้อมดอกเบี้ย สำหรับนำข้าวดังกล่าวไป ขายในช่วงปลายฤดูที่ราคาข้าวสูงขึ้น การช่วยเหลือดังกล่าวมีความจำเป็นเพราะ ตามแผนภาพที่ 3.1 แม้ว่าระบบเศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (structural change) ในช่วงปีพ.ศ. ทศวรรษ 2520 จากเศรษฐกิจแบบการเกษตรมาสู่เศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม แต่จำนวนแรงงานที่ ดำรงอยู่ในภาคเกษตรกรรมยังมีจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาช่วงเหลือปัญหาด้านราคา สินค้าเกษตรเพื่อดูแลคนกลุ่มนี้ (Warr, 1993: 37, 58)

แผนภาพที่ 3. 1 รายได้ประชาชาติและสำรวจแรงงานในช่วงปีค.ศ. 1960-2000s

(พ.ศ. 2503-2543)



(ที่มา: คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2520 สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจข้าวที่ราคาข้าวราคาตกต่ำอย่างมาก ชาวนาอิสระขาดทุนจำนวนมากจากการผลิต เงินช่วยเหลือต่างๆ จากรัฐบาลต่อไปถึงมือของพ่อค้าคนกลาง ผู้ส่งออก และผู้กำหนดราคาข้าว มากกว่าที่จะช่วยเหลือชาวนา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากชาวนาอิสระมาสู่ “ชาวนารับจ้าง” เพราะชาวนาดังกล่าวต้องเสียที่ดินไปจากการเป็นหนี้ จึงต้องทำการเช่านา หรือรับจ้างทำนาเพื่อความอยู่รอด หรือไม่ก็ต้องออกจากชนบทไปสู่งานเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเติบโตในช่วงเวลาดังกล่าว กล่าวโดยย่อได้ว่าเกิดปรากฏการณ์ชาวนารับจ้างที่ยังคงดำรงอยู่ในภาคการเกษตร และแรงงานอพยพภายในประเทศไทยที่เปลี่ยนวิถีชีวิตจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม



ตารางที่ 3. 6 เปรียบเทียบสัดส่วนสินค้าเกษตรต่อการส่งออก สินค้าส่งออกและ GDP

ปี	สัดส่วนสินค้าเกษตรส่งออกต่อ สินค้าส่งออกทั้งหมด (%)	สัดส่วนสินค้าเกษตรและ อุตสาหกรรมกรรมเกษตร ส่งออกต่อสินค้าส่งออก ทั้งหมด (%)	สัดส่วนของสินค้าเกษตรต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (% ของ GDP)
2526	48.8	59.4	20.3
2531	30.3	42.8	16.7
2536	17.5	27.0	8.9
2537	17.2	26.7	9.3
2538	16.5	25.9	7.7
2539	16.3	26.4	9.5
2540	14.3	23.7	9.8
2541	13.5	22.6	11.3
2542	12.0	21.3	9.7
2543	10.6	18.8	9.1

(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

ในทศวรรษที่ พ.ศ. 2520 ได้เกิดหน่วยงานสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร 2 หน่วยงาน<sup>10</sup> คือ

- 1) ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาผลผลิตเกษตรกร (ศ.ร.ก.) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในการดำเนินการยกระดับราคาข้าวเปลือกในฤดูการผลิต พ.ศ. 2524/24 และ 2524/25 โดยทำหน้าที่ในการประสานงานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับราคาข้าวเปลือก ทำหน้าที่รับและเปิดการขายทอดตลาดข้าวสาร และเป็นเลขานุการคณะกรรมการตัดสินการประกวดราคาข้าวสาร งานส่วนใหญ่ของ ศ.ร.ก. จะเน้นที่งานเอกสารและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

<sup>10</sup> นอกจากนโยบายแทรกแซงทางราคา ในปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลพลเอกเปรม ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) แทนคณะกรรมการ ก.ช.น. สมัยรัฐบาลถนัดถียร และตั้งสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (สชก.) เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กชก. ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดินและหนี้สิน เป็นส่วนหนึ่งของการเยียวยาปัญหาของชาวนาในด้านกลไกช่วยเหลือ (ประภาส, สุภา และบุญชร, 2546: 33)

- 2) คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (ก.น.ช.) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ข้อเสนอแนะระดับนโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือกและการจำหน่ายข้าว ซึ่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2528 มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ออกมาตรการของนโยบาย เพื่อนำไปปฏิบัติ และวิธำการในการดำเนินการต่างๆ

ในช่วงต้นของรัฐบาลพลเอกเปรมจะมีความพยายามกลับไปใช้นโยบายประกันราคาข้าวเปลือก 3,500 บาทต่อเกวียน แต่่นโยบายดังกล่าวไม่ได้ผล จึงนำมาสู่การเปลี่ยนนโยบายเป็น “โครงการจำหน่ายข้าวเปลือก” มีเป้าหมายเพื่อให้ชาวนาชะลอการขายข้าวในฤดูการเก็บเกี่ยว และนำข้าวไปจำหน่ายไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และฝากข้าวไว้ที่องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) โดยมีราคาจำหน่ายอยู่ที่ร้อยละ 80 ของราคาตลาด หรือจ่ายให้ต่ำกว่าตลาด ในวงเงินกู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี เพราะต้องการให้ชาวนาเอาเงินไปใช้ก่อน แต่ยังไม่มีการขายข้าว และเมื่อราคาข้าวดีขึ้นแล้วก็ให้ชาวนามาไถ่ถอนข้าวกลับไปขายได้ นโยบายดังกล่าวจึงพยายามชะลอการนำข้าวออกมาขายในต้นฤดูการที่อาจทำให้ราคาข้าวตกต่ำ (ณรงค์, 2548: 21; สมพร, 2553: 60) นโยบายจำหน่ายข้าวในลักษณะนี้จึงเป็นการสร้างมูลภัณฑ์กันชน (buffer stock) สำหรับการสร้างเสถียรภาพราคาให้แก่กลไกราคาข้าว ในการดึงส่วนเกินออกจากตลาดในเวลาที่ราคาข้าวตกต่ำ และนำส่วนเกินกลับมาขายเมื่อราคาข้าวสูงขึ้น ซึ่งช่วยให้การเคลื่อนไหวของราคาสินค้าเกษตรไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

โครงการรับจำหน่ายข้าวเป็นโครงการเงินกู้ระยะสั้นของ ธ.ก.ส. ที่เริ่มทดลองใช้ในปี พ.ศ. 2515/16 ที่ได้ขยายเงินกู้ระยะสั้นใหม่ คือ กู้ระหว่างรอการขายผลิตผล โดยเริ่มทดลองในบางพื้นที่ของภาคกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรผู้กู้รอขายข้าวเปลือกเมื่อราคาดีขึ้น ซึ่งอาศัยการเอาข้าวเปลือกมาเป็นหลักประกันในบัญชีของเกษตรกรเอง ธ.ก.ส. จะจ่ายเงินกู้ร้อยละ 80 ในราคาท้องถื่น ผลการดำเนินการคือมีเกษตรกรเข้าร่วม 707 คน ธ.ก.ส. จ่ายเงินกู้รวม 4,446,384 บาท จำนวนข้าวเปลือก 7,132 ตัน ปริมาณจำหน่ายเฉลี่ยคนละ 10 ตัน เงินกู้เฉลี่ยคนละ 6,289 บาท ชาวนาส่วนใหญ่จะทยอยขายข้าวช่วงเมษายนถึงกันยายนได้ราคาเฉลี่ยตันละ 1,047 บาท ชาวนาผู้เข้าร่วมโครงการได้กำไรหลักหักค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งดอกเบี้ยเงินกู้ ประมาณตันละ 203 บาท (ชัยศักดิ์, 2531 :53-54)

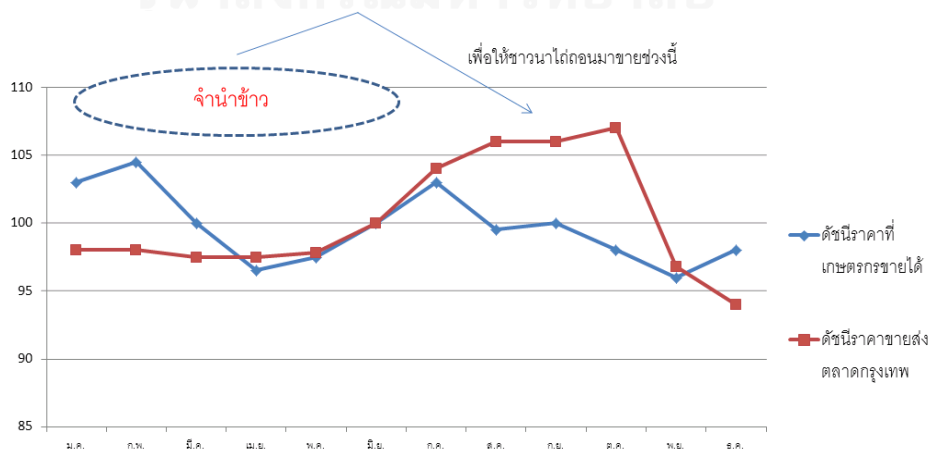
จากการสัมภาษณ์นายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน อดีตนายกสมาคมโรงสีข้าวไทยและอดีตผู้สมัครในบัญชีรายชื่อพรรคประชาธิปัตย์ ให้ข้อมูลว่านโยบายจำหน่ายข้าวถูกใช้อย่างต่อเนื่องมาจากปรัชญาในการทำงานร่วมกันระหว่างโรงสีกับธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ โรงสีทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนามาสีแปรสภาพ จนเป็นข้าวสารเพื่อนำไปจำหน่ายกับธนาคารพาณิชย์อีกที ซึ่งเป็นความคิดของนายณรงค์ ศรีสอาน ผู้บริหารธนาคารกสิกรไทย ดังนั้น ความคิดเริ่มต้นของการจำหน่ายข้าวไม่ได้เริ่มจาก

ชวานากับโรงสี แต่เป็นโรงสีกับธนาคารพาณิชย์ แต่ภายหลังรัฐบาลรับแนวคิดนี้ไปปรับปรุงอีกทีโดยใช้ชวานาเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการจำหน่าย (สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556)

โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกยุคแรกนั้น หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญคือ ธ.ก.ส. และ อคส. ที่ทำหน้าที่ชะลอปริมาณเข้าที่จะเข้าสู่ตลาด โดยให้ชวานานำข้าวเปลือกมาจำหน่ายกับรัฐบาล และได้รับเงินกู้ไปในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3-5 ซึ่งหากราคาข้าวในช่วงปลายฤดูปลูกสูงขึ้น ชวานาสามารถเข้ามาไถ่ถอนข้าวเปลือกที่จำหน่ายไว้ ด้วยจำนวนเงินกู้และดอกเบี้ยตามที่ตกลงกับรัฐบาลไว้ในตอนจำหน่าย หากไม่มาไถ่ถอนคืนข้าวเปลือกดังกล่าวจะหลุดจำหน่ายตกเป็นกรรมสิทธิ์เป็นของรัฐ การออกแบบนโยบายจำหน่ายข้าวจึงมีลักษณะเหมือนกับการดำเนินการในภาคเอกชนที่เรียกว่าการออกตราสารอนุพันธ์ที่มีหลักประกัน ที่รัฐบาลให้สัญญาออพชั่น (options) แก่ผู้ขายคือชวานาในการที่จะเลือกใช้สิทธิหรือไม่ใช้สิทธิไถ่ถอน

ตามแผนภาพที่ 3.2 เห็นได้ว่าดัชนีราคาตามฤดูกาล (seasonal index) จะมีระดับที่ต่ำลงในช่วงต้นปี และเป็นช่วงที่ผลผลิตข้าวกำลังออกจากกระบวนการผลิตจำนวนมาก ทำให้อุปทานในตลาดสูง ราคาข้าวจึงต่ำลง แต่กราฟราคาจะสูงขึ้นในช่วงกลางถึงปลายปี เพราะเป็นช่วงฤดูการผลิตใหม่ ข้าวในสถานะที่เป็นสินค้าในกลไกตลาดจึงมีจำนวนน้อยลง เมื่ออุปทานน้อยลงในขณะที่ความต้องการในการบริโภคและการส่งออกอยู่ในระดับเดิม ผลคือทำให้ราคาข้าวดีดตัวสูงขึ้น การแก้ไขปัญหาจากดัชนีราคาโดยหลักการของนโยบายจำหน่ายข้าวจึงจำเป็นต้องเก็บข้าวในช่วงต้นปี โดยให้ชวานามาจำหน่ายและรับเงินกู้ และในช่วงปลายปีที่ราคาข้าวสูงขึ้น ชวานาจึงค่อยมาไถ่ถอนข้าวคืนพร้อมชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับจากการจำหน่าย เพื่อนำข้าวไปขายในช่วงที่ราคาสูงขึ้นและมีอุปสงค์จากตลาดมากขึ้น

แผนภาพที่ 3. 2 ดัชนีราคาตามฤดูกาล (Seasonal Index) ของข้าว



(ที่มา ปรับปรุงจาก ณรงค์, 2548: 56)

นโยบายดังกล่าวเริ่มทดลองนโยบายในปีการผลิต 2524/25 แต่ปรากฏว่ามีชาวนาให้ความสนใจน้อยมาก เพราะมีการจำหน่ายเพียง 410.56 เกวียนเท่านั้น อีกทั้งในช่วงปี 2524/25 – 2527 พบปัญหาว่าชาวนาไม่ยอมขนข้าวมาฝากไว้ที่ อคส. เพราะเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่ง อีกทั้ง อคส. กลับเห็นว่าชาวนาที่มาจำหน่ายข้าว ไม่ยอมไถ่ถอนข้าวคืน ทำให้ข้าวตกเป็นจำนองหลุดที่ อคส. ต้องรับผิดชอบ จึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของนโยบายข้าวไทยคือการยกเลิกนโยบายพรีเอมิยมข้าวในปี 2529 และนำนโยบายจำหน่ายข้าวมาใช้จริงจริงในปี 2529/30 โดยให้ชาวนาจำหน่ายข้าวกับ ธ.ก.ส. แต่สามารถเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉางของตัวเองได้ เพื่อลดกระบวนการในการขนย้ายของชาวนาและค่าใช้จ่ายในการเก็บข้าวของ อคส. นโยบายดังกล่าวจึงถูกใช้ต่อเนื่องมาจนถึงยุคของรัฐบาลทักษิณ (จุฑาทิพย์ และคณะ, 2547: 23)

การเกิดขึ้นของนโยบายจำหน่ายข้าวมีที่มาจากปัญหาวิกฤตราคาข้าวในทศวรรษ 2520 ที่สามารถแยกเหตุผลได้เป็น 3 ประการ คือ

- 1) ปัญหาข้าวล้นตลาดซึ่งเรื้อรังมาจากยุคปฏิวัติเขียว ส่งผลให้ราคาข้าวตกต่ำลงอย่างมาก
- 2) นอกจากการวิจัยข้าวแล้ว รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการลงทุนในการสร้างระบบชลประทานขนาดใหญ่ ได้ขยายพื้นที่ชลประทานจาก 10 ล้านไร่ในปีพ.ศ. 2514 เป็น 20 ล้านในปี พ.ศ. 2524 และเพิ่มเป็น 30 ล้านเอเคตาร์ในปี พ.ศ. 2537 ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่กรมชลประทานได้เน้นในเรื่องของการพัฒนาการจัดสรรพื้นที่ชลประทาน และเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการน้ำให้กระจายไปตามโครงการของภาครัฐและเอกชน ซึ่งการจัดการน้ำในแผนดังกล่าวถือว่าเป็นปัจจัยของการเจริญเติบโตของผลผลิตข้าวต่อไร่ในช่วงเวลานั้น (Isvilnonda and Fukui, 2009: 146)
- 3) การประกาศใช้กฎหมายฟาร์มแอกต์ ปี 2528 ของสหรัฐอเมริกา (Food Security Act of 1985) ซึ่งเป็นนโยบายปกป้องตลาดการค้าข้าวและระบบเกษตรกรรมของสหรัฐฯ โดยการปิดการนำเข้าข้าวจากตลาดต่างประเทศและส่งเสริมการผลิตในภาคเกษตรกรรมภายในประเทศ เช่น การให้เงินอุดหนุน การให้เมล็ดพันธุ์ที่ดี เป็นต้น ซึ่งมีเป้าหมายหลักคือการกตราคาข้าวในตลาดโลกให้ต่ำที่สุดและลดการนำเข้า (อัมมารและวิโรจน์, 2533: 253; สมบูรณ์, 2534: 2)

โครงการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่เห็นได้ชัดว่าพยายามจัดการกับกลไกตลาดในการกำหนดราคาข้าวไม่ให้ต่ำเกินไปในช่วงต้นปี และไม่สูงเกินไปในช่วงปลายปี แต่การแทรกแซงของรัฐไม่ได้เป็นไปอย่างอิสระ แต่แทรกแซงเพียงเพื่อรักษาราคาข้าวในกลไกตลาดให้สมดุลและไม่พยายามทำให้

ราคาข้าวสูงเกินจำเป็น เพราะราคาจำหน่ายข้าวต่ำกว่าราคาตลาด โดยในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม และ นายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จะอยู่ที่ ร้อยละ 80 ของราคาตลาด และ สูงขึ้นไปช่วงต่อมาก็คือร้อยละ 90-95 โดยมีผลการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนปี ตามตารางที่ 3.7 ดังนี้

ตารางที่ 3. 7 ผลการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนปี ของธ.ก.ส.

ปีการผลิต พ.ศ.	จำนวนข้าวเปลือกรับจำหน่าย		
	จำนวนผู้กู้ (ราย)	ปริมาณข้าวเปลือก (ตัน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
2527/28	12,547.00	90,467.00	201.70
2528/29	-	-	-
2529/30	360,269.00	2,275,939.00	3,809.60
2530/31	65,493.00	349,115.00	832.70
2531/32	76,295.00	517,227.00	1,295.00
2532/33	147,711.00	1,081,912.80	2,660.10
2533/34	142,297.00	798,357.60	2,238.80
2534/35	138,326.00	1,060,206.50	3,039.10
2535/36	465,744.00	3,383,324.00	10,550.20
2536/37	199,956.00	1,202,718.00	3,664.20
2537/38	211,409.00	1,402,931.00	4,229.40
2538/39	181,824.00	1,182,209.00	3,943.20
2539/40	124,735.00	865,141.00	2,977.30
2540/41	111,107.00	789,363.00	2,938.70
2541/42	115,335.00	677,278.00	3,262.80
2542/43	113,062.00	697,757.00	3,286.40
2543/44	168,583.00	1,618,496.00	8,124.80
*2544/45	547,883.00	4,298,114.00	23,473.80
*2545/46	357,601.00	3,587,528.40	18,930.50

(ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)

ในช่วงของการเริ่มต้นนโยบายจำหน่ายข้าวในปี พ.ศ. 2529/30 พบปัญหาว่าโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากชาวนา ทั้งที่เป็นลูกค้าและไม่ใช่ลูกค้าของ ธ.ก.ส. ที่จะเริ่มต้นโครงการในต้นปี พ.ศ. 2530 เพราะวิธีการรับจำหน่ายโดยให้เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรสามารถจำหน่ายข้าวเปลือก โดยไม่ต้องนำมาฝากเก็บไว้ที่ยังฉางรวมของ ธ.ก.ส. เพื่อประหยัดค่าขนส่ง ค่าฝากเก็บ และสถานที่เก็บข้าวเปลือก ได้พบกับปัญหาในด้านของความไม่เชื่อใจซึ่งกันและกันว่าจะมีขั้นตอนที่สุจริตมากน้อยแค่ไหน ฉะนั้น ในปัญหานี้ต้องรีบหาทางแก้ไขเสียตั้งแต่เนิ่นๆ เพื่อเป้าหมายในการบรรลุวัตถุประสงค์ใน

การชะลอขายข้าวเปลือกช่วงต้นฤดู (ประชาชาติธุรกิจ, 2530) ซึ่งทางรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี ออกมาตรการแก้ไขปัญหาค้าว วันที่ 3 พฤศจิกายน 2529 ว่า

“คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการในการ ยกระดับราคาข้าวควรต้องทำให้ครบทั้งระบบตั้งแต่ผู้ผลิต จนถึงผู้ส่งออก ซึ่ง ควรใช้มาตรการหลัก คือ มาตรการทางการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนกลไก การตลาด ตลอดจนสนับสนุนการแทรกแซงเพื่อเหมาะสม โดยยึดหลักการให้ ผลประโยชน์ตกถึงแก่ชาวนาอย่างแท้จริงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อการนี้คณะกรรมการ รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีมติดังต่อไปนี้

...

2. มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าของเรื่องในการสนับสนุนการใช้ ระบบการค้าต่างตอบแทน (countertrade) เพื่อระบายข้าวส่งออกและจัดทำ ข้อเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาต่อไป

...

6. อนุมัติการดำเนินการตามโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของ กระทรวงมหาดไทย โดยใช้เงินยืมกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อจัดสรรให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมีเป้าหมายในการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจน หรือเกษตรกรรายย่อยๆ ตามหลักเกณฑ์เดิม และให้รายงานผลการดำเนินงาน ให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจทราบทุก 6 เดือน

...

8. เห็นชอบในหลักการตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นาย ศุภชัย พานิชภักดิ์) เสนอเรื่องการให้สินเชื่อและการปรับปรุงมาตรการทาง ภาษี เพื่อสนับสนุนการสต็อกข้าวภายในประเทศและการส่งออก รวมตลอด ทั้งมาตรการในการชดเชยค่าดอกเบี้ยของเกษตรกรที่ต้องชำระให้ธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และมาตรการอาศัยธนาคารพาณิชย์ให้ช่วย กระตุ้นให้ผู้ซื้อข้าวจากเกษตรกรซื้อข้าวในราคาที่เป็นธรรม และนำ รายละเอียดมาเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง

9. ให้ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายแทรกแซงข้าวและยกระดับราคาข้าว (กรข.) โดยให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเรือเอกสนธิ บุญยชาญชัย) เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธาน และให้เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (เรืออากาศโทศุภสิทธิ์ มหาสันทนะ) เป็นกรรมการ โดยให้คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายข้าวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ประสานงานและควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการข้าวของรัฐบาล สำหรับชื่อของคณะกรรมการนั้นให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเรือเอกสนธิ บุญยชาญชัย) ไปปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมแล้วเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา” (ประชาชาติธุรกิจ, วันที่ 7 ม.ค. 2530ม หน้า 12-15)

ทั้งนี้ มาตรการของรัฐบาลในการดูแลระดับราคาข้าวเปลือกนาปี ประจำปีการผลิต 2529/30 ตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 3 พ.ย. 2529 จำแนกออกได้เป็น

- 1) มาตรการแทรกแซงตลาดโดยใช้อุปกรณ์ต่างๆ ดำเนินการรับซื้อข้าวและเก็บสต็อกข้าว มาตรการประเภทนี้ได้แก่
  - a. ให้สหกรณ์การเกษตรยืมเงินไปรับซื้อข้าวโดยไม่คิดดอกเบี้ยในวงเงิน 500 ล้านบาท โดยดำเนินการผ่านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการควบคุมการดำเนินการของโครงการนี้
  - b. อนุมัติโครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร โดยใช้วงเงินที่เหลือจากการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้แล้วเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2528 จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (วงเงินรวม 300 ล้านบาท)
  - c. อนุมัติการดำเนินการตามโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทยโดยใช้งบประมาณ 200 ล้านบาท จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อจัดสรรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (ต่อมาได้ขยายวงเงินเป็น 400 ล้านบาท)
- 2) มาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่อแก่ธนาคารพาณิชย์ภายในวงเงิน 5,000 ล้านบาท คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ไปให้สินเชื่อสำหรับการสต็อกข้าวภายในประเทศโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี
- 3) มาตรการส่งเสริมการส่งออก ประกอบด้วย 2 มาตรการย่อย
  - a. มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าของเรื่องในการสนับสนุนการใช้ระบบการค้าต่างตอบแทน (counter-trade) เพื่อระบายข้าวส่งออก

- b. อนุมัติในหลักการให้มีการกำหนดวงเงินสำหรับการขาดทุนในการปลักต้นข้าวส่งออก ต้นฤดู ซึ่งต่อมาคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในการประชุมเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2529 ได้อนุมัติวงเงิน 300 ล้านบาท สำหรับการส่งเสริมการส่งออก โดยมีคณะกรรมการควบคุมการใช้เงิน ซึ่งมีพลเรือเอกสนธิ บุญยะชัย เป็นประธาน

ปัญหาของนโยบายข้าวประจำปีการผลิต พ.ศ. 2529/2530 ได้เติบโตขึ้นจนถึงขนาดที่วงการวิชาการไม่สามารถนิ่งเฉยต่อปัญหาาราคาข้าวได้ จึงเกิด “แถลงการณ์เรื่อง นโยบายข้าวประจำปีการผลิต 2529/2530” ที่นำโดยคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะอื่นๆ ได้ร่วมเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดท่าที่และดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องราคาข้าวตกต่ำให้ทันท่วงที โดยมีผู้ร่วมลงชื่อทั้งสิ้น 46 คน เช่น ดร.โฆษะ อารียา, ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร, ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ เป็นต้น มีสาระสำคัญว่า

“...ดั่งเช่นเมื่อเกิดภาวะตกต่ำของราคาข้าวในช่วงปี 2514 รัฐบาลจำเป็นต้องผ่อนคลายภาระพรีเมียมข้าวเป็นการชั่วคราว แต่ครั้งราคาข้าวในตลาดโลกกลับฟื้นตัวในปี 2516 รัฐบาลก็หันไปจัดเก็บพรีเมียมข้าวชนิดเต็มรูปปรากฏการณ์ทำนองเดียวกันเกิดขึ้นอีกในปี 2529 เมื่อราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำอย่างรุนแรง รัฐบาลจำต้องหยุดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกเป็นการชั่วคราวอีกครั้งหนึ่ง เหตุการณ์ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยได้บ่งชี้ว่าการผ่อนคลายการอุดหนุนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเศรษฐกิจข้าวมิได้เกิดจากความเห็นอกเห็นใจชาวนา หากแต่เป็นเพราะว่า ชาวนาไม่มีส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่จะให้อุดหนุน เมื่อใดก็ตามที่ภาคเศรษฐกิจเริ่มมีส่วนเกินทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะไม่รีรอที่จะระดมสรรพกำลังในการอุดหนุนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเศรษฐกิจข้าว เราเห็นว่า นโยบายการอุดหนุนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเศรษฐกิจข้าวไปหล่อเลี้ยงภาคเศรษฐกิจอื่นๆ นั้นไม่เพียงแต่จะเป็นนโยบายอันปราศจากมนุษยธรรมเท่านั้น หากยังเป็นนโยบายที่อาจสร้างความระส่ำระสายในภาคชนบทได้อีกด้วย...”

“...รัฐบาลตระหนักแก้ไขดีว่า การกำหนดนโยบายข้าวเป็นกระบวนการต่อรองทางการเมือง ดังนั้นจึงปล่อยให้การจัดสรรผลประโยชน์จากนโยบายข้าวเป็นไปตามอำนาจต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ภาพที่สะท้อนให้เห็นทัศนคติดังกล่าวนี้เป็นอย่างยิ่ง คือการแต่งตั้ง พลเรือเอกสนธิ บุญยะชัย ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวและมาตรการข้าว เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2529 ทั้งๆ ที่เป็นที่ทราบกันดีว่า พลเรือเอกสนธิ มี



ความรู้เรื่องเศรษฐกิจจำกัด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในเรื่องข้าว พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เคยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวปีการผลิต 2525/26 แต่ก็พบว่ามีอาจแข็งขันต่ออำนาจต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายได้ นับแต่นั้นมาพลเอกเปรม ก็ได้หาญกล้าที่จะควบคุมการกำหนดนโยบายนี้เอง หากแต่ปล่อยให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โต้แย้งกันเอง...”

“...เหตุผลที่คัดค้านมาตรการอุดหนุนการส่งออกอีกประการหนึ่งคือ การให้การอุดหนุนการส่งออกขัดต่อบทบัญญัติของแกตต์ และประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนยุติการไม่ให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก ควรจะประพฤติปฏิบัติเป็นเยี่ยงอย่างแก่ประเทศอื่นๆ แม้ที่จริงแล้วบทบัญญัติของแกตต์ได้บ่งบอกไว้ว่าการให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกจะกระทำมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการอุดหนุนดังกล่าวทำให้มีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่าสัดส่วนอันเป็นธรรม แต่การพิสูจน์ว่าการให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกจะทำให้มีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่าสัดส่วนอันเป็นธรรมหรือไม่นั้นเป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง ด้วยเหตุดังนั้น รัฐบาลอเมริกันจึงได้ให้เงินอุดหนุนการส่งออก แม้แต่กลุ่มประเทศที่สนับสนุนยุติการค้าที่เป็นธรรมในการประชุมแกตต์ ครั้งที่ 14 ประเทศก็ล้วนแต่ใช้มาตรการให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกด้วยกันทั้งสิ้น ประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาได้ละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศครั้งแล้วครั้งเล่า อีกทั้งยังได้กระทำการอันเป็นโทษต่อสังคมเศรษฐกิจไทยอย่างมหันต์ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่เราจะงอมืองอเท้ารอให้ถูกกระทำต่อไป...ภาคเศรษฐกิจข้าวในสหรัฐอเมริกาได้รับเงินอุดหนุนทางการเกษตรเกินกว่าสัดส่วนอันสมควร ในปัจจุบันเงินอุดหนุนได้รับตกประมาณปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (เทียบกับเงินอุดหนุนทางการเกษตรทั้งหมดปีละ 27,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน)...” (มติชน, 28 พ.ย. 2529, หน้า 4-5)

ตารางที่ 3. 8 อัตราการจ่ายเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายของ ธ.ก.ส. ใน  
นโยบายจำนำข้าวช่วง พ.ศ. 2524/25 – 2530/31

ปี	อัตราเงินกู้ (ร้อยละ)	อัตรา ดอกเบี้ย (ร้อยละ)	ค่าฝากข้าวและค่าประกันภัย
2524/25	80 ของราคาตลาด	13	ค่าฝากข้าง 75 บาทต่อตันต่อเดือน และเพิ่ม เป็น 190 บาทต่อตัน สำหรับระยะเวลา 6 เดือน
2525/26	80 ของราคา กำหนด	13	รัฐเป็นผู้ออก
2526/27	80 ของราคาตลาด	14	ค่าฝาก 10 บาท ต่อตันต่อเดือน และค่า ประกันภัยตันละ 1.25 บาทต่อเดือน ถ้าไม่เกิน 3 เดือนหรือ 2.25 บาทต่อเดือน
2527/28	80 ของราคาตลาด	7	7.50 บาทต่อตันต่อเดือน
2528/29	ไม่ได้มีการดำเนินการ	-	-
2529/30	80 ของราคาตลาด	3	เกษตรกรเป็นผู้เก็บรักษาไว้ที่ยุ้งที่บ้าน
2530/31	80 ของราคาตลาด	3	เกษตรกรเป็นผู้เก็บรักษาไว้ที่ยุ้งที่บ้าน

(ที่มา ชัยศักดิ์, 2531: 56)

อย่างไรก็ดี รั้งสรรค์ ณะพรพันธ์ (2536: 4) ได้ให้ความเห็นว่าฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2529/30  
ชาวนาไม่นิยมนำข้าวเปลือกมาจำนำกับ ธ.ก.ส. มากนัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ

- 1) ชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าวเปลือกไปยังยุ้งฉางหรือคลังสินค้าที่ธ.ก.ส.  
กำหนด ในบางท้องที่ยุ้งหรือคลังสินค้าดังกล่าวอยู่ห่างไกลจากไร่นา ต้นทุนการ  
ขนส่งที่สูงไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้จากสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ
- 2) ราคาข้าวเปลือกจำนำได้ไม่สูงใจมากนัก เพราะในขั้นต้น ธ.ก.ส.ยึดถือราคาตามตลาด  
ในแต่ละท้องถิ่นในการประเมินราคาจำนำ

นับตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

- 1) มีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ในการให้สินเชื่อจากร้อยละ 80 มาเป็นร้อยละ 90 ของราคาข้าว ซึ่งทำให้ชาวนาได้รับสินเชื่อเพิ่มขึ้น
- 2) ราคาข้าวเปลือกที่ใช้เป็นฐานในการประเมินสินเชื่อ แต่เดิมใช้ราคาตลาดในท้องที่ นับตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2533/2534 เป็นต้นมา รัฐบาลหักมากำหนดราคาเป้าหมายแทน โดยที่ราคาเป้าหมายที่กำหนดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

กระแสสังคมในช่วงปี พ.ศ. 2530 โครงการรับจำนำข้าวของนายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายเรื่องข้าวใหม่ โดยเห็นว่าช่วงใดข้าวราคาตก รัฐจะเข้าแทรกแซงรับซื้อเพื่อตั้งราคาให้สูงขึ้น โดยรัฐอาจจะยอมใช้งบฯ นับร้อยหรือนับพันล้านบาท แต่ถ้าราคาข้าวสูงขึ้นเพียงกเวียรละไม่กี่ร้อยหรือพันบาท ก็เท่ากับชาวนาทั่วประเทศจะขายข้าวมีรายได้เพิ่มเป็นหมื่นล้านบาททั่วประเทศ เป็นการกระจายรายได้ด้วย แต่นักวิชาการบางคนได้วิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างรุนแรง โดยสงสัยว่าผลประโยชน์จะตกไม่ถึงมือชาวนา หากแต่จะได้กับโรงสีหรือเฉพาะพ่อค้าส่งออกรายใหญ่ไม่กี่ราย ที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับพรรคการเมืองบางพรรคมากกว่า มีการโจมตีว่าผู้ส่งออกที่รับฝากข้าวจะนำข้าวไปหมุนเวียนขายได้และข้าราชการกระทรวงพาณิชย์บางคนอาจจะได้ประโยชน์จากการซื้อข้าวแพง ขายถูก มีการสต็อกลมข้าวด้วย รวมทั้งประเด็นอื่นๆ อีกมากมาย (ปฏิญณ์, 2533: 9)

นอกจากนี้ มีเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการที่ทำให้เชื่อว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. ไม่สู้มีผลในการสร้างราคามากนัก กล่าวคือ

- 1) ปริมาณข้าวเปลือกที่ธ.ก.ส. รับจำนำในปีหนึ่งๆมีไม่มากนัก โดยทั่วไปไม่ถึงร้อยละ 10 ของปริมาณผลผลิต ทั้งนี้ ยกเว้นฤดูกาลผลิตปี 2529/2530 และปี 2535/2536 ความจำกัดของงบประมาณและกำลังคนของ ธ.ก.ส. ทำให้มีอาจขยายปริมาณการรับจำนำได้มากนัก
- 2) ข้าวเปลือกที่ธ.ก.ส. รับจำนำนั้นมิได้หลุดจากการหมุนเวียนในตลาดเสียเลยทีเดียว เพราะในเวลาต่อมา ธ.ก.ส. ก็นำข้าวเปลือกที่ใกล้จะเสื่อมคุณภาพแปรรูปและนำออกจำหน่ายในตลาด ดังนั้นเมื่อธ.ก.ส. ตั้งข้าวเปลือกออกจากตลาดด้วยการรับจำนำพ่อค้าคนกลางและโรงสีก็จะลดการเสนอซื้อข้าวเปลือกด้วยเพราะสามารถคาดการณ์ได้อย่างถูกต้องว่า ราคาข้าวจะตกต่ำลงในอนาคต เนื่องจากธ.ก.ส. จะต้องปล่อยข้าวสู่ตลาดในเวลาต่อมา พ่อค้าคนกลางและโรงสีจึงเลื่อนการเสนอซื้อไปในอนาคต การรับจำนำข้าวเปลือกของธ.ก.ส. จึงมิได้มีผลในการพยุงราคามากดังที่มักจะถูกคาดหวังกัน

- 3) แม้ว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะมีเจตนารมณ์ที่จะดึงข้าวเปลือกออกจากตลาด แต่โดยเหตุที่ธ.ก.ส.ต้องฝากข้าวที่รับจำนำไว้กับโรงสีและคลังสินค้าต่างๆ เนื่องจากไม่มียุ้งฉางของตนเองจำนวนมากพอจนท้ายที่สุดถึงกับอนุญาตให้ชาวนาเก็บข้าวเปลือกที่จำนำกับธ.ก.ส.ไว้เอง ดังนั้นจึงมีเหตุผลน่าเชื่อว่าจะมีการนำข้าวเปลือกที่ธ.ก.ส. รับจำนำไว้นี้เวียนออกขาย เพียงแต่ไม่ทราบแน่ชัดว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใดเท่านั้น ปริมาณข้าวเปลือกที่หลุดจากการหมุนเวียนในตลาดจึงมีน้อยกว่าปริมาณที่ธ.ก.ส.รับจำนำ

กรณีที่น่าสนใจคือในฤดูกาลผลิต 2529/30 การไถ่ถอนข้าวเริ่มตั้งแต่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2530 จนกระทั่งวันสิ้นสุดของโครงการคือวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2530 มีการไถ่ถอนทั้งสิ้น 2,149,791 ตัน หรือร้อยละ 94.46 ของปริมาณข้าวจำนำทั้งหมด ยังไม่มีการไถ่ถอน 123,148 ตัน หรือร้อยละ 5.54 (ชัยศักดิ์, 2531: 71) กรณีนี้ทำให้เห็นว่าการรับจำนำข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการก็พร้อมที่จะไถ่ถอนข้าวที่นำมารับจำนำ ไม่ได้มุ่งหวังที่จะให้ข้าวหลุดจำนำจนตกเป็นภาระของรัฐทั้งหมด

ในเวลาต่อมารัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2535 ให้ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา โดยใช้งบประมาณ 5,000 ล้านบาท เงินจำนวนดังกล่าวเป็นสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (Packing Credit) ที่ธ.ก.ส. ได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี เมื่อธ.ก.ส. รับจำนำข้าวจากชาวนา ธ.ก.ส.จะต้องจ่ายให้แก่ชาวนา มูลค่าร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมาย ทั้งนี้ราคาเป้าหมายที่กำหนดก็คือข้าวเปลือกชนิดร้อยละ 5 ความชื้นไม่เกิน 15% ราคา 4,100 บาทต่อตัน ส่วนข้าวเกรดอื่นๆ จะมีราคาเป้าหมายแตกต่างกันประมาณเกรดละ 100 บาทต่อตัน การรับจำนำข้าวเปลือกธ.ก.ส. เริ่มต้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2535 มีกำหนดเวลาการชำระหนี้ 3 เดือน เมื่อชาวนาไถ่ถอนข้าวที่จำนำไว้กับ ธ.ก.ส. ชาวนาไม่เพียงแต่จะต้องชำระเงินต้นที่ได้รับเท่านั้น หากยังต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งภาพรวมของนโยบายจำนำข้าว สามารถดูได้จากแผนภาพที่ 3.3

นอกจากนี้ นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ที่ใช้ควบคู่กับนโยบายจำนำข้าว ได้ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน อย่างเป็นวิธีการของการยกระดับราคาข้าวของรัฐโดยใช้สหกรณ์การเกษตรเป็นเครื่องมือเริ่มจากเงิน 500 ล้านบาท ผ่านมายังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบ และให้ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ชสท.) ยืมเพื่อใช้หมุนเวียนในการรับซื้อข้าว ชสท. จะกระจายวงเงินไปใช้กับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัดอีกทอดหนึ่ง และในทำนองเดียวกันชุมนุมระดับจังหวัดก็กระจายวงเงินให้แก่สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภออีกทีหนึ่งเช่นกัน และที่นี้เองที่จะเป็นหน่วยรับซื้อข้าวเปลือกจากสมาชิกที่เป็นเกษตรกรในราคาที่รัฐกำหนด (ส่วนใหญ่แล้วสูงกว่าราคาตลาด) เมื่อสหกรณ์ระดับอำเภอซื้อข้าวแล้วก็ส่งต่อไปให้ชุมนุมระดับจังหวัด

ซึ่งมีโรงสีแปรรูปข้าวเป็นข้าวสาร และส่งให้ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยอีกทอดหนึ่งเพื่อ การจำหน่ายเงิน 500 ล้านบาท จะหมุนเวียนในลักษณะนี้เมื่อหมดโครงการแล้วก็ต้องส่งเงินคืนให้ผู้ให้ ยืม คือกรมส่งเสริมสหกรณ์ (ไม่ใช่เงินให้เปล่า) สิ่งที่เกิดขึ้นจากนโยบายที่ฝืนระบบของตลาด แต่ ผู้เสียหายไม่ใช่รัฐ แต่เป็นสหกรณ์การเกษตร

กล่าวคือ แทนที่ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ชสท.) จะต้องส่งมอบข้าว 400,00 กระสอบแก่ อคส.ตามสัญญา อคส.ได้ทำสัญญาว่าจ้าง ชสท. เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2536 ให้ ปรับปรุงข้าวชนิด 25% เป็นชั้น 35% เพื่อส่งมอบให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ตามสัญญาที่กระทรวงพาณิชย์ ทำไว้กับกระทรวงเกษตรฟิลิปปินส์ โดยจ่ายค่าจ้างในการปรับปรุงข้าวตันละ 210 บาท หรือกระสอบ ละ 21 บาท แต่ ชสท.มิได้ปรับปรุงข้างเอง หากแต่ว่าจ้างบริษัทเอกชน 3 บริษัท เป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ บริษัทข้าวกรุงสยาม จำกัด บริษัทแหลมทองค้าข้าว จำกัด และบริษัทเซ็นทรัลโรซ์ จำกัด แต่ อคส. ส่งมอบข้าวให้ฟิลิปปินส์ได้เพียง 200,00 กระสอบ การส่งมอบก็ต้องหยุดชะงักลง

แผนภาพที่ 3.3 สรุปขั้นตอนการจำหน่ายข้าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



(ที่มา นิพนธ์และจิตรกร, 2553 :13)

ด้วยเหตุนี้ มติคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจว่าด้วยนโยบายข้าวปี 2536/37 ดังนี้

### มาตรการหลัก

- การระบายข้าวออกล่วงหน้า โดยให้ค่าการตลาดแก่ผู้ส่งออกเอกชน และรัฐวิสาหกิจในปริมาณ 0.6-1.2 ล้านตันข้าวสาร
- การรับจำนำข้าวเปลือก ในปริมาณ 3.64 ล้านตันข้าวเปลือก

### มาตรการเสริม

- โครงการเพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกของกองทัพเรือ ในวงเงิน 15 ล้านบาท
- โครงการพยุงราคาข้าวเปลือกของกองทัพอากาศ ในวงเงิน 15 ล้านบาท
- โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทยในวงเงิน 300 ล้านบาท
- โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ในวงเงิน 1,000 ล้านบาท
- โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกรในวงเงิน 300 ล้านบาท

### มาตรการสินเชื่อ

- โครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ผู้ค้าข้าวเปลือกและโรงสีของธนาคารแห่งประเทศไทย ในวงเงิน 10,000 ล้านบาท

### มาตรการเตรียมการเพิ่มเติม

- มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวสารขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และองค์การคลังสินค้าในปริมาณ 0.89 ล้านตัน

จากที่กล่าวมา ทำให้เห็นภาพว่านโยบายจำนำข้าวกลายเป็นนโยบายพื้นฐานสำคัญสำหรับการเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาข้าว การจัดระเบียบสถาบันระหว่างรัฐและกลุ่มทางสังคมจึงมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันผ่านการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในนโยบายดังกล่าว แต่แบบแผนของความสัมพันธียังไม่ชัดเจน เพราะจำนวนผู้ที่เข้าร่วมในนโยบายจำนำข้าวเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผลผลิตทั้งหมดยังไม่มากนัก หรือกล่าวได้ว่าชาวนายังเลือกที่จะขายข้าวให้กับโรงสีอยู่ ซึ่งยังเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนและเอกชน ยังไม่มีรัฐเข้าไปแทรกแซงระหว่างกลาง

## 3.6 บทสรุป

การจัดสถาบันของนโยบายข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงสู่นโยบายจำนำข้าวปีพ.ศ. 2544/45 ภายใต้บริบทเศรษฐกิจการเมืองไทย ตั้งแต่ช่วงรัชกาลที่ 4 ถึงยุคของนโยบายจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม โดยในยุคแรก คือ ยุคของการก่อตัวของการผลิตข้าวในฐานะสินค้า (emerging stage) ช่วงรัชกาลที่ 4 และ 5 ที่ปฏิรูปรัฐสยามให้เป็นสมัยใหม่สอดคล้องกันการผลิตข้าวเพื่อการส่งออกหลัง

สนธิสัญญาเบาว์ริง ทำให้ “ข้าว” กลายเป็นสินค้าสำคัญทางเศรษฐกิจ และเกิดตัวแสดงภาคเอกชน ทั้งชาวนาและกลุ่มธุรกิจค้าข้าวในฐานะผลผลิตของการทำให้เป็นสมัยใหม่ดังกล่าว

ยุคที่สอง คือ ยุคของการทำให้สินค้าข้าวเป็นผลผลิตสำคัญในการค้าจตุรัส (production stage) ช่วงนโยบายพรีเอมิยมข้าวหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และนโยบายยกระดับราคาข้าว ภายหลังจากบริบทของยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม ที่ออกแบบนโยบายนโยบายพรีเอมิยมเพื่อเป็นนโยบายแสวงหาส่วนเกินเพื่อหล่อเลี้ยงรัฐจากกลไกราคาข้าวในตลาดโลกที่สูงขึ้น การเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจค้าข้าวที่มีความใกล้ชิดและพึ่งพิงรัฐ หรือกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่อิสระจากรัฐ ผลคือชาวนาได้รับผลกระทบจากการกดราคาของผู้ส่งออก

ยุคที่สาม คือ ยุคของการเจริญเติบโตทางการค้าและการผลิต (economic stage) ที่มีการผลิตรูปแบบใหม่อย่างการปลูกข้าวสองรอบ และการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิตข้าวในช่วงปฏิวัติเขียวและรัฐบาลยุคประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์เดือนตุลาฯ มีการริเริ่มใช้นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรพร้อมกันนโยบายสวัสดิการอื่นๆ สมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชย์ สอดคล้องกับการเติบโตของเครือข่ายกลุ่มนอกภาครัฐ ทั้งภาคธุรกิจและกลุ่มชาวนา ที่สามารถเข้ามาใกล้กับอำนาจรัฐมากขึ้น สามารถต่อสู้และต่อรองกับภาครัฐได้มากขึ้น เห็นได้จากการรวมกลุ่มและการเคลื่อนไหวที่เป็นอิสระมากขึ้นกว่ายุคก่อน

ยุคที่สี่ คือ ยุคของนโยบายข้าวกลายเป็นสถาบันสำคัญในการดูแลระบบเศรษฐกิจค้าข้าว (institutional stage) ในช่วงบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนโครงสร้างจากเกษตรฯ ไปสู่อุตสาหกรรม และรัฐบาลพลเอกเปรมมีการใช้นโยบายจำนำข้าว พร้อมกับการใช้การวิจัย การจัดการ และสร้างผู้เชี่ยวชาญด้านข้าว ทำให้เกิดนโยบายจำนำข้าวในราคาที่ต่ำกว่าตลาดจนเกิดความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคส่งออก นอกจากนี้ชาวนาสมัยใหม่ถูกทำให้กลายเป็นชาวนารับจ้างในภาคเกษตร นโยบายจำนำข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง (แม้ว่าจะจะเป็นนโยบายระยะสั้น) ร่วมกับนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตร

ดังนั้น พัฒนาการดังกล่าวฉายภาพของพลวัตและการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของการจัดเรียงสถาบันจากนโยบายข้าว และการก่อตัวของบทบาทรัฐและภาคเอกชนในการดูแลจัดการกระบวนการผลิตและการค้าข้าวผ่านการพิจารณานโยบายข้าวเป็นหลัก จนนำมาสู่การเกิดขึ้นของนโยบายจำนำข้าวในประกาศราคาต่ำกว่าราคาตลาด อันส่งผลต่อการอธิบายในส่วนต่อไปที่จะกล่าวถึงจุดเปลี่ยนสำคัญที่หักเหการจัดเรียงสถาบันจากนโยบายจำนำข้าวที่ประกาศราคาต่ำกว่าตลาดไปสู่ราคาจำนำที่ “สูงกว่า” ราคาตลาด และการเกิดแบบแผนความสัมพันธ์ใหม่ของตัวแสดงต่างๆ หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ดังจะกล่าวในบทต่อไป

ตารางที่ 3. 9 สรุปการเปลี่ยนแปลงสำคัญเชิงสถาบันของนโยบายข้าว ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจการเมืองไทยก่อนปี พ.ศ. 2544/45

ประเด็นสำคัญ	ยุคก่อตัวของนโยบายข้าว (Emerging stage)	ยุคผลผลิตข้าว (Production stage)	ยุคการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic stage)	ยุคสร้างสถาบันนโยบายข้าว (Institutional stage)
<b>บริบททางการเมือง</b>	การปกครองแบบราชาธิปไตยและบริบทของการเข้ามาของเศรษฐกิจการค้าหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง	วิกฤตหลังสงครามโลกครั้งที่สองและรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม	กระแสการปฏิวัติเขียว และการยุคประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์เดือนตุลาฯ	รัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ และบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนโครงสร้างจากเกษตรฯ ไปสู่อุตสาหกรรม
<b>ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย</b>	รัฐสร้างเครือข่ายผ่านนโยบายข้าวและนโยบายปฏิรูปสู่ความเป็นสมัยใหม่ ทำให้ถือกำเนิดขบวนการสมัยใหม่ และกลุ่มธุรกิจค้าข้าว	รัฐเป็นใจกลางหลักในการออกนโยบายพรีเมียมข้าว และการเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจค้าข้าวที่มีความใกล้ชิดและพึ่งพิงรัฐ หรือกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่อิสระจากรัฐ	การเติบโตของเครือข่ายกลุ่มนอกภาครัฐ (extra-bureaucracy) ทั้งภาคธุรกิจและกลุ่มชาวนา ที่สามารถเข้ามาใกล้กับอำนาจรัฐมากขึ้น	ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคส่งออก นอกจากนี้ ชาวนาสมัยใหม่ได้กลายเป็นชาวนารับจ้างในภาคเกษตร
<b>การสร้างบรรทัดฐาน</b>	ตัวแสดงในกระบวนการผลิตข้าวเชื่อมโยงกับระบบตลาดอย่างใกล้ชิด ชาวนากลายเป็นกลุ่มคนที่เติบโตขึ้นสำหรับการผลิตเพื่อการค้า	นโยบายข้าวที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวแสดงทางธุรกิจ ทั้งค้าข้าวภายในประเทศและระหว่างประเทศต้องพึ่งพิงรัฐ เพื่อป้องกันนโยบายชาตินิยม	รัฐและภาคเอกชน มีความใกล้ชิดกัน ในฐานะที่ภาครัฐต้องสร้างกลไกตลาดให้มีเสถียรภาพ ยั่งยืน และสามารถทำให้เกษตรกรสามารถดำรงชีพได้อย่างเพียงพอ	รัฐมีหน้าที่ในการเข้าช่วยเหลือราคาข้าวในสภาวะที่ราคาข้าวตกต่ำ ผ่านนโยบายเงินกู้ของโครงการรับจำนำข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด



ประเด็นสำคัญ	ยุคก่อตัวของนโยบายข้าว (Emerging stage)	ยุคผลผลิตข้าว (Production stage)	ยุคการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic stage)	ยุคสร้างสถาบันนโยบายข้าว (Institutional stage)
ตัวแสดงตัดสินใจ สำคัญ	รัฐบาลกษัตริย์ ตัวแสดงการค้า และการส่งออก	รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม และผู้ ส่งออกข้าว ในฐานะกลุ่มที่เกิดขึ้น จากการพึ่งพิงรัฐ	รัฐบาลจากการเลือกตั้ง และกลุ่ม นอกภาครัฐที่สามารถรวมกลุ่ม เคลื่อนไหวได้	ผู้ส่งออกข้าวอยู่เหนือการตัดสินใจ ของรัฐบาล
กลไกรัฐ	รัฐและระบบราชการปฏิรูปเพื่อ สร้างระบบเศรษฐกิจและการ ปกครองที่เหมาะสมกับการค้า และการส่งออกข้าว	รัฐทำหน้าที่ดึงส่วนเกินจากราคาข้าว เพื่อมาหล่อเลี้ยงรัฐบาล ในสภาวะที่ ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น	รัฐดูแลกลไกตลาดผ่านนโยบาย สวัสดิการและประกันราคาสินค้า เกษตร และลดระดับการอุดหนุน จากพรีเมียมข้าวลง	รัฐใช้กลไกบูรณาการของศูนย์ ปฏิบัติการรักษาระดับราคา ผลิตผลเกษตรกร และ คณะกรรมการนโยบายและ มาตรการข้าว ผ่านนโยบายจำนำ ข้าว
ผลของการ จัดเรียงสถาบัน ใหม่	ข้าวกลายเป็นสินค้าสำคัญทาง เศรษฐกิจในการส่งออก และการ ผลิตข้าวเติบโตขึ้นเพื่อตอบสนอง เศรษฐกิจการค้า	รัฐใช้นโยบายพรีเมียมข้าวในการดึง ส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกจากระบบ ตลาด ซึ่งส่งผลให้ชาวนาได้รับ ผลกระทบจากการกดราคาของผู้ ส่งออก	นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตร ในปี พ.ศ. 2519 แต่ล้มเหลว ไม่ได้ ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มธุรกิจ แต่ ได้สร้างสถาบันการวิจัยข้าวให้กับ กระบวนการผลิตข้าวไทย	นโยบายจำนำข้าวในราคาต่ำกว่า ราคาตลาด ถูกนำมาใช้อย่าง ต่อเนื่อง (แม้ว่าจะเป็นนโยบาย ระยะสั้น) ร่วมกับนโยบาย ยกระดับราคาสินค้าเกษตร

## บทที่ 4

### จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ของนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45

#### 4.1 ความนำ

นโยบายข้าวที่มีพัฒนาการอย่างยาวนานตามที่กล่าวไว้ในส่วนของบทที่ 3 ทำให้เห็นความคลี่คลายของนโยบายข้าวรูปแบบต่างๆ มาสู่นโยบายจำนำข้าวในราคา “ต่ำกว่า” ราคาตลาด อย่างไรก็ตาม ในบทนี้จะกล่าวถึงจุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ (critical juncture) ที่ทำให้แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มทางสังคมมีการจัดเรียงสถาบันรูปแบบใหม่ ซึ่งหักเหไปจากความสัมพันธ์แบบเดิม โดยปัจจัยของจุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์อยู่ที่บริบทระดับโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 การเติบโตของขบวนการทางสังคมและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนปี พ.ศ. 2540 กลายเป็นปัจจัยที่เพียงพอ (sufficient conditions) ในการอธิบายการจัดเรียงสถาบันแบบใหม่ภายใต้นโยบายจำนำข้าวในราคา “สูงกว่า” ราคาตลาดในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45

ลำดับการอธิบายในบทนี้จะประกอบด้วย 3 ส่วนหลักคือ

- 1) จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ที่เป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างของการกำหนดนโยบายจำนำข้าวจากราคา “ต่ำกว่า” ไปสู่ราคาจำนำที่ “สูงกว่า” ราคาตลาด
- 2) สถานการณ์ข้าวภายใต้ช่วงการจัดเรียงสถาบันใหม่ในปี พ.ศ. 2544/45
- 3) รูปแบบนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด อันนำไปสู่รูปแบบการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างภาครัฐและกลุ่มธุรกิจเอกชน

#### 4.2 จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำข้าวช่วงปี 2535-2544

จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์เป็นการอธิบายด้วยแบบแผนความสัมพันธ์เกิดมาจากผลกระทบในอดีต (path dependence) ที่มีปะทะและจัดเรียงของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้บริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงใด และแบบแผนความสัมพันธ์จะมีการเปลี่ยนแปลงหลังเกิดจุดหักเหสำคัญของปรากฏการณ์ (Koeble, 1995: 223; Pierson and Skocpol: 2002: 706; Thelen and Steinmo, 1992 :2-3) โดยตัวแสดงหลัก (actors) ของนโยบายจำนำข้าวที่ได้รับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงการทางเศรษฐกิจและการเมือง ประกอบไปด้วย 5 ตัวแสดงหลักคือ

- 1) รัฐบาลและกลไกของรัฐบาล เช่น รัฐบาลที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และระบบราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2) ผู้ประกอบการโรงสี เป็นตัวแสดงที่อยู่ในเงื่อนไขของโครงการรับจำนำ

- 3) ผู้ประกอบการอื่นๆ เป็นตัวแสดงที่ไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขของโครงการรับจำนำ เช่น ท่าข้าว ตลาดกลางสินค้าเกษตรฯ เป็นต้น
- 4) ผู้ประกอบการส่งออกข้าว เป็นตัวแสดงที่เป็นเครือข่ายกับตัวแสดงรัฐบาลในการทำหน้าที่ระบายข้าวและร่วมกำหนดราคาข้าว
- 5) ชาวนา เป็นกลุ่มผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งได้รับผลประโยชน์จากจำนำข้าว และต้องแบกรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นหลังจากราคาจำนำข้าวสูงกว่าตลาด ทั้งต้นทุนด้านวัตถุดิบและค่าเช่านา

ทั้งนี้ สามารถจำแนกจุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์อันนำไปสู่นโยบายจำนำข้าวที่ประกาศราคาจำนำ “สูงกว่า” ราคาตลาด ใน 3 ปรากฏการณ์สำคัญ ดังนี้

#### 4.2.1 วิฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540

การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใหญ่ช่วงปีพ.ศ. 2540 ที่เป็นวิกฤตทางการเงินซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนทางการผลิตและการค้า และการกักเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้นโยบายการแทรกแซงราคาแบบเดิมที่ประกอบด้วยนโยบาย "ยกระดับราคา" เช่น มาตรการรับซื้อข้าวเปลือกจากโรงสีในราคาที่สูงกว่าตลาดประมาณ 500 บาท ที่มีองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) เป็นผู้ดำเนินการหลัก และนโยบาย "จำนำข้าว" ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นหน่วยงานหลัก การนำเงินในการแทรกแซงราคาที่รัฐบาลจำเป็นต้องกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ ตามมติของคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ปี 2541/42 ถูกตั้งคำถามถึงความทับซ้อนของนโยบาย และวินัยทางการคลังจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (ในกรณียกระดับราคา) และเงินกู้ธนาคารภายในประเทศ (ในกรณีจำนำ)

วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 เป็นวิกฤตทางการเงินที่ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเข้าสู่ช่วงถดถอยลงอย่างต่อเนื่อง โดยอัตราการเจริญเติบโตของ GDP ลดลงกว่าร้อยละ 9 ในปี พ.ศ. 2541 ผลกระทบได้เกิดขึ้นอย่างรุนแรงต่อธุรกิจภาคส่วนที่ไม่ใช่เกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการจ้างงานและค่าแรง ในทางกลับกัน สำหรับสินค้าเกษตรฯ กลับสามารถเพิ่มจำนวนการส่งออกได้มากยิ่งขึ้น เพราะผลของการลดค่าเงินบาท ซึ่งส่งผลไปถึงราคาข้าวภายในประเทศที่สูงขึ้นด้วย กล่าวคือการส่งออกข้าวในปี พ.ศ. 2539 จำนวน 5.46 ล้านตัน ได้เพิ่มขึ้นมาในปี พ.ศ. 2541 เป็น 6.54 ล้านตัน และมูลค่าการส่งออกข้าวในปี พ.ศ. 2539 คือ 50,730 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 86,810 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541 (Isvilanonda and Fukui, 2009:149)

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2540 นโยบายรับจำนำข้าวไม่เป็นที่นิยมสำหรับชาวนา แม้ว่าจะได้ราคาจำนำในระดับที่ใกล้เคียงกับราคาตลาด เพราะการลดค่าเงินบาทของไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจกระตุ้นให้จำนวนข้าวในการส่งออกสูงขึ้นอย่างมากและราคาส่งออกที่สูงขึ้นเช่นกัน โดยราคาส่งออกที่สูงส่งผลให้ราคาข้าวหน้าฟาร์มและราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นชาวนาจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปพึ่งนโยบายจำนำข้าวในราคาที่ต่ำกว่าตลาดของรัฐบาล

ทั้งนี้ราคาข้าวที่สูงขึ้นในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจกลับไม่ได้ทำให้คุณภาพชีวิตของชาวนาดีขึ้น แม้ราคาข้าวภายในประเทศจะสูงขึ้นก็ตาม สาเหตุมาจากการปรับตัวของต้นทุนในการผลิตอื่นๆ เช่น ปุ๋ย ยา เชื้อเพลิง และค่าเช่าเครื่องจักร เป็นต้น โดยตัวเลขเบื้องต้นของต้นทุนการผลิตข้าวที่เพิ่มขึ้น คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2539-2541 ค่าใช้จ่ายในต้นทุนการผลิตข้าวต่อ 1 คัน สูงขึ้นมากถึงร้อยละ 10.40 หรือเพิ่มขึ้นจาก 4,410 บาทต่อตัน มาเป็น 4,870 บาทต่อตัน (Isvilanonda and Fukui, 2009:149)

ดังนั้น วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจึงเอื้อประโยชน์ต่อการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของประเทศ<sup>11</sup> แต่ราคาข้าวที่สูงขึ้นทำให้ต้นทุนที่ชาวนาต้องแบกรับมีมากยิ่งขึ้น ชาวนาจึงได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นช่วงที่การส่งออกข้าวของไทยเติบโตขึ้นก็ตาม ในสถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดข้อเรียกร้องของชาวนาเกี่ยวกับนโยบายช่วยเหลือของรัฐบาลและการเกิดกลุ่มขบวนการต่างๆ ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

#### 4.2.2 การเติบโตขึ้นของขบวนการทางสังคมเกี่ยวกับคนยากคนจน

การเกิดขึ้นของขบวนการทางสังคมและกลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่เติบโตมาจากหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ได้เข้ามามีบทบาทในการต่อสู้กับภาครัฐ และเข้ามาดูแลปัญหาเรื่องความยากจนในชนบท ส่งผลในเรื่องของชาวนาซึ่งเป็นกลุ่มหลักของปัญหาหนี้สินและความยากจน ถูกขับเคลื่อนจากขบวนการของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ภายใต้กระแสของกลุ่มขบวนการใหญ่อย่างสมัชชาคนจน และการเติบโตของกลุ่มอื่นๆ เช่น สมัชชาเกษตรกรรายย่อยของแต่ละภูมิภาค และสหพันธ์สหกรณ์การเกษตรภาคอีสาน ที่เข้ามาเดินขบวนภายในกรุงเทพมหานครเพื่อประท้วงพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เป็นต้น ทำให้ปัญหาของชาวนาถูกยกระดับจากท้องถิ่นมาสู่การตัดสินใจของส่วนกลาง

<sup>11</sup> ถึงกระนั้นแล้ว วิกฤตเศรษฐกิจก็ทำให้ผู้ส่งออกบางรายประสบปัญหา เช่น บริษัทค้าข้าวเทโธและซันฮั่วเส็งกลายเป็นลูกหนี้ที่มีหนี้เสียขนาดใหญ่ ตระกูลเลี้ยวไพรัตน์ซึ่งเคยเป็นพ่อค้าข้าวและได้ก่อตั้งบริษัทที่พีไอเป็นวิสาหกิจใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง นับตั้งแต่หลายทศวรรษที่ 2520 กลายเป็นลูกหนี้หนี้เสียรายใหญ่ที่สุด ศาลล้มละลายมีคำสั่งให้ตระกูลนี้หมดสิทธิ์เข้าบริหารบริษัทเมื่อต้นปี พ.ศ. 2544 (ผาสุก และเบเคอร์, 2546: 216-217)

แนวความคิดของกลุ่มชาวนาในช่วงหลังปี พ.ศ. 2530 เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเองและลดการพึ่งพาจากภาครัฐ กล่าวคือ แนวทางใหม่ของชาวนาไทยที่องค์กรพัฒนาเอกชนเสนอทางออกและสนับสนุน ก็คือ “การผลิตเพื่อการพึ่งตนเอง” คือการผลิตตามกำลังความสามารถที่มีอยู่ไม่พึ่งเทคโนโลยีสมัยใหม่โดยไม่จำเป็น ไม่ก่อหนี้และผลผลิตที่นำมาออกขาย คือผลผลิตส่วนเกินจากการพึ่งตนเองได้แล้ว ขณะเดียวกันเพื่อเสริมการพึ่งตนเองและเพิ่มรายได้ก็สนับสนุนให้มีการทำการเกษตรแบบผสมผสาน “ไร่นา ป่าผสม” กล่าวคือ ในบริเวณแปลงที่นา 1 แปลง จะมีการเพาะปลูกหลายอย่าง เป็นต้นว่าข้าว, พืชผักสวนครัว, ไม้ยืนต้นรับประทานได้ และเลี้ยงปลาในนาข้าวด้วย (ไพศาล สังโวลี, 2530: 9)

อย่างไรก็ดี ขบวนการทางสังคมดังกล่าวมองว่าการทำความเข้าใจชาวนาในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ไม่ใช่ชาวนาที่ถูกกระทำจากรัฐที่เป็นสถาบันภายนอก (external institutions) เช่น รัฐบาลที่กดขี่ชาวนา ชนชั้นเจ้าที่ดิน เป็นต้น แต่ต้องมองรัฐในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมชาวนา (internal entity) ที่ดำรงอยู่และมีการต่อสู้ต่อรองระหว่างกันทั้งกลไกรัฐและชาวนา เพราะในสังคมสมัยใหม่ รัฐพึ่งพิงรายได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่วนพื้นที่ชนบทที่เป็นเกษตรกรรม รัฐจะเข้าไปดูแลในเรื่องสวัสดิการและการแทรกแซงกลไกราคาสินค้า อีกทั้งชาวนาไม่ได้ถูกขูดรีดโดยตรงจากภาษีเฉพาะ (เช่น ไทย คือ พรี่เมี่ยมข้าว) และการเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น โทรทัศน์ วิทยุท้องถิ่น ฯลฯ ทำให้ชาวนาสามารถติดตามและใช้ประโยชน์จากนโยบายของรัฐได้ (Chatterjee, 2008)

การรวมตัวเดินขบวนประท้วงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในช่วงหลักปี พ.ศ. 2530 ตั้งแต่ในช่วงรัฐบาลชาติชายที่เกิดการชุมนุมเฉลี่ย 2 วันต่อครั้ง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2531 มีการประท้วงจำนวน 170 ครั้ง ในช่วงรัฐบาลชวน1 และรัฐบาลบรรหารเพิ่มขึ้นเฉลี่ยวันละ 2 ครั้ง โดยในปี พ.ศ. 2537 มีจำนวน 739 ครั้ง และปี 2538 มีจำนวน 754 ครั้ง การเคลื่อนไหวทั้งหลายเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน นักอนุรักษ์ นักวิชาการ และเครือข่ายชาวบ้าน ในประเด็นเรื่องความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ประภาส, 2541 : 5) ลักษณะเด่นที่สุดคือการรวมตัวกันของสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สภย.อ.) และการเกิดขึ้นของเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ในช่วงปีพ.ศ. 2535 เพื่อเรียกร้องปัญหาด้านหนี้สิน การจัดการที่ดินและราคาสินค้าเกษตร ที่ต่อสู้คัดค้านกรณีโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) และการประท้วงปิดถนนในการประชุม UNCTAD ปี พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดกระแสการเดินประท้วงจากอีสานสู่กรุงเทพมหานคร (Phongpaichit and Baker, 2004 :80-81)

นอกจากนี้ ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ก็ได้เกิดการประท้วงของกลุ่มชาวนาและเกษตรกรขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีประเด็นปัญหาหลักคือเรื่องของราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและปัญหาหนี้สิน เช่น ปี พ.ศ. 2542 กลุ่มเกษตรกรจากอีสานกว่าหมื่นคนเข้ามาประท้วงในกรุงเทพฯ และรวมตัวกัน

ตามเมืองสำคัญ เพื่อให้รัฐบาลยินยอมผ่อนภาระหนี้ให้กับเกษตรกร โดยเกษตรกรอ้างว่าความช่วยเหลือของรัฐบาลยังไม่เพียงพอ และรัฐบาลกำลังร่วมมือกับ IMF มากกว่าคนไทย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลรับมือด้วยวิธีการสร้างความแตกแยกในขบวนการเคลื่อนไหว คือ ขอเจรจากับผู้นำที่ละคน เพื่อให้ข้อเสนอปลดหนี้เป็นเวลาหนึ่งปีโดยพิจารณาเป็นรายๆ ไป ส่งผลให้ขบวนการประท้วงเกิดปัญหาและแตกแยกกันเอง (ผาสุกและเบเคอร์, 2546: 518)

ดังนั้น ความเดือดร้อนที่เคยเกิดขึ้นและสร้างความขัดแย้งในพื้นที่แบบแยกส่วน ได้ถูกนำมาผนวกรวมกันเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางขึ้น การชุมนุมประท้วงทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสภาพปัญหาทำให้เกิดการเรียนรู้ประสบการณ์การต่อสู้ต่อรอกับรัฐ และการป้องกันผลกระทบจากโครงการพัฒนาและนโยบายต่างๆ จากภาครัฐ ความเข้มแข็งของเครือข่ายทำให้การรวบรวมประเด็นปัญหาและข้อเรียกร้องจากเดิมที่เคยกระจัดกระจาย กลายเป็นปัญหาสาธารณะที่ทุกคนในสังคมสามารถร่วมรับผิดชอบ และนำไปสู่การหาข้อเรียกร้องในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนของชาวนา ได้ถูกยกระดับขึ้นมาพูดคุยในเชิงนโยบายระดับชาติมากขึ้นในเรื่องของมาตรการช่วยเหลือต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านกลไกราคาและนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อเกษตรกร

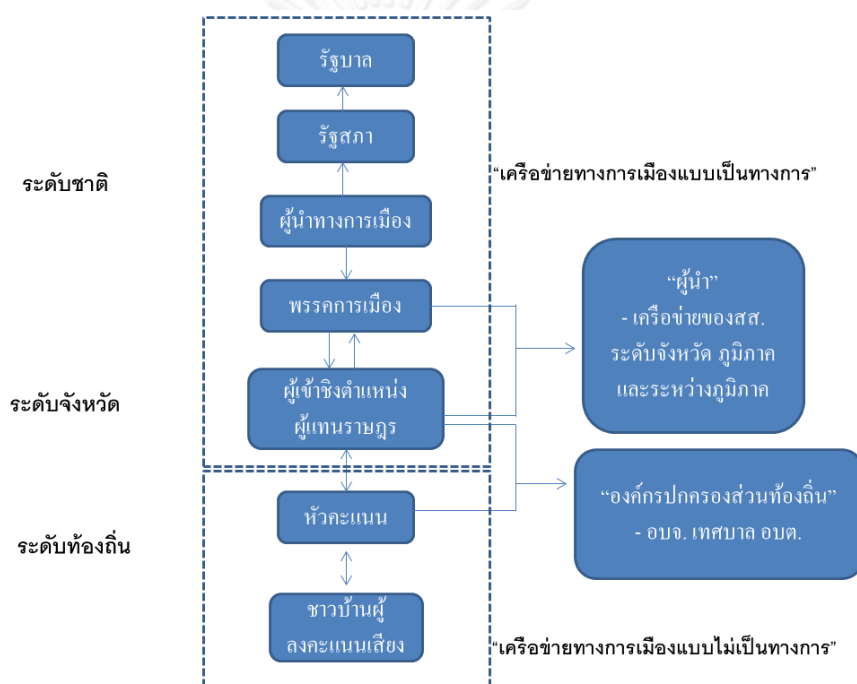
#### 4.2.3 ผลของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี พ.ศ. 2540

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่มีเป้าหมายในการสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพจากระบบพรรคการเมืองสองพรรคแข่งขัน และมุ่งหมายให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งจากพรรคการเมืองมากกว่ากลุ่มก้อนทางการเมืองที่กระจัดกระจาย ทั้งในเรื่องของมติพรรค สถานภาพของ สส. และระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น ทำให้พรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 จึงมีกฎหมายเป็นโครงสร้างกำกับการทำงานให้รัฐบาลสามารถมีนโยบายจากพรรค และควบคุมอำนาจการบริหารได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น

งานของ Michael H. Nelson (2003: 353-366) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายข้าวกับการสร้างเครือข่ายกับการเมืองท้องถิ่นในช่วงหลังมีการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 โดยได้ศึกษากรณีจังหวัดฉะเชิงเทราพบว่าการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนถูกชักนำผ่านหัวคะแนนผู้ที่คอยทำหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมผ่านรูปแบบการอุปถัมภ์ค้ำชู จนสามารถสร้างเครือข่ายการเมืองที่ไม่เป็นทางการเรียกว่า “พวก” ในด้านหนึ่ง “พวก” ทำหน้าที่ดูแลและให้ความช่วยเหลือชาวบ้าน แต่ในอีกด้านหนึ่ง “พวก” เป็นเครือข่ายที่คอยกรองข้อเรียกร้องของชาวบ้านสู่พรรคการเมือง หรือกล่าวคือชาวนาไม่สามารถนำเสนอข้อเรียกร้องต่อระบบการเมืองได้ (exclusion) ตามแผนภาพที่ 4.1 จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างเครือข่ายการเมืองที่ไม่เป็นทางการ โดยมีหน้าที่หลักคือการเชื่อมโยงชาวบ้านกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

เครือข่ายในแผนภาพที่ 4.1 ทำงานผ่านนโยบายข้าวของรัฐบาลที่เน้นตัวแสดงของโรงสี ทำข้าว และตลาดกลางที่อาศัยรายได้จากการประกอบธุรกิจเป็นฐานอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น และสร้างความสัมพันธ์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของผู้เข้าชิงตำแหน่งผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง นโยบายข้าวจึงมีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น ประกอบกับปัจจัยของรัฐธรรมนูญในการเอื้อให้รัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมเสียงสำหรับการกำหนดนโยบาย ทำให้นโยบายจำนำข้าวในราคา “สูงกว่า” ราคาตลาดสามารถนำมาบังคับใช้ได้ แม้มีกระแสต่อต้านจากภาคเอกชนและกลุ่มนักวิชาการก็ตาม

แผนภาพที่ 4.1 เครือข่ายทางการเมืองแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ



(ที่มา Nelson, 2003: 359)

รัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้กลไกของ “พรรคการเมือง” กลายมาเป็นกลไกสำคัญทางการเมือง และการกำหนดนโยบาย ซึ่งแตกต่างจากยุคก่อนหน้าที่ใช้ชนกการเมืองท้องถิ่น (Pork Barrel) ในการจัดสรรผลประโยชน์ในรัฐบาลผสม โดยพรรคการเมืองที่สำคัญที่สุดและจะกลายเป็นตัวแสดงหลักในนโยบายจำนำข้าว คือ พรรคไทยรักไทย ที่ก่อตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2541 โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นักธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมซึ่งได้รับสัมปทานจากรัฐบาลหลายโครงการในช่วงหลังวิกฤตการเมืองปี พ.ศ. 2536 และเข้าสู่การเมืองผ่านการเป็นรัฐมนตรีของโคเวต้าพรรคพลังธรรม และต่อมาได้รับเลือกเป็น ส.ส. กรุงเทพฯ

สำหรับพรรคไทยรักไทยได้พยายามสร้างโครงสร้างพรรคให้มีความเป็นสมัยใหม่ ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปการเมือง และการเปลี่ยนแปลงประเทศสู่โลกาภิวัตน์ โดยรวมนักธุรกิจ นักวิชาการ นัก

เคลื่อนไหว และเทคโนโลยี เป็นสมาชิกพรรคภายใต้คำขวัญว่า “คิดใหม่ ทำใหม่” มีการจัดโครงการ ทั้งระดับล่างคือโครงการเพื่อพัฒนาชนบททั้งการปลดหนี้เกษตรกร ข้อเสนอจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค และระดับพบคือข้อเสนอเรื่องการฟื้นฟูตลาดทุน ส่งเสริมการลงทุน และช่วยเหลือนักธุรกิจที่ประสบปัญหาหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (ผาสุกและเบเคอร์, 2546: 526-527)

จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ทั้ง 3 ประการเป็นปัจจัยระดับบริบททางประวัติศาสตร์ที่ เกื้อหนุนนโยบายจํานำข้าวในปี พ.ศ. 2544/45 ให้สามารถบังคับใช้และประกาศราคาจํานำที่ "สูงกว่าตลาด" ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ ที่การแทรกแซงกลไกราคาจากรัฐโดยตรง และก้าวข้ามรูปแบบการ กำหนดราคาจากผู้ส่งออก และระบบการค้าข้าวจากโรงสีและท่าข้าวรายย่อย จนนำมาสู่การจัดเรียง สถาบันแบบใหม่ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

#### 4.3 สถานการณ์ข้าวภายใต้ช่วงการจัดเรียงสถาบันใหม่ในปี พ.ศ. 2544/45

จากปรากฏการณ์ที่เป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานำข้าวที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น พบว่าช่วงปี พ.ศ. 2544 เป็นปีที่สถานการณ์ข้าวมีการเปลี่ยนแปลงและถูกนำกลับมาถกเถียงกันอย่างมากในระดับกว้างของสังคม อันเนื่องมาจากนโยบายจํานำข้าวชุดใหม่ที่ประกาศราคาจํานำให้ “สูงกว่า” ราคาตลาด โดยขอแยกพิจารณาเป็น 2 ช่วง ดังนี้

##### 4.3.1 สถานการณ์ “ก่อน” นโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45

สถานการณ์ข้าวของไทยช่วงก่อนปี พ.ศ. 2544/45 อยู่ภายใต้ชุดของนโยบายรัฐบาลใน 3 ด้านสำคัญ (วันชัย, 2530 : 94) คือ

- 1) มาตรการทางกฎหมาย รัฐบาลได้อาศัยอำนาจทางกฎหมาย เช่น พรบ.กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 กำหนดราคาซื้อขายข้าวเปลือกขั้นต่ำไว้ และให้โรงสีที่ซื้อข้าวเปลือกเพื่อทำการค้าซื้อในราคาดังกล่าว เพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้ชาวนา ซึ่งภายหลังถูกเปลี่ยนมาเป็น พรบ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542
- 2) มาตรการสนับสนุนการเก็บสต็อกข้าว มาตรการยกระดับราคา และการรับจํานำข้าว โดยนโยบายยกระดับราคาจะขึ้นอยู่กับกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และการรับจํานำข้าวจะขึ้นอยู่กับ ธ.ก.ส. บางกรณีอาจมีมาตรการพิเศษที่รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเฉพาะจุดตามความจำเป็นเท่าที่วงเงินมีอยู่
- 3) มาตรการเร่งการส่งออก เช่น การให้ packing credit ดอกเบี้ยต่ำ การขยายสินเชื่อ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในการสต็อกข้าวสำหรับทำการส่งออก การมุ่งแสวงหาคู่ค้า



และตลาดใหม่ๆ การติดตามการค้าของประเทศคู่แข่ง และเพิ่มมาตรการในการแลกเปลี่ยนข้าวกับสินค้าอื่นๆ เพื่อเพิ่มอัตราการส่งออก

ตัวอย่างเช่น ฤดูกาลผลิตข้าวปี พ.ศ. 2536/37 การประชุมกำหนดนโยบายข้าวของคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ได้กำหนดมาตรการสำคัญเพื่อรองรับสถานการณ์ราคาข้าว โดยแบ่งออกเป็น 3 มาตรการที่สำคัญคือ

- 1) มาตรการหลัก ประกอบไปด้วยโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวน 3.64 ล้านตัน ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดราคารับจำนำโดยคำนวณจากราคาดันทุนที่คาดไว้ของข้าวแต่ละประเภท บวกด้วยกำไรอีกร้อยละ 20 และจะรับจำนำในอัตราร้อยละ 90 ของราคาที่ใช้เป็นฐาน ทำให้ราคาจำนำข้าวเปลือกคุณภาพดีอยู่ระหว่าง 3,510-3,780 บาทต่อตัน ในขณะที่ราคาข้าวเปลือกในปีนี้อ่อนข้างดีและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นอีก โดยปัจจุบันราคาข้าวเปลือกคุณภาพดีในตลาดอยู่ระหว่าง 4,000-4,200 บาทต่อตัน ซึ่งสูงกว่าราคาจำนำ จึงทำให้เกษตรกรปล่อยข้าวออกขายทั้งหมดโดยไม่มี การนำเข้ารับจำนำ
- 2) มาตรการเสริม ภาครัฐบาลกำหนดโครงการเพื่อช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ สมาชิกกลุ่มเกษตรกรและเกษตรกรรายย่อย วงเงินรวม 1,628 ล้านบาท ทั้งในโครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริหารตลาดข้าวของสหกรณ์ โครงการเก็บรวบรวมข้าวเปลือก โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย และโครงการพยุงราคาข้าวเปลือกนาปีของกองทัพเรือและกองทัพอากาศ
- 3) มาตรการสินเชื่อ กำหนดเป็นโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ค้าข้าวเปลือกและโรงสี โดยธนาคารแห่งประเทศไทยวางวงเงินไว้ 10,000 ล้านบาท

ในยุคของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ที่มีศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน ประกาศนโยบายแทรกแซงราคาข้าวประจำฤดูกาลผลิต 2541/2542 นายวราพงศ์ พิณชูพงศ์ศา นายกสมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศ ได้ทำหนังสือถึงนายศุภชัย พานิชภักดิ์ ลงวันที่ 14 มกราคม 2542 มีประเด็นดังนี้ (ผู้จัดการรายวัน, 3 พ.ค. 2542) คือ

- 1) ในทางปฏิบัติของนโยบายยกระดับราคาข้าวทำให้ผู้ส่งออกข้าวของไทยเกิดความสับสนต่อนโยบายของรัฐ และสร้างความปั่นป่วนในการค้าข้าวต่างประเทศ จนกระทั่งไม่มีใครกล้าซื้อขายข้าวล่วงหน้าให้กับผู้ซื้อข้าวต่างประเทศ เพราะจะเสี่ยงต่อการขาดทุนอันเนื่องมาจากราคาข้าวที่ซื้อขายกันภายในประเทศ ไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาดอย่างแท้จริง

- 2) สหประชาชาติเกรงว่าจะเหตุการณ์ซ้ำรอยเหมือนในอดีตที่มีการแทรกแซงราคาข้าว แล้วไม่ได้ผลเท่าที่ควร ใน 2 ประเด็นคือ (1) เงินที่แทรกแซงไม่ถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริง (2) ทำให้มีการขายข้าวตัดราคากันในระหว่าง อคส. กับผู้ส่งออกข้าวไทย ซึ่งผู้ส่งออกเอกชนคงสู้หน่วยงานของรัฐไม่ได้ เพราะหน่วยงานของรัฐดำเนินการขาดทุน รัฐมีเงินงบประมาณเข้ามาสนับสนุน
- 3) การใช้เงินที่ กนข. มอบหมายให้ อคส. และ อตก. นำมาใช้ในโครงการรับซื้อข้าวสารแทรกแซงตลาด ก็จำเป็นต้องกู้ยืมจากธนาคารกรุงไทยจำกัด และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย โดยกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ หากการใช้เงินของรัฐในโครงการดังกล่าวไม่ได้ผล คือ ตกไม่ถึงมือเกษตรกรตามที่รัฐคาดหวัง จะเป็นการนำเสียใจอย่างยิ่ง
- 4) หากรัฐบาลมีเจตนาต้องการช่วยเหลือเกษตรกร ก็น่าจะใช้นโยบายแทรกแซงโดยมใช้มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกในราคาเป้าหมาย นำโดย ธ.ก.ส.
- 5) ราคาส่งออกข้าวในตลาดโลก คู่แข่งรายสำคัญอย่างจีน เวียดนาม อินเดีย และปากีสถาน ต่างมีราคาต่ำกว่าราคาข้าวไทยประมาณร้อยละ 20-30 เหรียญสหรัฐ ซึ่งได้สร้างความลำบากใจให้กับผู้ส่งออกข้าวไทยในการแข่งขันกับประเทศดังกล่าว มีหลายประเทศที่เป็นลูกค้าของไทย เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ได้หันไปซื้อข้าวจากประเทศคู่แข่ง
- 6) ความจริงมาตรการรับซื้อข้าวสารของรัฐบาล โดยการมอบหมายให้ อคส. และ อตก. เป็นผู้ดำเนินการค้า เคยได้แสดงผลงานให้รัฐบาลได้ปรากฏมาแล้วในอดีตว่าล้มเหลวเป็นอย่างไร

มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวสารตามมติ กนข. ขององค์การคลังสินค้า ปี 2541/42 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542 คณะรัฐมนตรี อนุมัติมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวสารตามมติ กนข. ขององค์การคลังสินค้า ปี 2541/2542 ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ ดังนี้

- 1) ให้องค์การคลังสินค้ากู้ยืมเงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เพื่อแทรกแซงตลาดข้าวสาร โดยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินในวงเงินรวม 3,500 ล้านบาท โดยกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้
- 2) ให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ให้กู้ยืมเงินแก่องค์การคลังสินค้าในอัตราดอกเบี้ยต่ำที่สุดเป็นกรณีพิเศษ ระยะเวลา 1 ปี และในกรณีที่องค์การคลังสินค้ายังไม่สามารถจำหน่ายข้าวสารได้ ให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ขยายระยะเวลาชำระหนี้ต่อไปอีกจนกว่าองค์การคลังสินค้าจะจำหน่ายข้าวสารและได้ชำระเงินครบถ้วน

- 3) ให้กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจ่ายค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายต่างๆ ในส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการปรับมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวสารเพิ่มเติมจาก 200,000 ตัน เป็น 500,000 ตัน รวมทั้งจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินงานทั้งหมด

ต่อมาคณะกรรมการนโยบายข้าวได้มีมติวันที่ 14 มกราคม 2542 ในส่วนของมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวสารที่ให้ปรับเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) อนุมัติให้ อคส. และอตก. ดำเนินการตามโครงการแทรกแซงตลาดข้าวสารโดยรับซื้อข้าวสารจากโรงสีทั่วประเทศในราคารนำตลาดจำนวน 500,000 ตัน โดยให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ จะต้องรับซื้อข้าวเปลือกใหม่จากเกษตรกรในสัดส่วนเดียวกับการแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร เพื่อเสริมสภาพคล่องให้โรงสีอีกทางหนึ่ง และเป็นการกระตุ้นอุปสงค์ข้าวสารในต้นฤดูเพิ่มขึ้น อันจะส่งผลดีต่อระดับราคาข้าวเปลือกโดยทั่วไป (อคส. รับซื้อ 250,000 ตัน และ อตก. รับซื้อ 250,000 ตัน)
- 2) ให้ อคส. เร่งระบายส่งออกและให้นำข้าวสารที่รับซื้อไว้ตามโครงการไป Packing credit กับธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ได้เช่นเดียวกันกับผู้ส่งออกภาคเอกชนโดยมอบหมายให้ประธาน กนช. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติชนิดข้าว ปริมาณและราคาข้าวสารที่ออก. และ อคส. จะดำเนินการแทรกแซงรับซื้อตามโครงการดังกล่าวรวมตลอดถึงระบายส่งออกไปต่างประเทศด้วย

(ระยะเวลารับซื้อและส่งมอบ อคส. เดือนธันวาคม 2541 – เมษายน 2542 และระยะเวลาโครงการทั้งหมด ธันวาคม 2541 – กรกฎาคม 2542)

ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2544 เป็นช่วงของความสับสนในด้านนโยบายข้าว อันเนื่องมาจากปัญหาในการกลไกนโยบายของรัฐบาลและการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากกระแสสังคม ทั้งจากนักวิชาการและขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ เช่น ปัญหาการแทรกแซงราคาข้าวที่นายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน ได้เปิดเผยว่า “การรับซื้อข้าวเหมือนการทำศึกสงคราม ให้ศัตรูรู้ตัวไม่ได้ แต่ผมถูกบีบให้เปิดสูตรการคำนวณทั้งราคาและการจัดสรร เพราะมีกรรมการคนหนึ่งบอกว่าราคาที่คิดไม่โปร่งใส ด้วยเหตุนี้ผู้ส่งออกจึงตั้งรับได้ ราคาข้าวจึงตก” (มติชน, 26 เม.ย. 2542)

อีกหนึ่งตัวอย่างของปัญหาในด้านกลไกรัฐ คือ การเข้ามาของนายกรพจน์ อัศวินวิจิตร ทายาทนักธุรกิจค้าข้าวในเครือแสงทองค้าข้าว ของตระกูล “อัศวินวิจิตร” ในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ แทนที่นายประวิช รัตนเพียร ทำให้เจรจาขายข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (G to G) ของกรมการค้าต่างประเทศ มักถูกมองว่าเอื้อประโยชน์แก่พ่อค้านักธุรกิจข้าวรายใหญ่ มากกว่ารายเล็ก ด้วยเหตุผลที่ว่าโควตาที่จัดสรรให้ส่วนใหญ่ตกกับรายใหญ่ที่เป็นสมาชิกของสมาคมผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศ และข้อกล่าวหาดังกล่าวเริ่มถูกเพ่งเล็งมากขึ้นหากผู้บริหารประเทศในอนาคต

รัฐบาลมาจากนักธุรกิจ พ่อค้า และการปรับคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ที่กระแสวิกฤตใจเป็นพิเศษ หลังจากพรรคชาติพัฒนาได้รับโควต้าตำแหน่ง รมช.พาณิชย์ และมอบหมายให้นายกรพจน์ อัครินวิจิตร รับตำแหน่งดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงลักษณะของปัญหาพรรคการเมืองหลายพรรคที่จำเป็นต้องจัดสรรตำแหน่งให้กับพรรคร่วมรัฐบาล แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งจะมีภาพลักษณ์ที่ไม่เหมาะสม เพราะนายกรพจน์ เป็นหนึ่งในบัญชีรายชื่อลูกหนึ่งองค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ด้วยยอดหนี้กว่า 153 ล้านบาท บวกกับความล้มเหลวจากการบริหารงานในฐานะผู้บริหารธนาคารสหธนาคาร ซึ่งภายหลังถูกธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ายึดกิจการ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ของตระกูลเป็น 1 ใน 56 สถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิด

ในด้านของภาควิชาการ นักวิชาการหลายคนได้ออกมากล่าวถึงนโยบายข้าว โดยเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อดีตกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) สะท้อนให้เห็นว่านโยบายรับซื้อข้าวสารในราคาที่สูงกว่าตลาดเพื่อดึงราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นตามนั้น จะไม่สามารถยกระดับราคาข้าวในตลาดได้เลย เพราะรัฐบาลซื้อข้าวสารในจำนวนจำกัดที่น้อยนิดจากโรงสีเพียงบางโรง กล่าวคือ การที่ อคส. และ อ.ต.ก. ซื้อข้าวสาร 500,000 ตัน แล้วนำส่งออกขายต่างประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับข้าวสารทั้งหมดที่ไทยปลูกได้ 13-14 ล้านตันข้าวสาร หรือเมื่อเทียบกับปริมาณส่งออกจำนวน 5-6 ล้านตัน จะเห็นว่าข้าวสารที่สองหน่วยงานรับซื้อนั้นมีปริมาณน้อยมาก และเมื่อส่งออกขายต่างประเทศก็จะแย่งซื้อรายเดียวกับเอกชนของไทย และทำให้ประเทศผู้ซื้อข้าวมีอำนาจต่อรองเอาเปรียบพ่อค้าเอกชนไทยได้ แม้ว่าในช่วงท้ายของรัฐบาลชวน นายไพฑูรย์ แก้วทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ประชุมคณะกรรมการ กนข. ว่าจะทำยังไงข้าวที่หลุดจำหน่าย กนข. มีมติว่า

- 1) ให้ขายโดยจิติ จุฑิ ให้กรรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ไปขาย ปรากฏว่ากรรมการค้าต่างประเทศเองก็ไปขายให้ฟิลิปปินส์ พอดีฟิลิปปินส์รัฐบาลเขามีปัญหาที่เลยเลื่อนมาเรื่อยๆ
- 2) ให้ขายข้าวกับผู้ส่งออกแต่ต้องมีกำหนดเวลาว่าจะส่งออกภายในกี่วัน
- 3) ให้เก็บไว้หากมีความจำเป็นแต่ต้องคอยดูแลปรับปรุงอย่าให้เกิดความเสียหาย

เมื่อมีมติออกมา รัฐบาลก็มีมติจะให้ขายให้ต่างประเทศก็คือไปที่กรรมการค้าต่างประเทศแต่ก็ยังมีปัญหาอยู่ที่ฟิลิปปินส์ ผู้ส่งออกก็มีคำสั่งซื้อเดือนมกราคมจำนวน 6 หมื่นกว่าตัน รัฐบาลไทยขายข้าว 25% ตอนนั้นได้ 172 เหรียญต่อตัน แล้วคำสั่งซื้อชุดที่สองขายได้ประมาณ 8 หมื่นตัน ราคา 152 เหรียญสหรัฐ รวมแล้วเป็น 141,000 ตัน เพราะฉะนั้นข้าวสารชุดที่ 7 แสนตัน ก็จะเหลืออยู่ 559,000 ตัน (มติชน, 3 เม.ย. 2544 หน้า 2)

สถานการณ์รับซื้อข้าวของรัฐบาลเพื่อระบายออกขายต่างประเทศ จะไม่มีผลในการผลักดันราคาภายในประเทศให้สูงขึ้น เพราะการค้ำข้าวของรัฐบาลมักจะเป็นการแย่งชิงตลาดของพ่อค้าเอกชน ไม่มีตลาดข้าวตลาดใดที่รัฐบาลเข้าถึง โดยที่พ่อค้าเอกชนเข้าไม่ถึง บริษัทที่ส่งมอบข้าวผิดสัญญาจำนวนไม่น้อยเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ในธุรกิจการส่งออกข้าว เช่น สุนฮั่วเส็ง ไชยพรค้ำข้าว แสงทองค้ำข้าว และนครหลวงค้ำข้าว กลุ่มพ่อค้าข้าวเหล่านี้ได้ครอบครองส่วนแบ่งตลาดข้าวส่งออกถึงร้อยละ 70-80 หากถูกทหารทางราชการลงโทษย่อมมีผลกระทบต่อ การส่งออกและต่อราคาข้าวภายในประเทศอย่างสำคัญ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2536: 4)

#### 4.3.2 สถานการณ์ “หลัง” นโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลใหม่หลังจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 คือการขึ้นมาของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยนำโดยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้อาศัยแนวนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรของพรรคไทยรักไทยในการปรับปรุงนโยบายจำนำข้าว จนออกมาเป็นการกำหนดราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด หรือกล่าวคือการกำหนดราคาเป้าหมายในการจำนำข้าวให้ “ขึ้นน้ำ” ราคาตลาดในฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2544/45 การเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบาย “รับจำนำ” ไปสู่การ “พยุงราคา/รับซื้อ” (price support) โดยรัฐ แต่ยังคงใช้ชื่อของนโยบายเดิมคือโครงการรับจำนำข้าว ที่ส่งผลต่อการจัดเรียงสถาบันใหม่ (ขอกกล่าวในส่วนต่อไป) และการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ข้าวหลังปี พ.ศ. 2544

ในเบื้องต้น โครงการรับจำนำข้าวหลังรัฐบาลใหม่ ในฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2544/45 มี ขั้นตอนรับจำนำข้าวเปลือก-สาร

*สำหรับระหว่างโรงสีกับชาวนา*

- เกษตรกรต้องเป็นสมาชิกของ ธ.ก.ส. หรือสหกรณ์
- กรณีที่ไม่ใช่สมาชิก ธ.ก.ส. ต้องผ่านการตรวจรับรองว่าทำนาจริงจาก ธ.ก.ส. ก่อนออกไปข้าวเปลือก (ขป.) ให้
- เกษตรกรนำใบ ขป. ไปให้โรงสีพร้อมข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการจำนำ
- เมื่อข้าวถึงโรงสีก็จะมีผู้แทนจากชาวนา - อ.ต.ก. - อคส. ร่วมตรวจสอบ
- จากนั้นเจ้าหน้าที่ประจำโรงสีทั้ง อ.ต.ก. - อคส. ก็จะออกไปประทวนให้
- เกษตรกรนำใบประทวนไปเป็นหลักฐานขึ้นเงินจาก ธ.ก.ส. เป็นค่าข้าวที่จำนำไว้

*สำหรับการรับจำนำข้าวสาร*

- เกษตรกรต้องเป็นสมาชิก ธ.ก.ส. หรือสหกรณ์

- เกษตรกรต้องนำหลักฐานใบ ขป. จาก ธ.ก.ส. พร้อมข้าวเปลือกมาให้โรงสี โดยมีผู้แทน คณะทำงานจังหวัดร่วมตรวจสอบ
- โรงสีจะนำข้าวของเกษตรกรมาแปรเป็นข้าวสาร เพื่อส่งมอบตามคลังสินค้ากลางที่ อ.ต.ก. และ อคส. กำหนดไว้
- หลังจากโรงสีส่งมอบข้าวสารของเกษตรกร ทางเจ้าหน้าที่คลังสินค้าที่เก็บรักษาข้าวสาร ก็จะออกไประหวนให้กับโรงสี เพื่อให้เกษตรกรนำไปขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส.

ผลประโยชน์ที่โรงสีจะได้รับ

- ได้จากค่ารำข้าว และค่าปลายข้าว
- ส่วนจะได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับราคารำ และปลายข้าวในขณะนั้น
- โรงสีต้องส่งมอบข้าวสาร 5% ในอัตราข้าวเปลือก 1 ตัน ต้องส่งมอบข้าวสาร 582 กิโลกรัม ซึ่งโรงสีต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่ข้าวของเกษตรกรไม่ได้มาตรฐาน

รายได้จากการรับจำนำข้าวเปลือก

- โรงสีจะได้รับค่าฝากข้าวตันละ 55 บาทต่อเดือน แต่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายของ คุณภาพข้าว

แผนภาพที่ 4. 2 ตัวอย่างบันทึกข้อตกลงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2544/45

บันทึกข้อตกลงการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2544/2545 ระหว่างสมาคมโรงสีข้าวไทย กับกรมการค้าภายใน	
รายละเอียดแนบท้าย ก. บันทึกข้อตกลง เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2544/2545 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544	รายละเอียดแนบท้าย ข. บันทึกข้อตกลง เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2544/2545 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544
1.ความชื้นข้าวเปลือกที่จัดเก็บ	1.ความชื้นข้าวเปลือกที่จัดเก็บ
2.อัตราค่าฝากกับและค่ารักษาคุณภาพ	2.อัตราค่าฝากกับและค่ารักษาคุณภาพ
3.ค่าสีแปรสภาพข้าว	3.ค่าสีแปรสภาพข้าว
4.อัตราแปรสภาพรวม	4.อัตราแปรสภาพรวม
5.อัตราแปรสภาพเฉพาะข้าวแต่ละชนิด	5.อัตราแปรสภาพเฉพาะข้าวแต่ละชนิด
6.อัตราค่าจ้างสีแปรสภาพ	6.อัตราค่าจ้างสีแปรสภาพ
7.อัตราค่าส่งมอบ	7.อัตราค่าส่งมอบ
8.การรักษาคุณภาพ	8.การรักษาคุณภาพ
9.ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่ากระสอบ และค่าขนส่ง	9.ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่ากระสอบ และค่าขนส่ง

นอกจากนี้ นโยบายจำหน่ายข้าวของรัฐบาลทักษิณได้รับความนิยมมากขึ้น เพราะด้วยการจัดการกับการคอร์ปชั่นจากนโยบายของรัฐบาลก่อนหน้านี้ โดยโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกกับ อคส. และอ.ต.ก. ปี 2543/2544 เป็นโครงการต่อเนื่องมาจากโครงการของปี 2541/2542 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่กำหนดให้มีมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวสารภายในวงเงิน 7,000 ล้านบาท โดยให้อคส. และ อ.ต.ก. เป็นผู้ดำเนินการ แบ่งความรับผิดชอบหน่วยงานละ 3,500 ล้านบาท ใช้เงินกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย แทรกแซงโดยรับซื้อข้าวสารจากโรงสีทั่วประเทศ ในราคานำตลาดจำนวน 500,000 ตัน โดยโรงสีที่เข้าร่วมจะต้องรับซื้อข้าวเปลือกใหม่จากเกษตรกรในสัดส่วนเดียวกับในการแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร แต่สำหรับโครงการปี 2543/44 กำหนดแทรกแซงราคาข้าวเปลือกจำนวน 200,000 ตัน (มติชน, 8 เม.ย. 2544, หน้า 2)

#### ตารางที่ 4. 1 แสดงสัดส่วนการผลิตข้าวกับเนื้อที่เพาะปลูกข้าว

ปี	ผลผลิต (ตัน)	เปลี่ยนแปลง (%)	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เปลี่ยนแปลง (%)	ผลผลิตต่อไร่ (กก./ไร่)	เปลี่ยนแปลง (%)
2490-2500	5,854,489	2.43	31,765,760	0.94	184	0.55
2501-2511	9,317,658	8.73	39,548,196	4.34	232	3.80
2512-2522	13,516,292	4.15	50,618,606	2.31	268	1.56
2523-2533	16,451,345	0.64	57,646,694	0.27	285	0.22
2534-2544	18,512,679	3.99	56,735,383	-0.04	326	4.13
2545-2555	23,093,977	1.37	58,930,759	0.80	392	0.53

(ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา)

สถานการณ์ข้าวในด้านของสัดส่วนของการผลิตข้าวเมื่อเปรียบเทียบกับเนื้อที่ในการเพาะปลูกข้าวของไทย จากตารางที่ 4.1 พบว่าในช่วงของการมีนโยบายจำหน่ายข้าวในยุคแรก คือ ปีพ.ศ. 2523-2533 เป็นยุคของการสร้างสถาบันในกระบวนการผลิตและวิจัยเรื่องข้าวผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยอยู่ที่ 285 กิโลกรัมต่อไร่ และเพิ่มขึ้นมาเป็น 326 กิโลกรัมต่อไร่ในปี พ.ศ. 2534-2544 หรือคิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.13 และในปี พ.ศ. 2545-2555 ผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 392 กิโลกรัมต่อไร่ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.53 อย่างไรก็ตาม ในด้านของปริมาณผลผลิตปี พ.ศ. 2534-2544 มีเพียง 18.5 ล้านตัน แต่ในปี พ.ศ. 2545-2555 เพิ่มขึ้นเป็น 23 ล้านตัน ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวย่อมส่งผลต่อผลผลิตที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวเช่นกัน

สถานการณ์ข้าวในด้านของสัดส่วนของการผลิตข้าวเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงาน จากตารางที่ 4.2 พบว่าจำนวนแรงงานในภาคเกษตรกรรมที่ทำการผลิตข้าวพบว่าช่วงปี พ.ศ. 2529-2538



จะอยู่ที่ 5 แสนราย แต่เพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2539-2546 เป็น 839,660 ราย และยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องสูงไปถึง 1,097,844 ราย และ 1,231,176 ราย ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2548 และ พ.ศ. 2549-2553 แม้ว่าจำนวนแรงงานชาวนาจะไม่ใช่แรงงานหลักสำหรับการค้าจุลเศรษฐกิจของชาติตั้งแต่ยุคหลังเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจช่วง พ.ศ. 2520-30 แต่การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานในภาคเกษตรกรรมในด้านการผลิตข้าวมีความเชื่อมโยงทางอ้อมกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานาข้าวที่ให้ความช่วยเหลือชาวนาและดึงแรงงานดังกล่าวเข้าสู่ภาคเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 4. 2 แสดงสัดส่วนการผลิตข้าวกับจำนวนแรงงาน

ปี	ผลผลิต (ตัน)	เปลี่ยนแปลง (%)	จำนวนแรงงาน (คน)	เปลี่ยนแปลง (%)	ผลผลิตต่อแรงงาน (กก./คน)	เปลี่ยนแปลง (%)
2529-2533	2,530,450	-0.64	519,395	3.58	4,842	-5.60
2534-2538	2,540,351	9.93	548,065	5.08	4,636	4.23
2539-2543	4,623,841	13.23	839,660	7.41	5,513	5.30
2544-2548	6,065,086	3.22	1,097,844	3.61	5,534	0.17
2549-2553	7,924,769	9.14	1,231,176	8.09	6,449	0.96
2529-2553	<b>4,736,899</b>	<b>6.98</b>	<b>847,228</b>	<b>5.55</b>	<b>5,395</b>	<b>1.01</b>

(ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา)

ตารางที่ 4. 3 ปริมาณการส่งออกข้าวสารของโลก

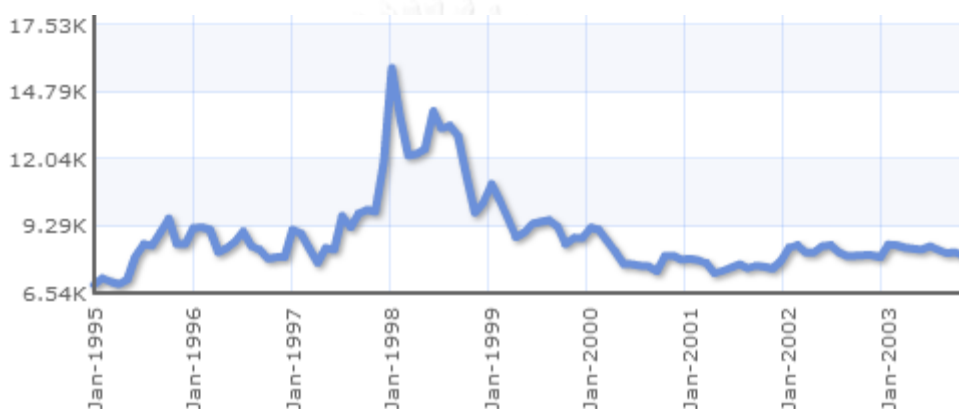
ปริมาณการส่งออกข้าวสารของโลก แยกตามประเทศผู้ส่งออกสำคัญ (ล้านตัน)					
รายการ	2543/44	2544/45	2545/46	2546/47	2547/48
จีน	1.85	1.96	2.58	0.8	0.8
ไทย	<b>7.69</b>	<b>7.33</b>	<b>7.35</b>	<b>9.9</b>	<b>8.5</b>
ปากีสถาน	2.42	1.6	1.96	1.8	2.1
พม่า	0.67	1	0.39	0.1	0.4
เวียดนาม	3.53	3.25	3.8	4.2	3.9
อินเดีย	1.94	6.65	4.42	2.8	2.1
สหภาพยุโรป	0.27	0.36	0.22	0.23	0.3
สหรัฐอเมริกา	2.54	3.3	3.84	3	3.35
ออสเตรเลีย	0.62	0.37	0.14	0.23	0.25
อาร์เจนตินา	0.37	0.22	0.17	0.25	0.4
อื่นๆ	2.51	1.77	2.68	2.42	2.01
<b>รวมของโลก</b>	<b>24.41</b>	<b>27.81</b>	<b>27.55</b>	<b>25.73</b>	<b>24.51</b>

(ที่มา: World Grain Situation and Outlook, USDA)



ในด้านภาพรวมของการส่งออกข้าวในตารางที่ 4.3 พบว่าในช่วงฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2543/44 – 2547/48 ประเทศไทยถือว่าเป็นผู้ส่งออกอันดับ 1 ในส่วนแบ่งการตลาดการค้าข้าวระหว่างประเทศ มาโดยตลาด รองลงมาคือเวียดนามและอินเดียที่สลับกันขึ้นเป็นอันดับที่ 2 และ 3 โดยในช่วงฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2543/44-2545/46 ตัวเลขการส่งออกอยู่ที่ 7-7.5 ล้านตันต่อไป แต่ในปีพ.ศ. 2546/47 สามารถส่งออกได้ถึง 9.9 ล้านตัน และลดลงมาเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2547/48 อยู่ที่ 8.5 ล้านตัน

แผนภาพที่ 4. 3 ราคาต่อดันของข้าวขาว 5% ช่วงปีพ.ศ. 2538-2546



(ที่มา: index-mundi)

จากตัวเลขในแผนภาพที่ 4.3 ราคาข้าวขาว 5% เฉลี่ยในปี พ.ศ. 2538 อยู่ที่ 7,999 บาทต่อดัน และได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดมาสู่ราคา 12,642 บาทต่อดัน ในปี พ.ศ. 2542 แต่ราคาข้าวขาว 5% ก็ลดต่ำลงไปอยู่ที่ราคาประมาณ 8,000 บาทต่อดันในช่วงหลังปี พ.ศ. 2544-2546 ราคาในตลาดโลกที่ลดต่ำลงสะท้อนให้เห็นถึงสภาพราคาข้าวภายในประเทศที่ย่อมต้องประสบปัญหาเดียวกัน ส่งผลถึงการปรับใช้นโยบายจําหน่ายข้าวต้องกำหนดตัวเลขให้สูงกว่าราคาตลาดเพื่อพยุงราคาข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งมีเป้าหมายคือการทำให้ข้าวเปลือกราคาสูงขึ้น ในขณะที่ข้าวสารมีราคาถูกลง การเปลี่ยนแปลงของราคาในตลาดโลกดังกล่าวจึงเอื้อประโยชน์ต่อการวางนโยบายจําหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด

เมื่อพิจารณาภาพรวมของสถานการณ์หลังปีพ.ศ. 2544 จะพบการเปลี่ยนแปลงมากมาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการปรับนโยบายจําหน่ายข้าวของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร อันนำมาสู่การจัดเรียงแบบแผนความสัมพันธ์เชิงสถาบันใหม่หลังฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45 ดังจะวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

#### 4.4 นโยบายจําหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2544/45 กับการจัดเรียงความสัมพันธ์เชิงสถาบันแบบใหม่

แนวทางการปฏิบัติของนโยบายจําหน่ายข้าวจึงเน้นไปที่การให้ราคาจําหน่ายที่ “สูงกว่า” ราคาตลาด ที่รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายของการจําหน่ายข้าวเปลือกนาปรังครั้งแรกในเดือนเมษายน –

สิงหาคม พ.ศ. 2544 จำนวน 2.5 ล้านตัน และข้าวเปลือกนาปีไว้ที่ 8.7 ล้านตัน ในจำนวนดังกล่าวจะมีข้าวหอมมะลิ 4.7 ล้านตัน ข้าวเจ้า 3 ล้านตัน และข้าวเหนียว 1 ล้านตัน เพื่อกระตุ้นการบริโภคและการใช้จ่ายของเกษตรกรภายในประเทศ รวมถึงการยกระดับราคาข้าว โดยให้กลไกรัฐต่างๆ เข้าไปช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการแทรกแซงนโยบายราคาข้าว และรับจำนำข้าวในราคาที่ไม่มุ่งหวังให้เกษตรกรมาไถ่ถอนคืน ทำให้การใช้งบประมาณของรัฐบาลมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4. 4 จำนวนข้าวเปลือกรับจำนำช่วงปี 2540/41 – 2545/46

ปีการผลิต	จำนวนข้าวเปลือกรับจำนำ		
	จำนวนผู้กู้ (ราย)	ปริมาณข้าวเปลือก (ตัน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
2540/41	111,107.00	789,363.00	2,938.70
2541/42	115,335.00	677,278.00	3,262.80
2542/43	113,062.00	697,757.00	3,286.40
2543/44	168,583.00	1,618,496.00	8,124.80
*2544/45	547,883.00	4,298,114.00	23,473.80
*2545/46	357,601.00	3,587,528.40	18,930.50

(ที่มา: ธ.ก.ส.)

ตารางที่ 4. 5 จำนวนและมูลค่าข้าวเปลือกนาปีที่รับจำนำและการไถ่ถอนคืน ช่วงปีการผลิต 2545/46- 48/49

	ยั้งฉาง			ใบประทวน			รวม		
	รับจำนำ	ไถ่ถอน	% ไถ่ถอน	รับจำนำ	ไถ่ถอน	% ไถ่ถอน	รับจำนำ	ไถ่ถอน	% ไถ่ถอน
	ปริมาณ(ตัน)								
2545/46	750,040	748,130	99.75	3,022,927	108,408	3.59	3,772,967	856,538	22.79
2546/47	332,523	331,401	99.66	2,205,890	344,571	15.62	2,538,413	675,972	26.63
2547/48	436,849	413,124	94.57	8,205,087	106,449	1.30	8,641,936	519,573	6.01
2548/49	1,183,553	762,904	64.46	4,064,285	401,544	9.88	5,247,838	1,164,448	22.19

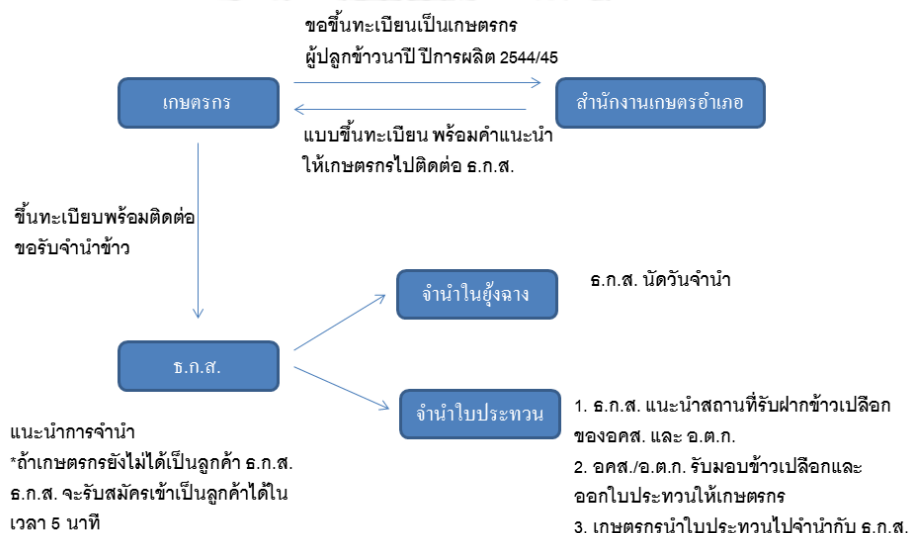
(ที่มา: ธกส.)

จากตารางที่ 4.4 พบว่าในฤดูการผลิต พ.ศ. 2544/45 มีจำนวนชาวนาที่เข้ามาใช้สิทธิ 547,883 ราย หรือมากกว่าในปี พ.ศ. 2543/44 ถึง 379,330 ราย มีปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่สต็อกของรัฐบาล 4,298,114 ตัน มากขึ้นกว่าปีก่อน 2,679,618 ตัน และใช้เงินจำนวน 23,473 ล้านบาท มากขึ้นกว่าปีก่อนถึง 15,349 ล้านบาท และจากตารางที่ 4.5 พบว่าการจำนำแบบยั้งฉางมีชาวนามา

ไถ่ถอนจำนวนมากกว่าโดยมีตัวเลขประมาณร้อยละ 90 ของชาวนาที่มาไถ่ถอนเพราะข้าวอยู่ในยุ้งฉางของสถาบันการเกษตรของตน ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมากนัก ตรงกันข้ามกับข้าวที่จำหน่ายไปประทวนที่มีการไถ่ถอนเพียงร้อยละ 1-15 เท่านั้น เหตุผลมาจากกระบวนการที่ยุ่งยากในการไถ่ถอนข้าวจาก อคส. และโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ ทำให้ในภาพรวมแล้วการไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้มีเพียงประมาณร้อยละ 20 เท่านั้น ซึ่งทำให้รัฐต้องแบกรับความรับผิดชอบข้าวที่เหลือในสต็อกและเป็นภาระขาดทุนของรัฐ

ปรัชญาของนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ สมัยรัฐบาลทักษิณ คือ นายอดิศักดิ์ โพธารามิก ยืนยันว่าการรับจำหน่ายข้าวต้องทำให้เกษตรกรได้รับกำไร โดยกล่าวว่า “เราต้องให้ชาวนาเหล่านี้ได้รับความเป็นธรรม เป็นแนวคิดของผม ต้องใช้กลไกทำให้ตลาดเดิน ต้องมีคนกดปุ่ม เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องทำโดยวิธีการที่จะนำมาใช้ ก็คือ ให้เกิดการแข่งขันและให้มีดีมานด์ซัพพลายพอดี ตั้งแต่ปลูกข้าว ซื้อข้าว และส่งออก ซึ่งจะทำให้กระบวนการค้าข้าวไหล แจกการที่เราจะไปถึงจุดนั้นได้ต้องใช้เทคนิคหลายๆ วิธีการเข้ามาช่วยกัน” (ผู้จัดการรายวัน, 26 พ.ย. 2544 หน้า 4)

#### แผนภาพที่ 4. 4 แสดงขั้นตอนการจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2544/45



#### ตารางที่ 4. 6 ราคารับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2544/45

ชนิดข้าว	ราคาจำหน่าย
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	6,500 – 7,000 (ขึ้นอยู่กับสภาวะตลาด)

ข้าวเปลือกเจ้า 100%	5,330
ข้าวเปลือกเจ้า 5%	5,235
ข้าวเปลือกเจ้า 10%	5,045
ข้าวเปลือกเจ้า 15%	4,950
ข้าวเปลือกเจ้า 25%	4,760
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	5,900
ข้าวเปลือกเหนียวคละ	5,650

ตารางที่ 4. 7 บัญชีสมดุลข้าวเปลือก ปี 2544/45 - 2547/48

หน่วย: ล้านตัน

รายการ	2544/45	2545/46	2546/47	2547/48
<b>อุปทานรวม</b>	<b>37.125</b>	<b>36.497</b>	<b>37.858</b>	<b>31.024</b>
ผลผลิต	26.523	26.057	27.241	23.857
นาปี	20.899	19.631	20.909	18.645
นาปรัง	5.624	6.426	6.332	5.438
สต็อกต้นปี	10.602	10.44	10.617	7.167
<b>อุปสงค์รวม</b>	<b>26.685</b>	<b>25.88</b>	<b>30.69</b>	<b>27.388</b>
ภายในประเทศ	15.049	15.338	15.566	15.509
ใช้บริโภค	10.422	10.518	10.61	10.61
ใช้ทำพันธุ์	1.121	1.14	1.147	1.09
ใช้ในกิจการอื่นๆ	3.506	3.68	3.809	3.809
ส่งออก (พ.ย.-ต.ค.)	11.636	10.542	15.124	12.879
สต็อกปลายปี	10.44	10.617	7.167	2.637

(ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

อย่างไรก็ดี ตามตารางที่ 4.7 รัฐยังเฝ้าดำเนินนโยบายดังกล่าวเพื่อควบคุมอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ของตลาดข้าว<sup>12</sup> โดยนโยบายจํานําข้าวทำให้อุปทานรวมมีความแตกต่างกับอุปสงค์รวมอยู่ที่ประมาณ 7-10 ล้านตัน ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าการผลิตข้าวไม่ได้ดำเนินไปตาม

<sup>12</sup> “อุปสงค์ข้าว” คือความต้องการปริมาณข้าวที่ใช้ทำพันธุ์ข้าวในปีถัดไป การใช้เป็นวัตถุดิบในการแปรเป็นข้าวสารเพื่อการบริโภคและส่งออก “อุปทานข้าว” คือปริมาณข้าวที่เกษตรกรผลิตได้ในปีการเพาะปลูกและปริมาณข้าวที่เหลือจากปีก่อนหน้า (ดูใน ณรงค์, 2548: 72)

กลไกตลาด แต่กลับถูกกำหนดโดยรัฐ เพราะรัฐเป็นผู้กำหนดอุปทานข้าวด้วยนโยบายจํานำข้าว ชาวนาผู้ผลิตข้าว (supplier) จึงไม่ต้องคํานึงว่าจะขายได้หรือไม่ได้ เพราะรัฐมีการจํานำข้าวรับรองไว้ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ทำให้อุปทานข้าวมีมากขึ้นโดยไม่จําเป็นต้องสนใจอุปสงค์ของตลาดมากนัก แต่การที่อุปทานสูงกว่าอุปสงค์ไม่ได้ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศลดลง เพราะราคาข้าวภายในประเทศไม่ได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาด แต่ถูกกำหนดโดยรัฐ

ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานำข้าวจากประกาศราคาจํานำที่ “ต่ำกว่า” ราคาตลาดมาเป็นราคาที่ “สูงกว่า” ราคาตลาดส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดเรียงสถาบันดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4. 8 การเปรียบเทียบการจัดเรียงสถาบันในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45

ประเด็นสำคัญ	การจัดเรียงสถาบัน “ก่อน” ปี พ.ศ. 2544/45	การจัดเรียงสถาบัน “หลัง” ปี พ.ศ. 2544/45
บริบททางการเมือง	บริบทของรัฐบาลผสม การปฏิรูปรัฐบาลและระบบราชการ และสภาวะฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ	ประชาธิปไตยแบบผสม/ประชาธิปไตยแบบประชานิยม ที่รัฐบาลมีความเข้มแข็ง และมีนโยบายจากพรรคการเมือง
ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย	การทำงานระหว่างรัฐและเอกชนแยกบทบาทระหว่างกัน หรือเป็นภาคีต่อกัน	รัฐและเอกชนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น โดยรัฐเป็นฝ่ายนำ และเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐตามข้อกำหนดของนโยบายจํานำข้าว
การสร้างบรรทัดฐาน	รัฐและเอกชนแบ่งหน้าที่การทำงาน โดยมีราคาตลาดเป็นปัจจัยกำหนดการตัดสินใจเลือกของชาวนาว่าจะเลือกขายให้กับใคร	รัฐเป็นตัวแสดงสำคัญในการแทรกแซงกลไกราคา และการพึ่งพิงรัฐส่วนกลางภายใต้แนวคิดเรื่องการบูรณาการ
ตัวแสดงตัดสินใจสำคัญ	ภาคธุรกิจส่งออกข้าว	รัฐและพรรคการเมือง

กลไกรัฐ	หน่วยงานของรัฐบาล	หน่วยงานของรัฐบาลและภาคเอกชนที่อยู่ในเงื่อนไขเข้าร่วมโครงการจำหน่าย โดยภาครัฐต้องมีหน้าที่ทั้งการจัดการในกระบวนการจำหน่าย และหน้าที่กึ่งผู้ประกอบการในการรับและระบายข้าว
ผลของการจัดเรียงสถาบันใหม่	ความสัมพันธ์ที่แบ่งแยกหน้าที่ชัดเจนระหว่างหน้าที่ในระบบตลาด และหน้าที่ทางนโยบาย	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่ใกล้ชิดมากขึ้น ทำให้เอกชนที่ไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขการเป็นหน่วยรับฝากข้าวต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด

#### 4.4.1 การจัดเรียงสถาบัน “ก่อน” ปี พ.ศ. 2544/45

บริบททางการเมืองในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2544/45 เป็นช่วงของการปรับปรุงรัฐบาลและระบบราชการอันเนื่องมาจากข้อบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้รัฐบาลต้องลดขนาดการใช้จ่ายภาครัฐ และรักษาวินัยทางการคลังในการดำเนินนโยบาย รวมถึงการปรับเปลี่ยนกฎหมายจำนวนมาก ทำให้การดำเนินนโยบายข้าวช่วงเวลาดังกล่าวต้องดำเนินการตามแบบแผนนโยบายเก่าที่มีอยู่เดิม คือ การใช้นโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตรและนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาร้อยละ 80 90 95 ตามระดับราคาตลาด การใช้นโยบายดังกล่าวจึงมิได้เปลี่ยนแปลงต่อกำเนิดของนโยบายจำหน่ายข้าวที่เป็นการกู้เงินเพื่อให้ชาวนานำเงินไปใช้ก่อน แล้วรอเวลาไถ่ถอนเมื่อราคาข้าวในตลาดสูงขึ้น

นอกจากนี้ บริบททางการเมืองของรัฐบาลที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าเป็นรัฐบาลผสม ดังกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อภิวัณวิจิตร ทายาทนักธุรกิจค้าข้าวในเครือแสวงทองค้าข้าว ของตระกูล “อภิวัณวิจิตร” เป็นรัฐมนตรีช่วยพาณิชย์ ในปี พ.ศ. 2542 แม้ในช่วงเวลาดังกล่าว บริษัทในกลุ่มเสื่อส่งออกข้าวอย่างบริษัท ชู้นฮั่วเซ่งไรซ์ ส่งออกข้าวมากที่สุด ตามด้วยบริษัท นครหลวงค้าข้าว รวมข้าวสยาม ข้าวไชยพร ไทยมาพรรษเทรตติ้ง และบริษัทผู้ค้าข้าวรายใหญ่ โดยที่ไม่มีกลุ่มแสวงทองค้าข้าวของตระกูล “อภิวัณวิจิตร” ติดอันดับ 1 ใน 10 ก็ตาม แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่ากลุ่มแสวงทองค้าข้าวจะเพิ่มบทบาทและความสำคัญในการส่งออกข้าวหรือไม่ โดยเฉพาะการที่รัฐบาลพยายามเร่งเจรจาขายข้าวจีทูจีมากขึ้น ซึ่งจะมีการมอบหมายให้ผู้ส่งออกดำเนินการเอง อีกทั้งการที่ธุรกิจสถาบันการเงินและธนาคารของตระกูล “อภิวัณวิจิตร” ถูกสั่งปิดและถูกธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกิจการ ประจวบเหมาะกับการที่ทายาทตระกูล “อภิวัณวิจิตร” มีโอกาสเข้ามาทำงานในกระทรวงพาณิชย์ สะท้อนภาพของการจัดสรรโควตาดำเนินการรัฐมนตรีในบริบทของรัฐบาลผสมที่ต้องแบ่งปันตำแหน่งกับพรรคการเมืองหลายพรรค

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนมีลักษณะเป็นเครือข่ายหลวมๆ ในการให้ทางเลือกกับชาวนาว่าจะนำผลผลิตมา “ขาย” ในนโยบายยกระดับราคา หรือ “จำหน่าย” ในนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาต่ำกว่าตลาด กับภาครัฐ หรือ “ขาย” ให้เอกชนตามกลไกตลาดปกติ กับภาคเอกชน อย่างไรก็ตามโรงสีตลาดกลางสินค้าเกษตร และท่าข้าว ภาคเอกชนไม่จำเป็นต้องเลือกเข้ามาอยู่ภายใต้ นโยบายจำหน่ายข้าว เพราะสามารถดำเนินธุรกิจในการรับซื้อผลผลิตตามราคาตลาดปกติได้

แบบแผนของบรรทัดฐานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนจึงมีการแบ่งงานกันทำในตลาดข้าว โดยรัฐจะเข้าแทรกแซงในสถานะที่ราคาข้าวตกต่ำผ่านการยกระดับราคาสินค้าเกษตร เพื่อเป็นทางเลือกให้กับชาวนาในการขายสินค้าให้กับรัฐ ในขณะที่สถานะปกติชาวนาสามารถเลือกที่จะขายข้าวให้กับหน่วยธุรกิจตามราคาตลาดได้ ทั้งนี้ราคาตลาดดังกล่าวเป็นราคาที่ถูกลงโดยภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคการส่งออก มากกว่าราคาที่กำหนดจากรัฐ

ภายใต้ราคาข้าวในตลาดค้าข้าวภายในประเทศที่กำหนดแนวทางของรัฐบาลนั้น ราคาข้าวดังกล่าวถูกกำหนดจากภาครัฐกิจส่งออกเป็นหลัก โดยราคาข้าวถูกกำหนดย้อนจากภาคส่งออก มาสู่ภาครัฐกิจภายในประเทศอย่างโรงสี และกลายมาเป็นราคารับซื้อข้าวหน้าโรงสีอีกทีหนึ่ง นโยบายข้าวของรัฐบาลจึงผันแปรตามราคาตลาดที่เชื่อมั่นว่าภาคส่งออกที่แข่งขันกันจะทำให้ราคาสูงขึ้น แต่ตัวแสดงสำคัญในภาคส่งออกได้มีเพียงไม่กี่กลุ่ม หรือใช้ภาษาสื่อมวลชนจะเรียกกลุ่มนี้ว่า 5 เสือส่งออก คือ บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด บริษัท ไชยพรค้าข้าว จำกัด บริษัท พงษ์ลาภ จำกัด และบริษัท ไทยฟ้า(2511) จำกัด การที่ผู้ส่งออกน้อยรายจึงทำให้เกิดการกำหนดราคา ร่วมกันมากกว่าที่จะแข่งขันกัน และรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการตามการตัดสินใจดังกล่าว แม้ว่าในช่วงที่เกิดสภาวะราคาข้าวตกต่ำ รัฐบาลจะต้องอุ้มกลุ่มธุรกิจดังกล่าวเป็นกลุ่มแรก ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2537/38 ในสมัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ อุทัย พิมพ์ใจชน ได้มีมาตรการอุดหนุนการส่งออก โดยจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ส่งออก เพื่อส่งเสริมการส่งออกข้าวภายใต้ความคิดที่ว่าหาก

เอกชนหลายรายแข่งขันกันส่งออกจะทำให้ดีราคาข้าวให้สูงขึ้น<sup>13</sup> จึงทำให้เห็นว่ากลไกราคาข้าวอยู่ที่กลุ่มผู้ส่งออกหลัก รัฐบาลไม่สามารถควบคุมราคาข้าวได้ด้วยตัวเอง นโยบายเน้นช่วยเหลือผู้

13 ในปี 2537/38 ในสมัยของ อดีต รมว.พาณิชย์ อุทัยพิมพ์ใจชน ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลกล้านำเอามาตรการอุดหนุนการส่งออก โดยการจ่ายชดเชยให้กับผู้ส่งออกมาใช้ ในปีนั้น รัฐบาลประกาศให้ผู้ส่งออกไปเร่งหาตลาด ช่วงต้นฤดูการผลิต โดยยอมจ่ายอุดหนุนให้กับผู้ส่งออกที่สามารถหาตลาดและส่งออกข้าวคุณภาพปานกลาง 15-25% อัตราตันละ 10 ดอลลาร์สหรัฐ ผลก็คือ มีการทำสัญญาขายให้กับตลาดต่างประเทศในช่วงนั้นสูงถึง 1.4 ล้านตัน แต่ที่มากไปกว่านั้นก็คือ ช่วยให้ระดับราคาข้าวในประเทศขยับสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ เพราะผลทางจิตวิทยาที่ทำให้ตลาดในประเทศมีการเก็งกำไรกันอย่างหนัก ในขณะที่รัฐบาลใช้งบจากการอุดหนุนการส่งออก เพียงราว 400 ล้านบาท

สรุปคือ รัฐให้เงินอุดหนุนพ่อค้าส่งออก

ส่งออกแท้จริงแล้วได้มีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ “Packing Credits” คือ สินเชื่อเพื่อการส่งออกให้กับผู้ส่งออกข้าว เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ส่งออกทำการระบายข้าวออกไปต่างประเทศ

อีกหนึ่งตัวอย่างคือ การดำเนินนโยบายข้าวในปี พ.ศ. 2535/36 ที่เกิดปัญหาการผูกขาดระหว่างรัฐและบริษัทส่งออกข้าวขนาดใหญ่ กล่าวคือ รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ทำสัญญาขายข้าวขาวชนิด 15% ปริมาณ 280,000 ตัน ราคาตันละ 185 เหรียญอเมริกัน (FOB) แต่ PETERSON AGENCIES BV เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2536 ทั้งนี้ PETERSON AGENCIES BV เป็นเพียงนายหน้าของ EURO AGRI INC. ราคาที่กระทรวงพาณิชย์ขายให้ครั้งนี้ต่ำกว่าราคาตลาดประมาณตันละ 15-40 เหรียญอเมริกัน โดย EURO AGRI INC. ไม่ใช่บริษัทสวิสฯ หากแต่เป็นบริษัทในกลุ่มไชยพรค้าข้าวจัดตั้งขึ้น เพื่อซื้อข้าวราคาถูกรับจากรัฐบาลไทยนำไปส่งมอบให้กับรัฐบาลอิรักอีกทอดหนึ่ง อันเป็นที่มาของชื่อ “กรณีอิรักเกต” (IRAQGAT) ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าทั้ง PETERSON AGENCIES BV เป็นนายหน้าเจรจาซื้อข้าวจากกระทรวงพาณิชย์ ที่บริษัท ข้าวไชยพร จำกัด เป็นผู้อยู่เบื้องหลัง และบริษัท มาริตา มารีน จำกัด ซึ่งผู้ขนข้าว ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับกลุ่มนครหลวงค้าข้าว การกระทำดังกล่าวเป็นตัวอย่างของบทบาทตัวแสดงผู้ส่งออกข้าวที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อนโยบายข้าวของไทยก่อนปี พ.ศ. 2544/45 (รังสรรค์, 2536: 6)

นอกจากนี้ ในกระบวนการนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตรและนโยบายจำนำข้าว กลไกของรัฐไม่ได้มีความเข้มแข็งถึงขนาดที่จะเข้าไปบังคับภาคเอกชนให้เดินการตามนโยบายได้ กลไกรัฐจึงเป็นหน่วยงานราชการที่เป็นผู้กำหนดทางเลือกเสริมจากการค้าขายในระบบตลาดปกติ การรับซื้อข้าวของรัฐบาลจึงไม่มีผลต่อราคาข้าวภายในประเทศมากขึ้น เพราะภาคเอกชนสามารถเข้าถึงตลาดข้าวที่รัฐบาลกำหนดทางเลือกให้ได้เสมอ ไม่ว่าจะมาจากนโยบายยกระดับราคาหรือนโยบายจำนำข้าว

ดังนั้น ภายใต้เงื่อนไขของนโยบายดังกล่าว ทำให้ทางเลือกในกระบวนการค้าข้าวมีทั้งทางเลือกในระบบตลาดที่มีภาคเอกชน ทั้งในระดับภายในประเทศอย่างโรงสี ตลาดกลาง และท่าข้าวคอยดูแล และระดับภาคส่งออกที่มีกลุ่มธุรกิจใหญ่เป็นผู้กำหนดราคาหลัก ประกอบกับทางเลือก

- 
- 1) เป้าหมาย: รัฐอุดหนุน ทำให้ภาคส่งออกเติบโต ส่งผลถึงราคาข้าวในประเทศสูงขึ้น ยกเว้นระดับราคาในประเทศ
  - 2) สิ่งที่เกิดขึ้น: รัฐอุดหนุน ภาคส่งออกยิ่งลดราคาส่งออกให้ต่ำลง เพราะได้รับเงินจากรัฐ ส่งผลให้ราคาข้าวในประเทศต่ำลง



ในทางนโยบายที่ภาครัฐได้เข้ามาจัดการราคาตลาดข้าวอย่างการยกระดับราคาและการจำหน่ายข้าวในราคาต่ำกว่าตลาด การแบ่งพื้นที่ระหว่างรัฐและเอกชนยังมีความแตกต่างตามหน้าที่ของตัวแสดง

#### 4.4.2 การจัดเรียงสถาบัน “หลัง” ปี พ.ศ. 2544/45

บริการทางการเมืองหลังรัฐบาลใหม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบผสม (hybrid democracy) ที่ระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งอันเนื่องมาจากปัจจัยเชิงสถาบันอย่างรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลสามารถมีนโยบายที่มีรากฐานจากพรรคการเมืองในการเปลี่ยนรูปแบบการแทรกแซงกลไกราคาข้าว โดยผสมนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตรกับจำหน่ายข้าว มาเป็นโครงการรับจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด การตัดสินใจดังกล่าวแม้จะมีกระแสด้านจากสมาคมผู้ส่งออกข้าวและกลุ่มบริษัทส่งออกข้าวที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายแบบเดิม แต่รัฐบาลสามารถขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายได้ เพราะอำนาจการตัดสินใจอยู่ในรัฐบาล จึงทำให้หลายครั้งการบังคับใช้นโยบายดังกล่าวจึงดูเหมือนรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งได้ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น และมีลักษณะที่ถูกริชาการว่าเป็นประชานิยม

ภายใต้นโยบายจำหน่ายข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 แบบแผนความสัมพันธ์ของหน่วยธุรกิจที่เข้ามาเป็นเครือข่ายกับรัฐในนโยบายจำหน่ายข้าว ชวนนาเมื่อได้ทำการผลิตข้าวเปลือกจนได้ผลผลิตแล้ว นอกจากชวนนานำข้าวเปลือกให้โรงสีขนาดเล็กทำการสีเป็นข้าวสารเพื่อบริโภคในครัวเรือนหรือแลกเปลี่ยนในชุมชน ชาวมีทางเลือกในการนำผลผลิตออกสู่ตลาดได้ 4 กรณีคือ 1.) เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าวแบบยุ่งฉาง 2.) นำข้าวไปขายให้พ่อค้าข้าวเปลือกหรือทำข้าว 3.) นำข้าวออกขายให้กับตลาดกลางข้าวเปลือก และ 4.) นำข้าวไปขายให้โรงสีขนาดกลางและใหญ่ โดยทางเลือกดังกล่าวรัฐได้เข้ามาผูกพันกับหน่วยธุรกิจเอกชนในลักษณะที่ให้เอกชนมาลงทะเลียบขึ้นเป็นตัวแทนของรัฐในการเป็นต้นทางของนโยบายจำหน่ายข้าว และด้วยประกาศราคาจำหน่ายที่สูงกว่าตลาด ชวนนาจึงเลือกที่จะมาเข้าร่วมโครงการและเอกชนต้องปรับตัวโดยการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ บนเงื่อนไขของมาตรการแต่ละปี ซึ่งเอกชนอย่างโรงสีสามารถเข้าร่วมได้ ในขณะที่ทำข้าวหรือตลาดกลางไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขของการเป็นหน่วยรับจำหน่ายข้าว

บรรทัดฐานใหม่จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนทำให้เกิดแบบแผนที่รัฐกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในทางนโยบายที่เข้ามาแทรกแซงกลไกราคาภายในประเทศ และสามารถกำหนดราคาข้าวภายในประเทศที่ภาคเอกชนมีความจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับบรรทัดฐานใหม่ นอกจากนี้ ทางเลือกของชวนนาในฐานะผู้ผลิตข้าวเข้าสู่ระบบตลาดจะกลายเป็นผู้ผลิตข้าวที่ต้องพึ่งพิงกับรัฐส่วนกลางที่ทำงานบูรณาการมากขึ้น โดยภายหลังรัฐบาลใหม่ปีพ.ศ. 2544 และการประกาศใช้นโยบายจำหน่ายข้าวประจำฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45 ในราคาที่สูงกว่าตลาด จึงเป็นการผสมนโยบาย "ยกระดับราคา" และ "จำหน่ายข้าวในราคาต่ำกว่าตลาด" เข้ามาเป็นนโยบาย "จำหน่ายข้าวในราคาสูงกว่าตลาด" กล่าวคือ

กลไกการทำงานของนโยบายยังเป็นรูปแบบของการจำนำ คือ ฝากเพื่อเงินกู้ และรอการไถ่ถอน แต่ปรับราคาจำนำให้อยู่ในระดับที่สูงกว่าตลาด คล้ายกับนโยบายยกระดับราคาแบบเดิม ผลคือ อคส. อดท. และธ.ก.ส. ต้องเข้ามาร่วมทำงานภายใต้คณะกรรมการและนโยบายเดียวกัน

นโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดจึงเป็นนโยบายที่ปรับเปลี่ยนผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดราคาจากภาคธุรกิจส่งออก มาสู่ภาครัฐที่สามารถประกาศราคาจำนำในการกำหนดราคาข้าวภายในประเทศได้ ตัวแสดงสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงเป็นภาครัฐและพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แต่กระบวนการนโยบายที่จำเป็นต้องมีภาคเอกชนเข้ามาเป็นกลไกของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการส่งออก จึงเกิดตัวแสดงเอกชนใหม่ที่มีความใกล้ชิดกับภาครัฐเข้ามาจัดการกับนโยบายจำนำข้าว เช่น ตัวอย่างเช่น ในการประมูลข้าวเปลือกค้ำสต็อกโกดัง อคส. และ อดท. จากฤดูการผลิตพ.ศ. 2544/45 ในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 บริษัทเพรซิเดนท อะกรี เทรดติ้งของนายอภิชาติ จันทรสกุลพร ได้ซื้อข้าวไปถึง 634,000 ตัน หรือประมาณร้อยละ 60 ของปริมาณข้าวในโกดัง ในขณะที่บริษัทส่งออกข้าวขนาดใหญ่อย่างนครหลวงค้าข้าว และข้าวไชยพร ได้ซื้อไปเพียง 152,489 ตัน และ 62,672 ตัน ตามลำดับ (มติชน, 2547: 2)

ด้วยเหตุนี้ กลไกของรัฐภายใต้นโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 จึงไม่ใช่เพียงหน่วยงานของภาครัฐ แต่ยังรวมถึงภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของโครงการรับจำนำ การที่ภาคเอกชนจำเป็นต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐเพราะทางเลือกในการขายข้าวของชาวนาจะอยู่ที่การเข้าร่วมโครงการจำนำ มากกว่าขายตามราคาตลาด ภาคเอกชนที่เคยไม่สนใจนโยบายจำนำข้าวจึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในฐานะหน่วยรับฝากข้าว แม้ว่าในช่วงแรกโรงสีจะไม่มี ความมั่นใจในเรื่องสัญญาที่ทางราชการกำหนดให้ เช่น สัญญาฝากเก็บ และสัญญาแปรสภาพ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประกันภัยต่างๆ ที่ต้องจ่ายล่วงหน้าตั้งแต่วันที่รับจำนำข้าวเปลือก แต่ปัจจัยในเรื่องประกาศราคาจำนำ และผลประโยชน์จากค่าจ้างแปรสภาพ และค่าเช่าเก็บข้าวเปลือก ทำให้กลุ่มโรงสีทั้งเอกชนและสหกรณ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับนโยบายดังกล่าวในฐานะแขนขาของรัฐบาลในกระบวนการจำนำข้าว ตัวอย่างเช่น การจำนำข้าวแบบใบประทวนและแบบยุ่งฉาง แผนภาพที่ 4.3 และ 4.4

ในอีกด้านหนึ่งของกลไกรัฐ ในระดับรัฐบาลที่ต้องจัดการกับข้าวหลุดจำนำ ทำให้หน่วยงานอย่าง อคส. และระดับกระทรวงพาณิชย์ ต้องรับบทบาทในการระบายข้าว ทั้งการจัดขายทอดตลาดภายในประเทศ และการทำสัญญาการค้าระหว่างประเทศ จึงทำให้เห็นบทบาทใหม่ที่รัฐกลายเป็นกึ่งผู้ประกอบการ ทั้งในด้านการเข้าไปรับซื้อข้าวจากผู้ผลิต (supplier) และทำการส่งออกข้าวในรูปแบบของรัฐบาลโดยตรงและการใช้นายหน้าเป็นบริษัทส่งออกเอกชนดำเนินการแทนรัฐบาล จุดแบ่งระหว่างรัฐและเอกชนจึงบางลง เพราะหน้าที่ในกระบวนการรับจำนำข้าวระหว่างรัฐและเอกชนอยู่ใน

กระบวนการเดียวกัน เอกชนจึงไม่ได้มีหน้าที่แค่ในระบบตลาด และภาครัฐไม่ได้มีหน้าที่แค่ในการบริการสาธารณะ แต่รัฐต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการโดยเอกชนเป็นลูกจ้าง

ดังนั้น ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันหลังนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่ใกล้ชิดมากขึ้น โดยเอกชนที่อยู่ในเงื่อนไขโครงการรับจำนำจะมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมกับรัฐบาลในการรับจำนำข้าวจากชาวนา เพราะส่วนใหญ่ชาวนาจะจำนำข้าวร้อยละ 70 จากผลผลิตทั้งหมด และที่เหลือร้อยละ 30 จะขายตามราคาตลาด เพื่อรับเงินสด ทั้งนี้ยังส่งผลให้เอกชนที่ไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขการเป็นหน่วยรับฝากข้าว เช่น ตลาดกลางสินค้าเกษตรและทำข้าว ต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด เพราะไม่สามารถหาลูกค้าที่เข้ามาขายข้าวในตลาดได้ การเข้าไปผูกพันกับโรงสีในฐานะจุดฝากขายและรับข้าวเพื่อนำไปขึ้นใบประทวนกับโรงสีอีกที จึงเป็นทางเลือกที่จำเป็นต้องตัดสินใจเพื่อไม่ให้ธุรกิจต้องปิดกิจการลง แม้ว่าจะมีลักษณะที่ผิดกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้ภาคเอกชนกับภาครัฐจึงอยู่ภายใต้ระบบตลาดที่ถูกกำกับ (regulated market) เหมือนกัน และมีหน้าที่ภายใต้นโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดร่วมกันทั้งในระบบตลาดและในกระบวนการนโยบาย

#### 4.5 บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำข้าวจากราคา “ต่ำกว่า” ราคาตลาด มาสู่การประกาศราคาจำนำที่ “สูงกว่า” ราคาตลาด ในนโยบายจำนำข้าวฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45 ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเชิงปรากฏการณ์ของนโยบาย เพราะทำให้เกิดการจัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในรูปแบบใหม่ที่รัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการพยุงราคาผ่านการรับซื้อข้าว การสต็อกข้าว และทำหน้าที่บางส่วนในการระบายข้าว ในขณะที่ภาคเอกชนได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐในการเข้าร่วมเป็นหน่วยงานในการรับฝากและรับแปรสภาพข้าวให้กับรัฐ การดำเนินนโยบายจำนำข้าวในลักษณะนี้จึงเป็นการสลายการแบ่งแยกของภาครัฐและภาคเอกชน (public-private dichotomy) มาสู่การสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นและบทบาทที่สลับซับซ้อนกันระหว่างภาครัฐและเอกชน กล่าวคือรัฐต้องไปทำหน้าที่บางอย่างเสมือนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าว ในขณะที่เอกชนกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐอันเนื่องมาจากการขอเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ เพราะเอกชนไม่สามารถที่จะทำการแข่งขันกับ “รัฐผู้ประกอบการ” ได้

ปรากฏการณ์ของการจัดเรียงสถาบันใหม่ดังกล่าวเป็นผลมาเจ็อนไขในเชิงโครงสร้างของจุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ 3 ด้าน คือ

- 1) วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ส่งผลต่อราคาข้าวภายในประเทศ เพราะการลดค่าเงินบาท ถือว่าเป็นผลดีต่อการส่งออก ซึ่งการส่งออกข้าวก็ได้รับผลกระทบเชิงบวกจาก

วิกฤตดังกล่าว แต่ผลประโยชน์ดังกล่าวเอื้อต่อผู้ส่งออก ในขณะที่ราคาข้าวที่สูงขึ้น ทำให้ราคาวัตถุดิบและเครื่องจักรสูงขึ้นตามไปนั้น เป็นสิ่งที่ชาวนาต้องแบกรับความรับผิดชอบ จึงนำมาสู่ปัญหาในเรื่องของหนี้สินและส่วนเกินราคาข้าวตกเป็นผลประโยชน์ของผู้ส่งออกมากกว่าชาวนา นำมาสู่ความคับแค้นใจและการรวมตัวเคลื่อนไหวเป็นขบวนการในการเรียกร้องนโยบายช่วยเหลือด้านราคาข้าว

- 2) การเติบโตของการเคลื่อนไหวขบวนการทางสังคมของเกษตรกรและคนยากคนจน เป็นปรากฏการณ์ที่ส่งสมมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ในลักษณะของเครือข่ายนักวิชาการ นักกิจกรรม นักอนุรักษ์ และกลุ่มเกษตรกร ที่สร้างความสัมพันธ์ แลกเปลี่ยนข้อมูล และสร้างองค์การความร่วมมือในการเคลื่อนไหวเพื่อคนยากคนจน ผลคือปัญหาในระดับท้องถิ่นหรือชนบทอย่างปัญหาหนี้สินและการถูกกดราคาข้าวจากนายหน้าค้าข้าว กลายมาเป็นประเด็นสาธารณะในระดับชาติ ที่รัฐบาลต้องตอบสนอง ซึ่งรัฐบาลของทักษิณ ชินวัตร เห็นปัญหาในจุดนี้ว่าเป็นช่องทางในการดึงคะแนนเสียงจากชนบท และใช้ชุดนโยบายจำนวนมากเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาชนบท หนี้สิน และความยากจนของเกษตรกร ซึ่งหนึ่งในนโยบายสำคัญคือนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด
- 3) การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน ปี พ.ศ. 2540 เป็นโครงสร้างสถาบันอย่างเป็นทางการ ที่สนับสนุนให้มีระบบพรรคการเมืองและรัฐบาลที่เข้มแข็งในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงราคาจำนำจาก “ต่ำกว่า” ไปสู่ราคา “สูงกว่า” ราคาตลาด จึงเสมือนการเปลี่ยนแปลงจากการจำนำเป็นการรับซื้อโดยรัฐบาล ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณและกลไกรัฐที่เข้มแข็ง สอดคล้องกับอำนาจที่รัฐธรรมนูญมอบให้กับรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

ในบทต่อไป จะกล่าวถึงการทำงานของสถาบันรูปแบบใหม่ของนโยบายจำนำข้าวช่วง พ.ศ. 2544-2545 อันเป็นบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม โดยสถาบันได้ทำงานเป็นเครือข่ายระหว่างตัวแสดงสำคัญต่างๆ บทต่อไปจะอธิบายผ่านบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในการสร้างแบบแผนความสัมพันธ์และบรรทัดฐานของสถาบันในการดำเนินนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นการเมืองในกระบวนการนโยบายในการค้าจุลนโยบายดังกล่าวให้สามารถดำรงอยู่ได้และดูแลผลประโยชน์ให้กับตัวแสดงทั้งหลายในเครือข่ายดังกล่าวด้วย

## บทที่ 5

### การก่อตัวของการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 – 2551/52

#### 5.1 ความนำ

การเกิดขึ้นของนโยบายจำนำข้าวหลังฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45 ที่ประกาศราคาจำนำให้ “สูงกว่า” ราคาตลาด เกิดขึ้นในบริบทของรัฐบาลใหม่ของนายกรัฐมนตรีกษิณ ชินวัตร โดยรูปแบบของการกำหนดนโยบายจำนำข้าวในราคาสูงกว่าตลาดนี้ ได้ทำให้เกิดการจัดเรียงสถาบันใหม่เพื่อสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และการแบ่งปันทรัพยากรในกระบวนการนโยบายข้าว ซึ่งบทนี้จะนำเสนอรูปแบบเครือข่ายของตัวแสดงต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวกับยึดโยงกับกระบวนการนโยบายข้าว และเครือข่ายนี้เองที่ทำให้เกิดการแบ่งปันทรัพยากรและผลประโยชน์ระหว่างกัน จนสามารถดำรงรักษา นโยบายจำนำข้าวให้เป็นนโยบายที่ต้องถูกบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ การจัดเรียงสถาบันดังกล่าวได้อยู่ในรูปแบบเดียวกันความพยายามทางการเมือง ในการสร้างศูนย์รวมอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองให้เข้าสู่ศูนย์กลาง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการของนโยบายจำนำข้าวจึงสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่ลดความหลากหลายของตัวแสดงต่างๆ (de-pluralization) และรวมอำนาจของเครือข่ายเข้าสู่ศูนย์กลางที่ผูกขาดกับรัฐบาลและกลุ่มเอกชน บางกลุ่มที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล (monopolization) ซึ่งแบบแผนทางการเมืองและการเมืองในกระบวนการนโยบายเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบผสม (hybrid democracy) หรือประชาธิปไตยแบบประชานิยม (populist democracy)

บทนี้จะแยกนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนสำคัญคือ

- 1) สถานการณ์ของนโยบายข้าวช่วงปี พ.ศ. 2544/45 -2551/52 โดยจำกัดที่ช่วงเวลาของการบังคับให้นโยบายจำนำข้าวอย่างต่อเนื่องทุกปีระหว่างรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และช่วงหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ของพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย
- 2) เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงสถาบันในกระบวนการนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 โดยจะกล่าวถึงตัวแสดงสำคัญที่เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ในเครือข่าย เพื่อทำการแบ่งปันทรัพยากรและแสวงหาผลประโยชน์ โดยการทำงานของเครือข่ายมีเป้าหมายหลักในการรักษากระบวนการนโยบายจำนำข้าวท่ามกลางกระแสต่อต้านจากสื่อมวลชนและนักวิชาการ

- 3) ภาวะปฏิบัติการของการจัดเรียงสถาบันใหม่ทำให้เกิดเครือข่ายระดับแต่ละท้องถิ่น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัตินโยบายจำนำข้าว โดยในที่นี่จะนำเสนอผ่านกรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก

## 5.2 สถานการณ์นโยบายข้าวช่วงปี พ.ศ. 2544/45 - 2551/52

### 5.2.1 ภาพรวมของสถานการณ์ข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2544/45 - 2551/52

ยุคนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลทักษิณ (2544/45 - 2549) หลังจากการขึ้นมาเป็นรัฐบาลของพรรครักไทยรักไทย ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้นโยบายจำนำข้าวขนาดใหญ่มีขอบเขตทั่วประเทศ และปรับปรุงการรับจำนำโดยใช้ ธกส. เป็นผู้รับจำนำประทวนสินค้าที่ อ.ต.ก. และ อคส. ออกให้แก่เกษตรกร กำหนดระยะเวลาไถ่ถอน 5 เดือน และกำหนดเงื่อนไขที่สามารถนำข้าวเปลือกที่ อ.ต.ก. และ อคส. รับฝากไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ รัฐบาลประกาศราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดเป็นครั้งแรก ประมาณร้อยละ 10 และเพิ่มปริมาณการรับจำนำข้าว รวมทั้งกำหนดให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือก ผลการรับจำนำปี 2544/45 จึงมีผู้เข้าร่วมโครงการมากถึง 547,883 ราย จำนวน 4,298,114 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 49 ของเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกในปลายฤดูการผลิตมีราคาสูงขึ้น

โครงการจำนำข้าวในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้เติบโตอย่างยิ่งในปี 2547/48 ที่วางเป้าหมายจำนำข้าวเปลือก 9 ล้านตัน ประกอบด้วยข้าวหอมมะลิ 5 ล้านตัน ข้าวขาวนาปี 3 ล้านตัน และข้าวเหนียว 1 ล้านตัน โดยรัฐบาลได้สั่งการเป็น 2 กรณีคือ กรณีแรก “จำนำยุ่งฉาง” ให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้จ่ายเงินค่าจำนำให้กับโกดังหรือยุ่งฉางของเกษตรกรเองและยุ่งฉางของสถาบันการเกษตร เช่น สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น กับกรณีสอง “จำนำใบประทวน” ให้ อคส. เป็นผู้ออกใบรับรองการจำนำข้าวหรือเรียกว่าใบประทวน และเกษตรกรก็นำใบประทวนดังกล่าวไปขึ้นเงินค่าจำนำกับ ธกส. อีกทั้งทั้งสองกรณีต้องรับภาระการเก็บข้าวที่จำนำไว้ฝ้ายละ 4.5 ล้านตัน (ณรงค์, 2548: 23-25)

แผนภาพที่ 5. 1 ราคาตลาดโลกของข้าวขาว 5% (บาท/ตัน) ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2556



(ที่มา: Index Mundi)

จากแผนภาพที่ 5.1 พบว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวในตลาดโลกมีลักษณะที่คงตัวระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2542-2547 อยู่ที่ราคา 7,000 - 10,000 บาทต่อตัน และราคาเริ่มสูงขึ้นเล็กน้อยในช่วงปี พ.ศ. 2547 ในระดับที่สูงกว่า 10,000 บาทต่อตัน และเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงปี พ.ศ. 2551 ไปจนราคาข้าวสูงกว่า 30,000 บาทต่อตัน การเปลี่ยนแปลงราคาข้าวในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะที่เกื้อหนุนต่อการกำหนดนโยบายจํานำข้าวที่ราคาสูงกว่าราคาตลาดภายในประเทศ เพราะกระแสของราคาตลาดโลกที่สูงขึ้นทำให้ออกชนและรัฐบาลสามารถวางแผนไขว่คว้าในการระบายข้าว โดยยังไม่ขาดทุนมากจนเกินไป และสอดคล้องกับกระแสราคาข้างที่เพิ่มขึ้นด้วย

### 5.2.2 นโยบายจํานำข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2544/45 – 2551/52

การขึ้นมาของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ภายใต้นโยบายหลักของพรรคเพื่อไทยคือการจัดการกับความยากจน และใช้กลไกเชิงนโยบายจำนวนมากในการสนับสนุนกลุ่มคนที่อยู่ในชนบท ซึ่งหนึ่งในนโยบายดังกล่าวคือนโยบายจํานำข้าว โดยรัฐบาลให้ ธ.ก.ส. รับจํานำใบประทวนสินค้าที่ อดก. และ อคส. ออกให้แก่ชาวนาที่นำเข้าเปลือกไปจํานำไว้กับโรงสีที่อยู่ในเงื่อนไขของรัฐบาล โดยกำหนดราคาเป้าหมายให้สูงกว่าราคาตลาด รัฐบาลสามารถควบคุมปริมาณข้าวเปลือกไม่ให้ล้นตลาด และสามารถระบายข้าวสารที่เหลือจากการบริโภคออกขายไปตลาดต่างประเทศในราคาที่ชาวนาได้กำไรด้วย โครงการรับจํานำข้าวเปลือก พร้อมกับมอบให้ อคส. และ อ.ต.ก. รับซื้อข้าวสาร เพื่อกักไว้ให้ได้ครบตามปริมาณที่กำหนดไว้ในแผน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลนี้สามารถทำให้ราคาข้าวในประเทศเป็นตัวกำหนดราคาข้าวที่ขายให้ต่างประเทศ คือ พ่อค้าส่งออกจะไม่ใช่ตัวการกำหนดข้าวในประเทศเหมือนอย่างปัจจุบันอีกต่อไป สำหรับโรงสีได้รับค่าจ้างแปรสภาพหรือสีข้าวเปลือกในอัตราตันละ 400 บาท และค่าเช่าเก็บข้าวเปลือกในอัตราตันละ 55 บาท ต่อเดือน

ตารางที่ 5. 1 ชนิดและปริมาณข้าวในการจํานำฤดูกาล พ.ศ. 2544/45

ชนิดและปริมาณข้าว (ล้านตัน)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ				
	ธ.ก.ส.	อคส.	อ.ต.ก.	รวม	ราคาบาท/ตัน
ข้าวหอมมะลิ	3 ล้านตัน	1.2 ล้านตัน	0.5 ล้านตัน	4.7 ล้านตัน	6,500 – 7,000
ข้าวเจ้า	1 ล้านตัน	1.5 ล้านตัน	0.5 ล้านตัน	3.0 ล้านตัน	4,700 – 5,300
ข้าวเหนียว	1 ล้านตัน	-	-	1.0 ล้านตัน	5,650 – 5,900
รวม	5 ล้านตัน	2.7 ล้านตัน	1.0 ล้านตัน	8.7 ล้านตัน	

(ที่มา ไทยโพสต์, 2544: 4)



โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ

- 1) เพื่อควบคุมปริมาณข้าวเปลือกที่เก็บเกี่ยว ไม่ให้ออกสู่ตลาดเกินความต้องการของตลาดตั้งแต่ต้นฤดูจนถึงปลายฤดู
- 2) เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูง ในขณะที่ข้าวเปลือกยังอยู่ในมือชาวนา ซึ่งผลของราคาดีจะได้ตกอยู่กับชาวนา
- 3) เพื่อให้เกษตรกรมีเงินเพียงพอใช้นั้นายทุน ทั้งในระบบสถาบันการเงินและนายทุนนอกระบบ ซึ่งเจ้าของทุนต้องเร่งรัดให้ชำระหนี้ในต้นฤดูเก็บเกี่ยว
- 4) เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้จากการขายข้าวเปลือกได้ราคาสูงพอที่จะใช้ดำรงชีพ อันจะส่งผลให้กำลังซื้อของเกษตรกรที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศสูงขึ้น ซึ่งจะกระตุ้นเศรษฐกิจได้อีกแรงหนึ่ง

แผนภาพที่ 5. 2 สรุปขั้นตอนการจำนำข้าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2544/45-49



(ที่มา นิพนธ์และจิตรกร, 2553 :13)

นโยบายจำนำข้าวที่ราคาสูงกว่าตลาดนั้น ได้รับการตอบรับจากชาวนาอย่างดีพอสมควร ตามที่ได้กล่าวไว้ในส่วนท้ายของบทที่ 4 โดยอดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรได้แสดงความเห็นว่า

การแทรกแซงราคาโดยการรับจำนำเช่นข้าว เป็นมาตรการ “ระยะสั้น” ของรัฐบาล หากแทรกแซง โดยในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด เกษตรกรน่าจะได้รับผลประโยชน์โดยตรง เพราะชวานาคือกลุ่ม เกษตรกรที่ยากจนที่สุดเมื่อเทียบกับเกษตรกรในภาคอื่นๆ (สัมภาษณ์, 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556) และนางศิริพรรณ กังวาลเลิศ พาณิชย์จังหวัดนครสวรรค์ กล่าวว่าในปี พ.ศ. 2544/45 ชวานานำมา จำนำกับโครงการรับจำนำข้าวในปีของรัฐทั้งสิ้น 2.6 แสนตัน จากปริมาณผลผลิตทั้งหมด 1.5 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 17 ถึงแม้ว่าจะเป็นสัดส่วนที่น้อย แต่มองว่าเป็นเรื่องดี เพราะมาตรการรับจำนำข้าว ของรัฐนั้นเพียงแค่เข้ามาแทรกแซงราคา เพื่อสร้าง “ดีมานด์เทียม” หรือความต้องการเทียมในตลาด ทำให้ราคาตลาดดีขึ้นเท่านั้น (มติชน, 2545)

อย่างไรก็ดี ปัญหาหลังจากการการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในปีพ.ศ. 2544/45 ทำให้เกิด สถานการณ์สับสนอลหม่าน (anomic situation) จากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยจำแนกได้ดังนี้ (มาโนช, 2544: 2)

#### 1) ฝ่ายโรงสี

- ก. โรงสีขาดความเชื่อมั่นเรื่องสัญญาต่างๆ ที่ทางราชการร่างกำหนดและ ฤดูกาลที่ผ่านมา โรงสีเสียหายและผิดพลาดเนื่องจากสัญญาฝากเก็บและ สัญญาแปรสภาพออกมาล่าช้า อีกทั้งเป็นสัญญาฝ่ายเดียวที่โรงสีรู้สึก เสียเปรียบ และไม่สามารถปฏิเสธได้ เพราะเนื่องจากสัญญาออกมา ภายหลังโรงสีรับจำนำข้าวเปลือกเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว
- ข. ข้าวเปลือกนาปีและนาปรังฤดูกาลผลิตที่แล้ว ยังมีตกค้างอยู่ในโรงสีข้าว ต่างๆ จำนวนมากที่ราชการยังไม่ได้สั่งแปรสภาพ และส่วนที่แปรสภาพแล้ว ยังไม่แจ้งให้ทราบว่าจะให้ไปส่งมอบยังโกดังกลางแห่งไหน ข้าวบางแห่ง เสื่อมคุณภาพ โรงสีไม่ทราบว่าราชการจะให้รับผิดชอบอย่างไร เพราะเลย กำหนดเวลาของสัญญามาแล้ว
- ค. โรงสีได้รับประกาศการเข้าร่วมโครงการจำนำ และได้รับร่างสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ของอคส. แล้วได้ตั้งข้อสังเกตพร้อมแสดง การปฏิเสธเข้าร่วมโครงการ เพราะเนื่องจากราชการไม่คิดค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยให้โรงสีเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด ประกอบด้วย
  - i. โรงสีต้องหาหลักประกันโดยเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของ ธนาคารมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของมูลค่าข้าวเปลือกสูงสุด ตามปริมาณที่แจ้ง ภายหลังจากทำสัญญา 15 วัน
  - ii. โรงสีต้องรับผิดชอบคุณภาพข้าวเปลือก และข้าวสารแปรสภาพ ให้ เป็นอย่างดีตลอดระยะเวลาเก็บรักษา ซึ่งในสัญญาไม่ระบุชัดเจนว่า ความรับผิดชอบจะสิ้นสุดเมื่อใด อีกทั้งค่าฝากเก็บ ค่าแปรสภาพ

และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ราชการยังไม่ยอมจ่ายให้กับโรงสีหรือผู้ที่เข้าร่วมโครงการแต่อย่างใด

- iii. ค่าใช้จ่ายประกันภัยต่างๆ โรงสีต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายล่วงหน้าตั้งแต่วันแรกที่รับจำนำข้าวเปลือก
- iv. ค่าฝากเก็บ ทั้งข้าวเปลือกและข้าวสาร ราชการจะไม่คิดค่าใช้จ่ายให้แก่โรงสีเป็นเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รับจำนำข้าวเปลือก ต้องเกินจาก 90 วัน จึงจะคิดให้โดยไม่มีผลย้อนหลัง อัตราต้นละ 55 บาทต่อเดือน
- v. ค่าใช้จ่ายในการอบ หรือตากข้าวเปลือกให้แห้ง ราชการไม่คิดให้แก่โรงสี ช่างในปัจจุบัน การค่าปกติอัตราต้นละ 100 บาท เป็นอย่างต่ำ รวมทั้งค่าขนย้ายเข้าเก็บในคลังราชการก็ไม่คิดค่าใช้จ่าย
- vi. น้ำหนักสูญหายจากการอบหรือตากข้าวเปลือก ที่เจ้าหน้าที่ออกไปประทวนให้กับเกษตรกร ณ ความชื้น 15% แต่โรงสีต้องเก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในโกดัง ณ ความชื้น 13.5% ส่วนต่าง 1.5% คิดเป็นน้ำหนักสูญหาย 22.5 กิโลกรัมต่อตัน โรงสีต้องรับผิดชอบเอง ราชการไม่คิดคำนวณรับผิดชอบน้ำหนักสูญหายให้
- vii. อัตราการแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ราชการคิดคำนวณเกินความเป็นจริง
- viii. ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่ากระสอบ ค่าขนส่ง โฉงสีจะต้องเป็นผู้สำรองค่าใช้จ่ายไปก่อน โดยไม่มีกำหนดว่าจะได้รับคืนเมื่อใด
- ix. การตรวจคุณภาพข้าวโดยเฉพาะข้าวหอมมะลิมักจะเป็นปัญหา เพราะโรงสีไม่มีเครื่องมือในการรับรองว่าข้าวหอมมะลิมีความบริสุทธิ์ถึง 92% ตามที่ราชการกำหนด โรงสีเกรงว่าหากแปรสภาพเป็นข้าวสารแล้ว ได้รับการปฏิเสธไม่รับมอบข้าวสาร โรงสีต้องเป็นผู้รับผิดชอบเองทั้งหมด แม้ไม่มีเจตนาในการปลอมปนก็ตาม เพราะการปลอมปนอาจมีตั้งแต่รับข้าวเปลือกหอมมะลิจากเกษตรกรแล้ว
- x. โรงสีไม่มั่นใจว่าจะสามารถแปรสภาพจากข้าวเปลือกเป็นข้าวสารได้ตลอดระยะเวลาโครงการ เพราะขณะนี้โกดังกลางหรือคลังเก็บข้าวสารของทางราชการมีไม่เพียงพอ ข้าวสารเก่าที่ค้างสต็อกจากฤดูกาลผลิตปีที่แล้วยังไม่ได้ระบายออก ภาระในการเก็บข้าวเปลือกจะต้องตกอยู่กับโฉงสี ในขณะเดียวกัน ราชการไม่คิดค่าฝากเก็บรักษาให้กับทางโรงสี

## 2) ฝ่ายเกษตรกร

- ก. เกษตรกรยังมีความสับสนเรื่องของการขึ้นทะเบียนเกษตรกร
- ข. เกษตรกรยังไม่เข้าใจวิธีการ การนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายจะเริ่มต้นอย่างไร  
จำหน่ายที่ไหน จะรับเงินอย่างไร ความรับผิดชอบสิ้นสุดเมื่อไร และอื่นๆอีก  
มากมาย เพราะยังไม่มีหน่วยงานประชาสัมพันธ์ให้ถึงตัวเกษตรกร
- ค. ข้าวเปลือกหอมมะลิในเขตภาคกลางและภาคเหนือ โรงสีปฏิเสศการรับ  
จำหน่าย โดยให้เหตุผลว่าคุณภาพไม่ถึงตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด

ภายใต้กระแสการรับจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45 พบว่าจากนโยบายเร่งด่วนของโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่วันที่ 15 พ.ย. 2544 เรื่องดังกล่าวได้เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และความขัดแย้งไม่เข้าใจกับทางสมาคมโรงสีข้าวมาตลอด ที่สมาคมเห็นว่ารัฐบาลไม่มีการเตรียมการล่วงหน้า เพียงแต่ใช้เวลาก่อนวันเปิดรับจำหน่ายเพียง 2-3 วันในการหารือกับสมาคม ดังนั้นเมื่อกระทรวงพาณิชย์ในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการรับจำนำข้าว ไม่มีกรอบหรือความชัดเจน โดยเฉพาะการเปิดรับโรงสีเข้าร่วมโครงการรับจำนำก็ไม่เคยมีการคัดเลือกคุณสมบัติ หรือแม้แต่กระทั่งการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าร่วม ขณะเดียวกันโรงสีที่เข้าร่วมก็ไม่ได้ผ่านการคัดเลือกจากสมาคมเหมือนโครงการที่รัฐบาลก่อนดำเนินการมา จนกลายเป็นปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในโครงการรับจำนำข้าวปี 2544/45 เกือบทุกพื้นที่ จากการตรวจสอบพบว่าโรงสีหลายจังหวัด อาทิ สระบุรี กำแพงเพชร สิงห์บุรี ปทุมธานี พิจิตร อุบลราชธานี เป็นต้น ได้กระทำการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวเป็นจำนวนมาก (กรุงเทพธุรกิจ, 2545: 21)

อย่างไรก็ดี ในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2545/46 นายอดิศักดิ์ โพธารามิก รมว.กระทรวงพาณิชย์ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี พ.ศ. 2545/46 ที่รัฐบาลมีมติเห็นชอบวันที่ 10 ตุลาคม 2545 มีหลักเกณฑ์การรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2545/46 ดังนี้

- 1) เป้าหมาย ปริมาณรับจำนำ รวม 9.0 ล้านตันข้าวเปลือก จำแนกเป็น ข้าวเปลือกหอมมะลิ 5.0 ล้านตัน ข้าวเปลือกเหนียว 1.0 ล้านตัน และข้าวเปลือกเจ้านาปี 3.0 ล้านตัน ดังนี้
  - ก. การรับจำหน่ายที่ยังฉาง ให้ธ.ก.ส. รับจำหน่ายจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่มียังฉางเป็นของตนเอง รวมจำนวน 5.0 ล้านตันข้าวเปลือก จำแนกเป็น ข้าวเปลือกหอมมะลิ 3.0 ล้านตัน ข้าวเปลือกเหนียว 1.0 ล้านตัน และข้าวเปลือกเจ้านาปี 1.0 ล้านตัน
  - ข. การรับจำหน่ายและออกไปประทวน ให้ อคส. และ อ.ต.ก. รับฝากและออกไปประทวน และ ธ.ก.ส. รับจำหน่ายไปประทวนที่ อคส. และ อ.ต.ก. ออกให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียังฉางเป็นของตนเอง รวม 4.0 ล้าน

ต้นข้าวเปลือก จำแนกเป็นข้าวเปลือกหอมมะลิจำนวน 2.0 ล้านตัน และ  
ข้าวเปลือกเจ้านาปี จำนวน 2.0 ล้านตัน

- 2) ระยะเวลารับจำนำ 1 พ.ย. 2545 – 28 ก.พ. 2546 (ยกเว้นภาคใต้ให้รับจำนำ ก.พ. – พ.ค. 2546)
- 3) ระยะเวลาไถ่ถอน 3 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ
- 4) ระยะเวลาโครงการ 1 พ.ย. 2545 – 31 ต.ค. 2546

ต่อมา ในปี 2546/47 มีเป้าหมายการรับจำนำ 9 ล้านตันข้าวเปลือก โดยแบ่งให้ 3 หน่วยงาน  
รับผิดชอบ คือ

- 1) ธ.ก.ส. รับจำนำในย่านของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร จำนวน 4.5 ล้านตัน
- 2) อ.ต.ก. รับจำนำจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มีย่านเป็นของตัวเอง โดย  
ออกใบประทวนให้เกษตรกรไปจำนำกับ ธ.ก.ส. จำนวน 2.25 ล้านตัน
- 3) อคส. รับจำนำจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มีย่านเป็นของตัวเอง โดย  
ออกใบประทวนให้เกษตรกรไปจำนำกับ ธ.ก.ส. จำนวน 2.25 ล้านตัน

ขั้นตอนการรับจำนำ เริ่มต้นโดยเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรออกใบรับรองเกษตรกรผู้  
ปลูกข้าวปี 2546/47 ระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2547 โดยให้กำนัน  
ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อบต. เป็นผู้รับรอง และจะเริ่มการรับจำนำตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 ถึงวันที่  
28 กุมภาพันธ์ 2547 เนื่องจาก อ.ต.ก. และ อคส. ไม่มีโรงสีและโกดังเก็บข้าวเป็นของตนเอง จึงเปิดให้  
โรงสีและโกดังรับจำนำของเอกชนเข้าร่วมโครงการ โดยได้กำหนดข้อปฏิบัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ อ.ต.ก.  
และอคส. ประจำอยู่ที่โรงสี เพื่อออกใบประทวนให้ถูกต้องตามชนิดข้าวเปลือกที่จำนำจากเกษตรกรที่  
ร่วมโครงการ โดยห้ามโรงสีนำข้าวสารที่ไม่ได้แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่จำนำ หรือข้าวสารของโรงสี  
อื่น หรือที่เรียกว่า “เปาเกา” มาส่งมอบเข้าโกดังกลางของ อ.ต.ก. และอคส. โดดเด็ดขาด และ  
เจ้าหน้าที่ อ.ต.ก. และอคส. ร่วมกันเจ้าหน้าที่บริษัทตรวจสอบคุณภาพ หรือ Surveyor ที่ได้รับการ  
จ้างมา จะต้องตรวจสอบคุณภาพ ชนิด และน้ำหนัก (มติชน, 7: 2547)

จากตารางที่ 5.2 พบว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี พ.ศ. 2544/45 มียอดขาดทุนเงินกู้  
ประมาณ 1,149 ล้านบาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดประมาณ 660 ล้านบาท โดยมียอดขาดทุนสุทธิ  
1,810 ล้านบาท สูงกว่าการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2543/44 ที่มียอดขาดทุน  
เงินกู้ประมาณ 637 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดเพียงประมาณ 258 ล้านบาท และขาดทุนสุทธิ  
เพียง 896 ล้านบาทเท่านั้น แต่โดยเฉลี่ยขาดทุนสุทธิต่อข้าวหนึ่งตันคือ 3,080 บาท และหากนำไป  
เปรียบเทียบกับกรรับจำนำข้าวเปลือกนาปีฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2545/46 ที่ยอดขาดทุนเงินกู้ประมาณ  
797 ล้านบาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด 374 ล้านบาท และขาดทุนสุทธิ 1,171 ล้านบาท

ในปีการผลิต พ.ศ. 2546/45 และ 2547/48 ได้กำหนดเป้าหมายในการรับจำนำ 9 ล้านตัน ข้าวเปลือก โดยพยายามยกระดับราคาข้าวหอมมะลิให้สูงขึ้นจากเดิมตันละ 3,000 บาท ยกกระต๊อบราคาข้าวหอมจังหวัดให้ได้เพิ่มขึ้นตันละ 2,000 บาท และยกระดับราคาข้าวเปลือกเจ้าเพิ่มขึ้นตันละ 1,400 บาท จนมาถึงปีการผลิต พ.ศ. 2548/49 ที่เพิ่มมูลค่าการจำนำจาก 12,429 ล้านบาท เป็น 71,773 ล้านบาท จนในช่วงปลายปี พ.ศ. 2549 ที่ได้มีการรัฐประหารรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว หรือ กนข. มาเป็น คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ หรือ กชช. โดยปรับลดเป้าหมายในการจำนำจาก 9 ล้านตันมาเป็น 8 ล้านตัน อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าราคาข้าวที่สูงขึ้นอย่างมากในปี พ.ศ. 2551 ทำให้รัฐบาลหลังจากการเลือกตั้งใหม่ คือ รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ได้มีมติเห็นชอบให้มีการรับราคาจำนำ โดยจากปี พ.ศ. 2550 ที่จำนำข้าวนาปรังอยู่ที่ 7,100 บาท ให้ปรับมาเป็น 14,000 บาท ในข้าวนาปรังปี พ.ศ. 2551 ซึ่งการเพิ่มขึ้นดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเกือบเท่าตัว (สมพร, 2552: 8)

ตารางที่ 5. 2 ประเมินงบประมาณโครงการรับจำนำข้าวปี พ.ศ. 2543/44 - 2546

รายการ	โครงการ					
	รับจำนำข้าวสารนาปี 2543/44 (290,926.82 ตัน)	ข้าวเปลือกหอมมะลิหลุดจำนำ ธ.ก.ส. ปี 2543/44 (39,058.043 ตัน)	รับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2544/45 (1,222,461.637 ตัน)	รับจำนำข้าวเปลือกนา ปรัง ปี 2545 (432,783.335 ตัน)	รับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2545/46 (605,883.305 ตัน)	รับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2546 (369,410.66 ตัน)
1. หนี้เงินกู้ ธ.ก.ส.	2,492,987,464.71	516,209,972.12	11,964,649,922.65	3,676,158,139.52	5,843,796,298.00	3,362,448,566.00
2. รายได้จากการขาย	1,855,324,996.42	426,292,492.59	10,814,915,115.20	2,482,092,950.55	5,046,660,853.17	2,966,986,150.28
3. กำไร(ขาดทุน) เบื้องต้น	(637,662,468.29)	(89,917,479.53)	(1,149,734,807.45)	(1,194,065,188.97)	(797,135,444.83)	(395,462,415.72)
4. ค่าใช้จ่าย						
4.1 ค่าเก็บรักษา	229,864,000.00	66,253,348.44	424,244,118.33	233,871,113.27	169,845,917.85	117,660,281.21
4.2 ค่าใช้จ่ายบริหาร	28,737,000.00	10,000,000.00	236,052,500.00	75,033,440.00	204,236,052.36	97,757,547.07
รวมค่าใช้จ่าย	258,601,000.00	76,253,348.44	660,296,618.33	309,804,653.27	374,081,970.21	215,417,828.28
5. กำไร(ขาดทุน) สุทธิ	(896,263,468.29)	(166,170,827.97)	(1,810,031,425.78)	(1,503,869,742.24)	(1,171,217,415.04)	(610,860,244.00)
6. กำไร(ขาดทุน) สุทธิ ต่อ ตันข้าวสาร	(3,080.72)	(4,254.46)	(1,480.64)	(3,474.88)	(1,933.07)	(1,653.66)

ตารางที่ 5. 3 จำนวนและมูลค่าข้าวเปลือกนาปีที่รับจำหน่ายและการไถ่ถอนคืน ช่วงปีการผลิต  
2545/46- 50/51

	ยุ่งฉาง			ใบประทวน			รวม		
	รับจำหน่าย	ไถ่ถอน	%ไถ่ ถอน	รับจำหน่าย	ไถ่ถอน	%ไถ่ ถอน	รับจำหน่าย	ไถ่ถอน	%ไถ่ ถอน
ปริมาณ(ตัน)									
2545/46	750,040	748,130	99.75	3,022,927	108,408	3.59	3,772,967	856,538	22.79
2546/47	332,523	331,401	99.66	2,205,890	344,571	15.62	2,538,413	675,972	26.63
2547/48	436,849	413,124	94.57	8,205,087	106,449	1.30	8,641,936	519,573	6.01
2548/49	1,183,553	762,904	64.46	4,064,285	401,544	9.88	5,247,838	1,164,448	22.19
2549/50	532,290	517,615	97.24	356,924	354,146	99.22	889,214	871,761	98.04
2550/51	129,173	49,783	38.53	53,602	47,778	89.13	182,775	97,561	53.38
มูลค่า(ล้านบาท)									
2545/46	3,897.44	3,830.87	98.29	15,065.70	579.21	3.84	18,963.14	4,410.08	23.26
2546/47	1,636.37	1,585.31	96.88	10,113.52	1,579.02	15.61	11,749.89	3,164.33	26.93
2547/48	2,750.09	2,622.98	95.38	36,458.97	526.03	1.44	39,209.06	3,149.01	8.03
2548/49	11,622.57	7,436.14	63.98	33,174.45	3,270.41	9.85	44,797.02	10,706.55	23.89
2549/50	4,710.52	4,578.51	97.20	2,491.73	2,471.73	99.20	7,202.25	7,050.24	97.89
2550/51	1,120.98	433.38	38.66	361.72	323.28	89.37	1,482.70	756.66	51.03

(ที่มา: ธ.ก.ส.)

โดยสรุปแล้ว โครงการรับจำหน่ายข้าวในช่วงปีการผลิต พ.ศ. 2547/48 – 2551/52 ทำให้เกิดการจ่ายเงินกู้ไปเป็นจำนวน 229,748.37 ล้านบาท และภาระขาดทุน 58,238.909 ล้านบาท และจากตารางที่ 5.3 พบว่า

- 1) ฤดูกาลที่มีการจ่ายเงินกู้มากที่สุด คือ ฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2548/49 รับจำหน่ายข้าวทั้งยุ่งฉางและใบประทวนจำนวน 5,247,838 ตัน ใช้เงินกู้จำนวน 44,797 ล้านบาท และมียอดไถ่ถอนสูงสุดอยู่ที่ 1,164,448 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 22 ที่มาไถ่ถอน
- 2) ฤดูกาลที่มีการจำหน่ายข้าวสูงสุด คือ ฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2547/48 รับจำหน่ายข้าวทั้งยุ่งฉางและใบประทวนจำนวน 8,641,936 ตัน ใช้เงินกู้จำนวน 39,209 ล้านบาท และมียอดไถ่ถอนสูงสุดอยู่ที่ 519,573 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 6 ที่มาไถ่ถอน
- 3) ฤดูกาลที่มีการไถ่ถอนสูงสุด คือ ช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของรัฐบาล ทักษิณกับช่วงการยึดอำนาจ โดยฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2549/50 รับจำหน่ายข้าวทั้งยุ่ง



ฉางและใบประทวนจำนวน 889,214 ตัน ใช้เงินกู้จำนวน 7,202 ล้านบาท และมี ยอดไถ่ถอนสูงสุดอยู่ที่ 871,716 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 98 ที่มาไถ่ถอน

### 5.3 เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงสถาบันในกระบวนการนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45

ในการอธิบายรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่ถูกจัดเรียงขึ้นใหม่หลังการกำหนดนโยบาย จำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดหลังฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45 จำเป็นต้องทำความเข้าใจ ภาพรวมของการกำหนดราคาข้าวก่อนใน 4 ประเด็น คือ

- 1) การกำหนดราคาข้าว โรงสีท่านหนึ่งในพิษณุโลกกล่าวว่าผู้กำหนดราคาแท้จริงคือ “ผู้ส่งออก” เพราะผู้ส่งออกจะเอาหน้าราคาจากตลาดโลกและวางราคากำหนดมาให้กับหน่วยงานเอกชนภายในประเทศ เช่น โรงสี ท่าข้าว และตลาดกลางสินค้า เกษตร ดังนั้นความเชื่อที่ว่ากำหนดราคาข้าวถูกผูกขาดโดย “โรงสี” ในพื้นที่ อาจจะไม่เป็นความจริงนักเพราะราคาดังกล่าวถูกกำหนดขอบเขตมาจาก “ผู้ส่งออก”<sup>14</sup> เพราะเป็นเป้าหมายหลักในการผลิตข้าว (ผู้ประกอบการโรงสีแห่งหนึ่งใน จังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2556)

<sup>14</sup> ในช่วงปีพ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ระบบการค้าข้าวของไทยได้มีตัวแสดงสำคัญในด้านการส่งออกข้าวอยู่ไม่มากนัก โดยผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สามารถกำหนดราคาข้าวภายในประเทศได้นั้น ถูกเรียกว่า 5 เสือส่งออกข้าวประกอบไปด้วย

1.) บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด เป็นบริษัทที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2517 ภายใต้การรวมตัวกันของกลุ่มโรงสีและพ่อค้ามันสำปะหลังในการก่อตั้งบริษัทแสวงไทยบางประกง และขยายตัวเป็นกลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวโดยตั้งเป็นบริษัท นครหลวงค้าข้าว ในปีพ.ศ. 2520 เพื่อดำเนินธุรกิจค้าและส่งออกข้าวในต่างประเทศ ทั้งนี้กลุ่มบริษัทดังกล่าวยังธุรกิจค้าสินค้าเกษตรและขนส่งสินค้าเกษตร ภายใต้กลุ่มใหญ่ที่เรียกว่า STC Group ผู้บริหารคนสำคัญคือนายวรพงศ์ พิชญ์พงศ์ศา

2.) บริษัท เอเชียไกลเดินไรซ์ จำกัด เป็นบริษัทค้าข้าวที่ถูกก่อตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2542 ในการดำเนินการธุรกิจส่งออกข้าวให้กับตลาดต่างประเทศ และกลายมาเป็นกลุ่มบริษัทที่ส่งออกข้าวมากที่สุดในประเทศไทย 5 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2545 มีโรงงานขนาดใหญ่อยู่ที่ชะเชิงเทรา และสมุทรปราการ

3.) บริษัท ไทยพรค้าข้าว จำกัด เป็นบริษัทส่งออกข้าวของตระกูลควรทรงธรรม โดยริเริ่มครั้งแรกในวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2511 มีผู้ร่วมก่อตั้ง 9 คน และลูกจ้าง 6 คน ต่อมาได้ก่อตั้งเป็นบริษัทขึ้นในปี พ.ศ. 2534 วงเงินจดทะเบียนที่ 5 ล้านบาท และเพิ่มทุนเป็น 200 ล้านบาทในปีพ.ศ. 2542 เน้นประกอบธุรกิจการส่งออกสินค้าขนาดใหญ่ในการเก็บข้าวเพื่อการส่งออกข้าวคุณภาพสู่ตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในตะวันออกกลาง

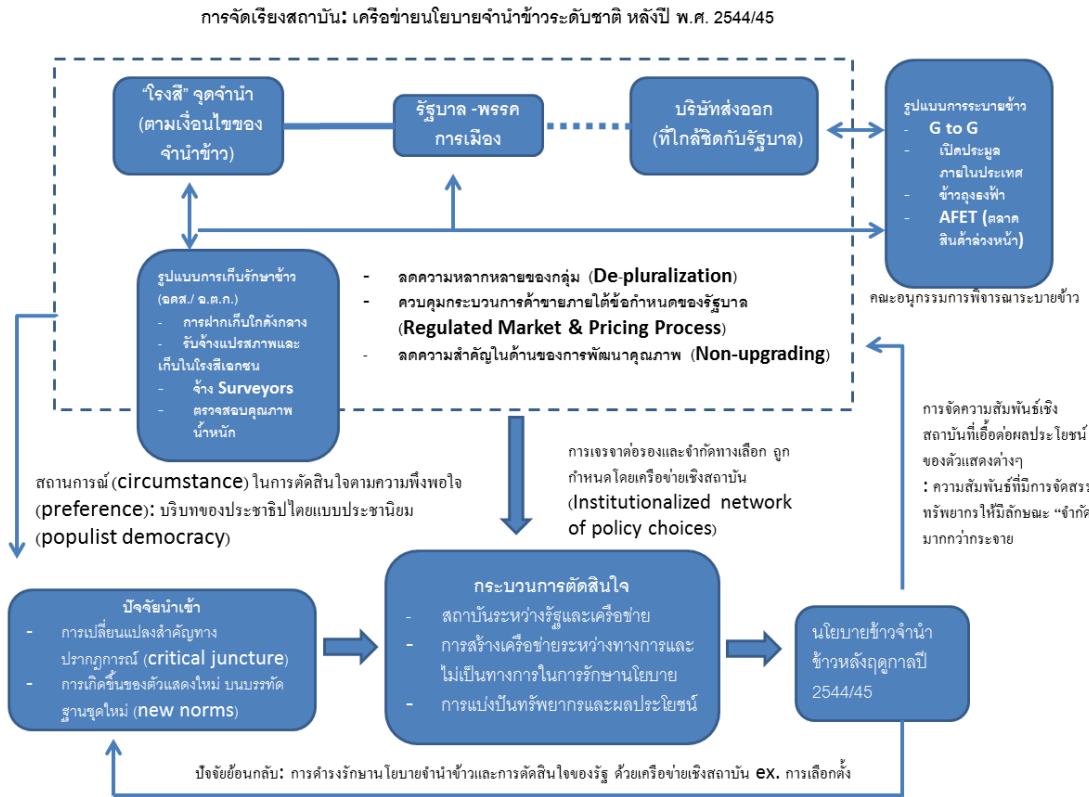
4.) บริษัท พงษ์ลาภ จำกัด เป็นบริษัทดำเนินธุรกิจโกดังและส่งออกข้าวก่อตั้งด้วยทุนจดทะเบียน 100 ล้านบาท มีกลุ่มตลาดเป้าหมายที่ฟิลิปปินส์ จีน มาเลเซีย อินโดนีเซีย บรูไน แคนาดา สหรัฐอเมริกา UAE ออสเตรเลีย และประเทศในแอฟริกา

5.) บริษัท ไทยฟ้า(2511) จำกัด ต่อดั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2511 ด้วยเงินทุนจดทะเบียน 400 ล้านบาท ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจในการส่งออกข้าวคุณภาพ มีศักยภาพในการส่งออก 300,00 ตันต่อปี มีโรงงานใหญ่ที่พระประแดง สมุทรปราการ

- 2) โรงสี เฉพาะกลุ่มเท่านั้นที่สามารถเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวได้ เพราะในแต่ละครั้ง (ต่อฤดูกาลผลิต) ของการกำหนดนโยบายจะมีการกำหนดเงื่อนไขของโรงสี ส่งผลให้โรงสีบางประเภทไม่สามารถเข้าร่วมโครงการจำนำได้ ทั้งนี้รวมถึงท่าข้าว และตลาดกลางสินค้าเกษตรซึ่งถือว่าอยู่นอกวงจรการรับจำนำข้าว (แต่สามารถเข้ามาเป็นเครือข่ายกับกระบวนการข้าวในด้านการปฏิบัตินโยบายได้)
- 3) ข้าวที่เข้ามาในกระบวนการรับจำนำจะถือว่าเป็นสิทธิของรัฐบาลในการนำไปฝากกับโกดังกลางหรือโรงสีที่รับแปรสภาพและเก็บข้าวให้กับรัฐบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการระบายข้าวไม่ว่าจะเป็นการค้าระหว่างรัฐต่อรัฐ (G to G) การเปิดประมูลข้าวภายในประเทศให้กับบริษัทส่งออกข้าว และการวางยุทธศาสตร์ข้าวให้รัฐบาลขายข้างถูกราคาถูกภายในประเทศ ดังนั้น ผลข้างเคียงของนโยบายคือรัฐบาลจะมีบทบาทคล้ายกันตัวแสดงเอกชนในการทำหน้าที่รับสินค้าและระบายสินค้ามากกว่าเพียงการแทรกแซงกลไกราคาข้าว โดยมีตัวแสดงหลักอยู่ใน 3 กระทรวงสำคัญ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการคลัง
- 4) การทำความเข้าใจการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ของตัวแสดงภายในเครือข่าย ไม่ใช่เรื่องของการคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากร ทั้งที่เป็นงบประมาณและประโยชน์ในข้อกฎหมาย ที่ทำให้เกิดผลประโยชน์เพียงพอที่จะทำให้ตัวแสดงยอมรับบรรทัดฐานร่วมกันในสถาบันดังกล่าว และใช้เครือข่ายเชิงสถาบันในการรักษากระบวนการของนโยบายจำนำข้าวให้สามารถดำรงอยู่ได้ ท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์ของภาคส่วนต่างๆ

ด้วยเหตุนี้ แผนภาพที่ 5.3 จึงจะแสดงเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวจึงเป็นรูปแบบของสถาบันที่กำกับการตัดสินใจของตัวแสดง โดยเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์ในฐานะที่เป็น “ข้อจำกัด” (constrain) ของการตัดสินใจและกำหนดทางเลือกของตัวแสดง ในขณะเดียวกัน เครือข่ายก็มีปฏิสัมพันธ์กับบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม (populist democracy) ด้วย คำอธิบายจึงขอแยกส่วนออกเป็น 5 ด้านดังนี้

แผนภาพที่ 5.3 เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวหลังฤดูกาลผลิตปีพ.ศ. 2544/45



### 5.3.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายกับบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม

บริบทของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวหลังฤดูกาลผลิตปีพ.ศ. 2544/45 เป็นช่วงของประชาธิปไตยแบบประชานิยม (populist democracy) ภายใต้การกำหนดนโยบายของพรรคเพื่อไทยและผู้นำพรรคการเมืองอย่างพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งบริบทเชิงโครงสร้างในระบกกว้างมีผลกระทบต่อโครงสร้างของนโยบายและทรัพยากรซึ่งตัวแสดงต้องใช้ภายในเครือข่ายปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายกับบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยมสะท้อนออกมาเป็นการผสมผสานระหว่างทรัพยากรของตัวแสดง ทักษะของตัวแสดง โครงสร้างนโยบาย และปฏิสัมพันธ์ของนโยบาย

แม้ว่านโยบายจำนำข้าวจะใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่นโยบายจำนำข้าวมีลักษณะที่เป็นนโยบายราคา (pricing policy) ที่เน้นการแทรกแซงกลไกราคาข้าว จึงมีความแตกต่างจากนโยบายประชานิยมทั่วไปที่เน้นในเรื่องการลดแลกแจกแถม ในทางทฤษฎี Canovan (1999: 3-7) ให้ความหมายประชานิยมว่าเป็นการเคลื่อนไหวของอำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยที่พยายามใช้นโยบายที่เป็นรูปธรรมแต่ฉาบฉวย ทำลายวินัยทางการคลังของรัฐเพราะนำเงินของอนาคตมาใช้ และมีเป้าหมายเพียงเพื่อการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป (ordinary people) เพื่อทำทนาย

โครงสร้างอำนาจเดิม (structure of power) และสร้างอำนาจควบคุมภายใต้อำนาจบารมีของผู้ผู้นำที่กำหนดนโยบาย (personalized charismatic leadership) จำนำข้าวจึงไม่เข้ากับเงื่อนไขดังกล่าวใน 3 จุดคือ

- 1) นโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด มีการดำเนินการต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน และเปลี่ยนแปลงจากบริบททางประวัติศาสตร์ ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงจากตัวแสดงเดี่ยว (agency) ที่เข้ามาตัดสินใจนโยบายเพื่อหาเสียงให้กับตนเองแบบฉาบฉวย การดำรงอยู่ของนโยบายจำนำข้าวกว่าสองทศวรรษก่อนการขึ้นมาของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แสดงให้เห็นว่านโยบายจำนำข้าวแม้จะเป็นนโยบายระยะสั้นที่ต้องกำหนดเงื่อนไขใหม่ทุกปี แต่การถูกบังคับใช้อย่างต่อเนื่องส่งผลให้นโยบายมีรูปแบบการดำเนินการที่ชัดเจน มากกว่าการเป็นนโยบายที่ฉาบฉวยจากผู้นำเพียงคนเดียว
- 2) นโยบายทั้งสอง ทำให้เห็นศักยภาพของ “รัฐ” และ “พรรคการเมือง” มากกว่าการสร้างอำนาจบารมีให้กับผู้นำเพียงคนเดียว เพราะตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายไม่ใช่เพียงทักษิณ ชินวัตร แต่ใช้กลไกของพรรคไทยรักไทยเป็นหลัก รวมถึงตัวแสดงร่วมจากพรรคการเมืองอื่น เช่น พรรคชาติไทย เป็นต้น
- 3) นโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันระหว่างรัฐและเอกชน ไม่ใช่ความพยายามที่จะทำลายโครงสร้างอำนาจเดิม แต่เป็นผลจากจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ในวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกร และเงื่อนไขเชิงสถาบันของรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2540 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมต้องมีการจัดรูปแบบใหม่ ซึ่งนโยบายจำนำข้าวทำให้เห็นภาพดังกล่าวชัดเจนยิ่งขึ้น และสืบต่อรูปแบบของโครงสร้างกระบวนการแทรกแซงกลไกราคาข้าวโดยใช้กลไกรัฐเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม ที่เน้นในเรื่องของการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนผ่านความช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐบาล จึงทำให้นโยบายจำนำข้าวถูกรวมเป็นแบบแผนเดียวกับรูปแบบของรัฐบาลที่พยายามที่จะผูกขาดระบบเศรษฐกิจ (monopolization) ให้เข้ากับรัฐและกลุ่มใกล้ชิดรัฐบาลมากยิ่งขึ้น การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายชุดใหม่ที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มต่างๆ ใน 2 ด้าน

- 1) กระบวนการค้าข้าวภายในประเทศถูกควบคุมโดยรัฐ เพราะรัฐเป็นผู้ออกเงื่อนไขจำนำข้าวว่ามีหน่วยธุรกิจประเภทใดบ้างสามารถเข้าร่วมโครงการได้ ทำให้กลุ่มธุรกิจอื่นต้องหลุดออกไปจากวงโคจรของกระบวนการค้าข้าวโดยรัฐ และกลุ่มธุรกิจที่หลุดจากวงจรเหล่านี้อาจล้มสลายลง เพราะไม่สามารถค้าข้าวแข่งกับราคาจำนำ

ของรัฐได้ เช่น ท่าข้าวและตลาดกลางสินค้าเกษตร เป็นต้น จึงนำมาสู่เงื่อนไขเพื่อความอยู่ในการเข้ามาสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับโรงสีในเงื่อนไขของรัฐ (ขอล่าละเอียดยในส่วนเครือข่ายเชิงปฏิบัติการนโยบายจำนำข้าวหัวข้อ 4)

- 2) กระบวนการส่งออกข้าวไปสู่ตลาดโลก ถูกควบคุมจากการแข่งขันข้าวของรัฐและการดันราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้น ส่งผลให้ภาคเอกชนผู้ส่งออกข้าวสามารถส่งออกข้าวด้วยความยากลำบากมากขึ้นเพราะราคาข้าวภายในประเทศถูกดันให้สูงขึ้นไม่เกิดแรงจูงใจให้กับภาคเอกชน แต่จะมีภาคเอกชนผู้ส่งออกที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลและพรรคการเมืองจนสามารถเข้าไปประมูลข้าวจากรัฐบาลได้ กระบวนการส่งออกข้าวจึงถูกทำให้รวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ นโยบายจำนำข้าวแม้จะไม่ใช้ลักษณะของนโยบายประชานิยมในตัวของมันเอง แต่ประชาธิปไตยแบบประชานิยมจะเป็นสถานการณ์ (circumstance) ในการกำกับความต้องการต่างๆ (preferences) ของตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่าย ให้พึงพิงต่อรัฐและสร้างเป้าหมายที่เอื้อประโยชน์กับพรรคการเมืองที่ได้รับประโยชน์จากรูปแบบของประชาธิปไตยแบบประชานิยมดังกล่าว

แง่มุมหลักของบริบทแบบประชาธิปไตยแบบประชานิยมที่ส่งผลต่อนโยบายจำนำข้าวคือ ความพยายามทำให้นโยบายสาธารณะให้กลายเป็นการเมือง (politicization of public policy) กล่าวคือนโยบายจำนำข้าวถูกทำให้เป็นนโยบายการเมืองในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการค้าข้าว ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ให้มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เข้าสู่ศูนย์กลางและพึงพิงการตัดสินใจของรัฐมากยิ่งขึ้น และภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ทำให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมประเด็นทางนโยบายได้อย่างเบ็ดเสร็จ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและตัวแสดงในกระบวนการค้าข้าวจึงถูกจัดเรียงขึ้นใหม่ด้วยนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดหลังฤดูการผลิตปีพ.ศ. 2544/45

เงื่อนไขเชิงสถาบันของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นสาเหตุสำคัญในการสร้างบริบทประชาธิปไตยแบบประชานิยม ที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมกลไกรัฐสภาด้วยเสียงข้างมาก เช่น การให้ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นระบบแบ่งเขตเบอร์เดียว (first past the post) และระบบบัญชีรายชื่อ (party list) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมสมาชิกพรรคการเมือง และการกำหนดเงื่อนไขในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้เข้มงวดมากขึ้นก็แสดงถึงความพยายามที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากยิ่งขึ้น ปัจจัยดังกล่าวทำให้การกำหนดนโยบายจำนำข้าวตลอดช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย สามารถกำหนดโครงการจำนำข้าวและนำเงื่อนไขต่างๆ มาปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง

รัฐและพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กันภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม สามารถดูตัวอย่างความสัมพันธ์จากรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์คือนายวัฒนา เมืองสุข กับกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดกับพรรคการเมือง ในการทำให้นโยบายเป็นการเมืองโดยใช้กลไกของ กนข. ว่า

“...เป็นที่น่าแปลกใจมากกว่า ก่อนที่ กนข. จะมีมติเห็นชอบมาตรการการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2548 ครั้งนี้ ปรากฏว่ามีบริษัทยักษ์ใหญ่ในวงการค้าข้าว (มีทั้งโรงสี ไชโย และส่งออกข้าว) ได้เตรียมแผนการรับจำนำข้าวครั้งนี้ไว้ล่วงหน้าแล้ว ที่สำคัญบริษัทดังกล่าวเคยถูก อ.ต.ท. แจ้งความดำเนินคดีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ทั้งนี้ แผนการของบริษัทดังกล่าวคือ เตรียมสร้างเครือข่ายในการรับจำนำข้าวครั้งนี้ โดยมีการเรียกโรงสีต่างๆ ไปหารือว่าจะเป็นผู้ประสานงานให้เข้าร่วมโครงการรับจำนำได้ โดยเรียกค่าใช้จ่ายจากโรงสีตันละ 200 บาท ซึ่งมีข่าวว่าโรงสีกว่า 70 แห่ง ที่จะร่วมเป็นเครือข่ายกับโรงสีดังกล่าว และส่วนใหญ่หรือประมาณ 40 ราย เป็นโรงสีที่ถูกแบล็คลิสต์ เพราะเชื่อว่าจะไม่มีปัญหาเนื่องจากเป็นที่รู้จักกันในวงการว่าโรงสีและผู้ส่งออกกลุ่มนี้ใกล้ชิดกับผู้ใหญ่ในกระทรวงพาณิชย์ หากมีการเรียกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกับโรงสีตันละ 200 บาทจริง นั่นเท่ากับว่า บริษัทดังกล่าวจะมีรายได้จากค่าหัวคิวไม่ต่ำกว่า 400 ล้านบาท เพราะตั้งเป้าว่าจะรับจำนำข้าวเปลือกครั้งนี้ขั้นต่ำ 2 ล้านตัน โครงการรับจำนำข้าวครั้งนี้ส่งอาการให้เห็นว่าอาจจะมีการทุจริตเกิดขึ้น เพราะหากเข้าร่วมจำนำกับภาครัฐตามปกติ โรงสีจะมีรายได้ประมาณตันละ 100 บาทเท่านั้น

นอกจากนี้ บริษัทดังกล่าวยังได้มีการหารือกับตัวแทนกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดเพื่อล๊อบบี้ให้ประธานกลุ่มเกษตรกรแต่ละจังหวัดทำเรื่องถึงเจ้าหน้าที่การค้าภายในจังหวัด กำหนดให้บริษัทดังกล่าวเข้าไปช่วยรับจำนำข้าวเปลือก และให้เสนอจุดรวบรวมข้าวเปลือกนอกพื้นที่ด้วย โดยอาศัยชื่อของประธานกลุ่มเกษตรกรแต่ละจังหวัด ซึ่งหลักเกณฑ์การรับจำนำได้เปิดช่องไว้ให้กรณีที่เป็น ที่ต้องผ่อนผันให้มีการเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่

หากบริษัทดังกล่าวสามารถสร้างเครือข่ายการรับจำนำข้าวครั้งนี้ได้ นั่นหมายความว่า บริษัทดังกล่าวสามารถควบคุมกลไกการตลาดข้าวได้เกือบทั้งระบบ ทั้งข้าวเปลือกและข้าวสาร...” (มติชน, 2547: 20)

ดังนั้น เครือข่ายเชิงนโยบายของนโยบายจํานำข้าวจึงเกิดขึ้นได้ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม และบริบทดังกล่าวได้กำหนดความต้องการของตัวแสดงในภาคธุรกิจเอกชน ให้พยายามเข้าหาพรรคการเมืองและรัฐบาลมากยิ่งขึ้น เพราะพรรคการเมืองและรัฐบาลเป็นตัวแสดงหลักในการใช้กลไกเชิงนโยบายในการควบคุมกลไกราคาข้าว ปัญหาในอดีตที่ว่า “ไม่มีตลาดของรัฐแห่งใดที่ภาคเอกชนเข้าไม่ถึง” (รังสรรค์, 2536: 4) จึงถูกเปลี่ยนมาเป็น “หากภาคเอกชนอยากให้เข้าถึงตลาดมากยิ่งขึ้นต้องเข้าหารัฐ” เพราะรัฐสามารถแย่งพื้นที่ในกลไกตลาดค้าข้าวได้ ภาคเอกชนจึงต้องมาสร้างเครือข่ายกับรัฐหากต้องการที่จะบรรลุความต้องการของตนในกระบวนการค้าข้าว นอกจากนี้ บริบททางการเมืองแบบประชานิยมที่ทำให้อำนาจรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระนาบเดียวกับกระบวนการค้าข้าวที่ต้องเข้ามาสร้างความสัมพันธ์กับรัฐให้ใกล้ชิดขึ้นเช่นเดียวกัน

### 5.3.2 บทบาทของตัวแสดง ภายใต้เครือข่ายเชิงสถาบัน

ตัวแสดงที่อยู่ภายใต้เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างการจัดเรียงสถาบันใหม่หลังนโยบายจํานำข้าวปีพ.ศ. 2544/45 มีการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายจํานำข้าวและมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ต่างๆ ภายใต้ข้อจำกัดของสถาบันที่กำกับทางเลือกของตัวแสดงให้ต้องเข้ามาอาศัยในการสร้างเครือข่ายจากการดำเนินการของนโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด หรือกล่าวในเชิงทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ได้ว่าพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ (economic behavior) ในนโยบายราคาข้าวของตัวแสดงต่างๆ ไม่ได้ถูกกำกับด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่เป็นปัจจัยที่ไม่ใช่ภาคเศรษฐกิจ (non-economic factor) ในการกำกับพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจนั้น คือการจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันทางการเมือง (political institutional arrangement) ที่ทำให้เกิดแบบแผนความสัมพันธ์ในการดำเนินนโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด การสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวประกอบไปด้วยตัวแสดงหลัก 4 กลุ่ม ประกอบด้วย รัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นการแกนนำในการควบคุมการบริหาร กลไกองคาพยพของรัฐ (state entity) อย่างหน่วยงานราชการต่างๆ กลุ่มโรงสีภายใต้เงื่อนไขของนโยบายรับจํานำข้าว และกลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวเข้าสู่ตลาดต่างประเทศที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล

กลุ่มแรก รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทย ตลอดช่วงเวลาตั้งปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา นโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด คณะกรรมการนโยบายข้าวและมาตรการข้าว (กนข.) เป็นคณะกรรมการที่ควบคุมมาตรการต่างๆ ในการรับจํานำข้าว ผ่านกรอบแนวคิดของพรรคไทยรักไทย คือการบูรณาการการบริหารงานระหว่าง 3 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผ่านกลุ่มผู้บริหารที่มาจากพรรคไทยรักไทย ตามตารางที่ 5.4 พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 รัฐมนตรีทั้งหมดจากทั้งสามกระทรวงมาจากพรรคเพื่อไทย ทั้งในช่วง

รัฐบาลผสมปี พ.ศ. 2544 และรัฐบาลพรรคเดียวปี พ.ศ. 2548 การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีที่ไม่ใช่พรรคเพื่อไทยจึงเกิดขึ้นหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นช่วงที่นโยบายจำนำข้าวได้ถูกปรับลดลงให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดมากขึ้นรัฐมนตรีกระทรวงการคลังอย่างม.ร.ว. ปรีดียาทร เทวกุล (โปรดดูการเปลี่ยนแปลงของนโยบายจำนำข้าวช่วงปี พ.ศ. 2544-2551 ให้ตารางที่ 5.5)

ตารางที่ 5. 4 รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรฯ ช่วงปี พ.ศ.  
2544-2551

ปี	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงการคลัง	กระทรวงเกษตรฯ
2544	นายอดิศักดิ์ โปธารามิก	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	นายชูชีพ หาญสวัสดิ์
2545	นายอดิศักดิ์ โปธารามิก	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	นายชูชีพ หาญสวัสดิ์/ นายสรอรรถ กลิ่นประทุม
2546	นายอดิศักดิ์ โปธารามิก/ นายวัฒนา เมืองสุข	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	นายสรอรรถ กลิ่นประทุม/ นายสมศักดิ์ เทพสุทิน
2547	นายวัฒนา เมืองสุข	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	นายสมศักดิ์ เทพสุทิน/ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
2548	นายวัฒนา เมืองสุข/ นายทง พิทยะ/ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์/ นายทง พิทยะ	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา/ คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุรา พันธุ์
2549	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์/ นายเกริกไกร จีระแพทย์	นายทง พิทยะ/ ม.ร.ว. ปรีดียาทร เทวกุล	คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุรา พันธุ์/ นายธีระ สุตะบุตร
2550	นายเกริกไกร จีระแพทย์	ม.ร.ว. ปรีดียาทร เทวกุล/ นายฉลองภพ สู้สังกร์ กาญจน์	นายธีระ สุตะบุตร



2551	นายเกริกไกร จีระแพทย์/ นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ/ นายไชยา สะสมทรัพย์/ นางพรทิวา นาคาศัย	นายฉลองภพ สุสังกร์ กาญจน์ /นายสุชาติ ธาดาธำรงเวช /นายกรณ์ จาติกวณิช	นายธีระ สูตะบุตร/ นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์ กุล/ นายธีระ วงศ์สมุทร
------	--	--	---

ลักษณะของรัฐบาลและคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดนั้น ทำให้เห็นลักษณะของรัฐบาลแบบพรรคการเมืองพรรคเดียวเป็นผ่านนำ (party-government) โดยพรรคไทยรักไทย แต่ยังไม่ถึงขนาดผูกขาดแบบรัฐแบบพรรคเดียว (party-state) แบบประเทศจีน อย่างไรก็ดี กนช. จึงเป็นภาพสะท้อนลักษณะของการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายจำนำข้าวที่มีลักษณะเป็นการตัดสินใจบนฐานของพรรคการเมืองคือพรรคไทยรักไทย ไม่ได้มีลักษณะเป็นนโยบายส่วนบุคคลจากผู้นำหรือนโยบายจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองกลุ่มอื่น แสดงให้เห็นว่ากลไกของพรรคเพื่อไทยสามารถผูกขาดเครือข่ายเชิงสถาบันการนโยบายจำนำข้าวหลักปี พ.ศ. 2549 ได้มากพอสมควร

กลุ่มที่สอง องค์กรของรัฐ (state entities) ในการดำเนินกระบวนการนโยบายข้าว ทั้งในด้านการนำเข้าข้าวเข้าสู่ระบบ และการระบายข้าว กลุ่มหน่วยงานราชการนี้เป็นตัวแสดงสำคัญในการปรับตัวของรัฐไปสู่การทำหน้าที่ผู้ประกอบการค้าข้าวในกระบวนการค้าข้าวของไทยหลังนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด สามารถจำแนกพิจารณาเป็น 2 ส่วนดังนี้

- 1) ส่วนของการนำเข้าข้าวเข้าสู่ระบบการค้าข้าวโดยรัฐ ประกอบไปด้วย อคส. และ อ.ต.ก. ในการทำสัญญากับเอกชนในการเปิดจุดรับฝากข้าวและทำสัญญาสี่แปรสภาพข้าว การหาโกดังกลางในการเก็บผลผลิต การจ้างเซอร์เวย์อร์ (surveyors) ในการเป็นหน่วยงานเอกชนเพื่อทำการตรวจสอบจากภายนอก และหน่วยงานสำหรับการตรวจสอบคุณภาพของข้าว กลไกของรัฐในส่วนนี้จึงเป็นด้านของการนำเข้าข้าวเข้าสู่กระบวนการรับจำนำ โดยความสัมพันธ์หลักคือการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มเอกชนภายในประเทศ คือ กลุ่มโรงสีข้าว เพื่อวางข้อกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขของโรงสี และหลักเกณฑ์รายละเอียดต่างๆ ในการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการรับจำนำ เช่น เงินค้ำประกัน ความสามารถในการสีแปรของโรงสี เป็นต้น
- 2) ส่วนของการระบายข้าวโดยรัฐ กลไกหลักในการรับผิดชอบคือกระทรวงพาณิชย์ และคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าวประกอบด้วยผู้แทนกรมการค้าภายใน ผู้แทน กรมการค้าต่างประเทศ ธ.ก.ส. อคส. และ อ.ต.ก. มีหน้าที่หลักในการหาตลาดเพื่อระบายข้าวที่อยู่ในโกดังของรัฐบาล ซึ่งมีวิธีการหลายอย่าง เช่น การเปิด

ประมุขภายในประเทศ การค้าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (G to G) การทำข้างถุงธงฟ้าขายภายในประเทศ และการขายข้าวในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) ความสัมพันธ์หลักของกลไกรัฐด้านการระบายข้าวในเครือข่าย คือ กลุ่มธุรกิจบริษัทส่งออกข้าว และหน่วยงานทางราชการที่ทำหน้าที่เก็บข้าวในโกดังของรัฐ

กลุ่มที่สาม กลุ่มโรงสีข้าวภายใต้เงื่อนไขของนโยบายข้าว เป็นกลุ่มภาคเอกชนที่เป็นกลไกหลักของรัฐในการทำหน้าที่รับข้าวเข้าสู่กระบวนการรับจำนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดราคาข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ทำให้โรงสี ซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจเอกชนไม่สามารถแข่งขันทางราคากับรัฐได้ ทางเลือกของโรงสีจึงคือการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ (state mechanism) ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 การเข้ามาเป็นเครือข่ายกับรัฐในด้านของการเป็นจุดรับฝากข้าว นั้น กลุ่มโรงสีต้องสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับเก็บข้าวและ ธ.ก.ส. โดยโรงสีที่เข้าร่วมเป็นจุดรับฝากข้าวได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบครบเงื่อนไขตามมาตรการจำนำข้าวที่แตกต่างกันในแต่ละปี ทั้งในด้านเงินวางประกัน พื้นที่ขอบเขตในการตั้งเป็นจุดรับฝากข้าว หลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับความสามารถในการเก็บ และการสีแปรสภาพต่างๆ อย่างไรก็ตาม โรงสีเป็นตัวแสดงที่ทำงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการมากกว่าในระดับชาติ ดังนั้น จะขอกกล่าวในรายละเอียดในส่วนท้ายของบทนี้ในกรณีศึกษาพื้นที่พิษณุโลก

กลุ่มที่สี่ กลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล ขอกกล่าวถึงตัวแสดงสำคัญที่สุดในช่วงหลังการกำหนดนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดในปี พ.ศ. 2544/45 คือ บริษัท เพอร์ซิเดนท์ อะกริเทรคดิง จำกัด แม้ว่าจะเพิ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2535 (เทียบกับบนครหลวงค้าข้าว ชู้นฮัวเซ่งไรซ์ ถือว่าใหม่มาก) แต่ก็บริษัทผู้ส่งออกข้าวลำดับต้นๆ ในปีพ.ศ. 2544 ส่งออกได้สูงเป็นอันดับ 6 ของประเทศ ประมาณ 270,000 ตัน บริษัทนี้โด่งดังเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปเมื่อสามารถชนะยักษ์ใหญ่กว่าโควตาส่งออกข้าว 500,000 ตัน จาก อ.ต.ก. ให้แก่ Bulog ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2545<sup>15</sup>

<sup>15</sup> เมื่อประมาณกลางปี พ.ศ. 2545 เกิดข้าวอู่ฉินวในวงการค้าข้าว กรณีอ.ต.ก. ทำข้อตกลงขายข้าว 15% จำนวน 500,000 ตัน มูลค่าประมาณ 4,000 ล้านบาท ให้แก่องค์การสำรองอาหารแห่งอินโดนีเซีย (Bulog) แต่ อ.ต.ก. ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการเอง แต่กลับมอบหมายให้ บริษัท เพอร์ซิเดนท์ อะกริเทรคดิง จำกัด เป็นผู้ส่งมอบแทน โดย อ.ต.ก. ได้ค่าหัวคิวจากเอกชนต้นละ 21 บาท

ข้อตกลงการซื้อขายข้าวระหว่าง อ.ต.ก. กับ Bulog เกิดขึ้นจากบันทึกข้อตกลงการค้าระบบหักบัญชี (account-trade) ระหว่าง อ.ต.ก. กับ Bulog ที่ทำขึ้นวันที่ 7 มิถุนายน 2545 ณ ทำเนียบรัฐบาล มีนายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ รองนายกรัฐมนตรีไทยในขณะนั้น และมีนายมาดามิ รินิ ซีวันดี รัฐมนตรีอุตสาหกรรมและการค้า เป็นสักขีพยาน ณ ตอนแรก

นายอภิชาติ จันทรสกุลพร กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท เพอร์ซิเดนท์ อะกรีเทรคดิง จำกัด ยังเป็นกรรมการบริษัทสยามลิกจไฮโล ทุนจดทะเบียน 400 ล้านบาท สยามไรซ์ ลอจิสติกส์ ทำธุรกิจขนส่ง ทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาท และนายอภิชาติ เคยเป็นกรรมการบริษัท ขจรราษฎร์ ร่วมกันนางฉวีวรรณ ขจรประศาสน์ ภริยาของ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ ประธานคณะกรรมการเลือกตั้งพรรคประชาธิปัตย์ แต่บริษัทดังกล่าวได้จดทะเบียนเลิกบริษัทไปตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน 2531

สำหรับบริษัท เพอร์ซิเดนท์ อะกรีเทรคดิง จำกัด เมื่อตรวจสอบจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า พบว่านายอภิชาติและกลุ่มเครือญาติ ถือหุ้นอยู่ประมาณ 37% แต่ผู้ถือหุ้นใหญ่คือ บริษัท เพอร์ซิเดนท์ ไรซ์โปรดักส์ จำกัด (มหาชน) มีหุ้น 51% ขณะที่ไทยเพอร์ซิเดนท์ฟูดส์ เจ้าของผลิตภัณฑ์มามาถืออยู่ 10% ขณะที่บริษัท เพอร์ซิเดนท์ ไรซ์โปรดักส์ จำกัด (มหาชน) มีบริษัท เพอร์ซิเดนท์ โฮลดิ้ง จำกัด เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ถึง 32.9% บริษัท เพอร์ซิเดนท์ โฮลดิ้ง จำกัด เป็นเครือข่ายหนึ่งของสหพัฒนกรุ๊ป ผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคครายใหญ่ของไทย เช่น บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป เป็นต้น

Bulog ต้องการเพียง 200,000 ตัน แต่ปรากฏว่าวันที่ 3 กรกฎาคม Bulog ส่งหนังสือแจ้งรัฐบาลไทยว่าต้องการซื้อข้าว 15% จำนวน 500,000 ตัน เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้เดิม แทนที่ อ.ต.ก. เป็นผู้จัดส่งข้าวจำนวนดังกล่าวให้แก่ Bulog โดยตรง แต่กลับประกาศสรรหาเอกชนผู้ส่งออกข้าวให้อินโดนีเซีย ปรากฏว่ามีผู้ส่งออกรายใหญ่ 10 ราย รวมทั้ง บริษัท เพอร์ซิเดนท์ อะกรีเทรคดิง จำกัด เสนอตัวที่จะจัดส่งข้าว และปรากฏว่าทาง Bulog เลือกของของ บริษัท เพอร์ซิเดนท์ อะกรีเทรคดิง จำกัด และเรียกบริษัทดังกล่าวไปเจรจาเพียงไม่นาน ก็ตกลงราคากันได้ที่ 198 เหรียญสหรัฐต่อตัน โดยต้องทยอยส่งมอบข้าวให้แก่ Bulog ให้เสร็จสิ้นภายในในเวลา 11 เดือน หรือกรกฎาคม 2546

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดข้อตกลงซื้อขายข้าวระหว่าง อ.ต.ก. กับ Bulog คือ นายวัฒนา เมืองสุข ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นเลขานุการของนายพิทักษ์ อินทวิทยานันท์ เมื่อได้รับแจ้งจาก Bulog ว่าต้องการซื้อข้าวจำนวน 500,000 ตัน นายวัฒนาเป็นผู้ทำหน้าที่หนังสือแจ้ง อ.ต.ก. ให้เป็นผู้ดำเนินการ เช่นเดียวกันหลังจากที่ อ.ต.ก. ลงนามในสัญญาซื้อขายข้าว 500,000 ตัน กับ Bulog เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม นายวัฒนาเป็นผู้ส่งเรื่องให้ พ.ต.ท.ทักษิณ นำเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบในวันที่ 30 กรกฎาคม (ข้าวปลอมปะปนในโกดังของ บริษัท สยามลิกจไฮโล มิลล์ จำกัด มีกรรมการบริษัท 2 คน คือ นายพิพัฒน์ พะเนียงเวทย์ ผู้บริหารบริษัทผลิตบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปมาแล้ว และนายอภิชาติ จันทรสกุลพร ผู้ซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท เพอร์ซิเดนท์ อะกรีเทรคดิง จำกัด)

อย่างไรก็ตาม บริษัท เพอร์ซิเดนท์ฯ ไม่สามารถส่งมอบข้าว หรือทาง Bulog ไม่สามารถรับมอบข้าวจากบริษัทได้เต็มตามจำนวน 500,000 ตัน จึงเป็นผลทำให้บริษัท เพอร์ซิเดนท์ฯ ขาดทุนจากการค้างงวดนี้ ทั้งๆที่เดิมคาดว่าจะได้กำไรไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท จากการซื้อขายจาก อ.ต.ก. ในราคาประมาณ 180 เหรียญต่อตัน แต่นำไปขายให้แก่ Bulog ถึง 198 เหรียญต่อตัน (มติชน, 2547: 2)

ความใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มธุรกิจส่งออกสามารถยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากความสัมพันธ์ระหว่างนายวัฒนา เมืองสุข และนายอภิชาติ จันทรสกุลพร ประเด็นคือบริษัท เพรซิเดนท์ อะกรี เทรดติ้ง จำกัด โดยไม่ตั้งใจ เนื่องจากเป็นผู้เก็บข้าวไว้กว่า 2.6 ล้านตัน หลังจากชนะการประมูลข้าวจากรัฐบาลเมื่อเดือน ธ.ค. 2546 ประมาณ 9 แสนตัน และเมื่อเดือน พ.ค. 2547 ทั้งหมด 1.78 ล้านตัน โดยนายปราโมทย์ วาณิชานนท์ นายกสมาคมโรงสีข้าวไทย ชี้ให้เห็นปัญหาว่า

“...วันนี้มันเป็นเรื่องที่เจตนาจะผูกขาดธุรกิจการค้าข้าว ใครได้เป็นผู้ผูกขาดหมายความว่าคนๆนั้นจะ release เงินภาษีของประชาชนมาสร้างความร่ำรวยได้ง่ายๆ เพราะอะไร รัฐมนตรีต้องนั่งเลงพอ เขาเคยประกาศต่อหน้าผม ต่อหน้าคุณวิชัย ศรีประเสริฐ นายกสมาคมผู้ส่งออกข้าว บอกว่าต้องการอยากให้เห็นว่ามีผู้ส่งออกแค่ 2 ราย 3 ราย การที่พูดแบบนั้นขณะที่เรามีผู้ส่งออกในประเทศไม่ต่ำกว่า 150-160 ราย ขายข้าวปีหนึ่ง 8-9 ล้านตัน เรามีผู้ค้ากันมา 10-20 ปี จะดีจะชั่วเค้าจะตัดราคาแข่งกันหรือไม่เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลจะต้องไปกำกับดูแล...” (ไทยโพสต์, 2547: 6)

อย่างไรก็ดี นอกจากบริษัท เพรซิเดนท์ อะกรี เทรดติ้ง จำกัด ก็ยังมีบริษัทค้าข้าวในกลุ่ม 5 เสือผู้ส่งออกที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายเชิงสถาบันดังกล่าว แต่ไม่ใช่ตัวแสดงนำที่มีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองอย่างการประมูลข้าวในโกดังรัฐบาลปี พ.ศ. 2548 ในโครงการรับจำนำข้าว รัฐบาลประกาศให้บริษัทข้าวไชยพรเป็นผู้ชนะการประมูลในปริมาณ 1.83 แสนตัน จากปริมาณเปิดประมูล 5.4 แสนตัน เป็นการประมูลครั้งแรกภายใต้การนำของนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และประธาน กนข. การประมูลครั้งนี้อาจเป็นเพียงความต้องการปรับภาพการประมูลข้าว ทุกครั้งที่เต็มไปด้วยการต่อรองกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลและได้ผู้ส่งออกไปเพียงรายเดียว คือบริษัท เพรซิเดนท์ฯ ที่ทำให้เกิดการผูกขาดที่แปรสภาพจากมือของรัฐไปสู่มือของภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มพงษ์ลาภ ของนายสมพงษ์ กิตติเสียงลาภ กลุ่มซีพีอย่างซีพีอินเตอร์เทรด - ข้าวตราฉัตร และกลุ่มเอเชียโกลเดนท์ไรซ์ด้วย

เครือข่ายเชิงสถาบันดังกล่าวได้ทำการเจรจาต่อรองและจำกัดทางเลือกนโยบายของตัวแสดง (institutionalized network of policy choices) โดยทางเลือกนโยบายจำนำข้าวทำให้กระบวนการค้าข้าวได้มีการแบ่งบันทรัพยากรและผลประโยชน์กันภาคในเครือข่ายของตัวแสดงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เช่นเดียวกับกรณีที่รัฐบาลทำการเปิดประมูลข้าวที่ได้มาจากการรับจำนำในปี พ.ศ. 2547 และบริษัท เพรซิเดนท์ อะกรี เทรดติ้ง จำกัด ที่มีความใกล้ชิดกับผู้นำพรรคการเมืองในรัฐบาลอย่างนายวัฒนา เมืองสุข สามารถประสบความสำเร็จในการประมูลข้าวในโกดังของรัฐบาลจำนวน 1.68 ล้านตัน

ดังนั้น ตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายเชิงสถาบันจึงมีการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันด้วยการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ภายในเครือข่าย โดยมีรัฐบาลและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายดังกล่าว การเข้ามาจัดเรียงความสัมพันธ์ระหว่างกันนี้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายนำเข้าข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด ทำให้กลไกตลาดในสภาวะปกติไม่สามารถเป็นแรงกระตุ้น (incentives) ในการตัดสินใจของตัวแสดง แต่ปัจจัยเครือข่ายเชิงสถาบันการเมืองเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาล พรรคการเมือง องค์กรของรัฐบาลต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมสร้างแบบแผนความสัมพันธ์กันโรงสีกลุ่มธุรกิจค้าข้าวภาคในประเทศและกลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวสู่ต่างประเทศ การตัดสินใจดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าพฤติกรรมในนโยบายเศรษฐกิจถูกกำหนดโดยการตัดสินใจทางการเมืองของตัวแสดงต่างๆ

### 5.3.3 บรรทัดฐานของเครือข่ายเชิงสถาบันและข้อจำกัดระหว่างตัวแสดง

เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายนำเข้าข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด มีบรรทัดฐาน (norms) ของเครือข่ายที่คอยกำกับการตัดสินใจของตัวแสดงในลักษณะของการวางหลักเกณฑ์การอยู่ร่วมกันภายในเครือข่ายและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ว่าต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไรในกระบวนการของนโยบายนำเข้า และการตัดสินใจของตัวแสดงจะถูกจำกัดด้วยบรรทัดฐานนี้ทำให้ไม่มีตัวแสดงใดที่จะสามารถได้รับผลประโยชน์สูงสุด (maximizing interest) แต่ผลประโยชน์ที่ได้ขึ้นอยู่กับ การแบ่งปันทรัพยากรของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายที่ลงตัวและยอมรับได้ (satisfying interest) ของตัวแสดงทุกกลุ่ม

#### ตารางที่ 5. 5 การเปลี่ยนแปลงของนโยบายนำเข้าข้าวช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2552

ปี	เงื่อนไข/มาตรการ
2544	เริ่มรับนำเข้าข้าวเปลือกนาปรังเป็นปีแรก ภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร
2544/45	เพิ่มเป้าหมายการรับนำเข้าจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ด้วยวงเงินกู้ร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมายนำ
2547/48	เพิ่มเป้าหมายการรับนำเข้าเป็น 9 ล้านตัน และกำหนดราคาเป้าหมายนำหรือราคารับนำเข้าให้สูงกว่าราคาตลาดร้อยละ 30
2549/50	รัฐบาลหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คือ รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ และ ม.ร.ว. ปรีดียัทร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ทำการลดราคาจำนำลงมาให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด โดยลดจากเดิมร้อยละ 10

2551	รัฐบาลพรรคพลังประชาชน โดยนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช ได้ปรับขึ้นราคารับจํานำข้าวสูงขึ้นเป็นตันละ 14,000 บาท สำหรับข้าวนาปรังปี พ.ศ. 2551 และ 12,000 บาท สำหรับข้าวนาปี พ.ศ. 2551/52
2552	รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กำหนดราคาจํานำข้าวนาปรังตันละ 11,800 บาท และเปลี่ยนนโยบายจากจํานำข้าวไปเป็นนโยบายประกันราคาข้าวในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2552

(ที่มา ปรับปรุงจาก นิพนธ์ และจิตรกร, 2553: 11)

บรรทัดฐานของเครือข่ายเริ่มต้นจากการวางข้อกำหนดเชิงสถาบันเกี่ยวกับกระบวนการทั้งหลายในนโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ตามที่แสดงให้เห็นในตารางที่ 5.5 เงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ โดยมีบรรทัดฐานหลัก 3 ประการคือ

- 1) รัฐจะเข้ามาสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชน ทั้งฝั่งโรงสีและบริษัทส่งออก โดยรัฐจะใช้กลไกของพรรคการเมืองเป็นหลักในการวางแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านความสัมพันธ์ที่เป็นทางการคือเงื่อนไขต่างๆ ที่ กนข. กำหนด และความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการคือความใกล้ชิดกับบุคคลสำคัญในพรรคไทยรักไทย ทั้งนี้บรรทัดฐานดังกล่าวได้ครอบคลุมการตัดสินใจของทั้งรัฐบาล พรรคการเมือง และองคาพยพต่างๆ ของรัฐบาลด้วย
- 2) ภาคเอกชน ทั้งฝั่งโรงสีและบริษัทส่งออก หากต้องการเข้ามาเป็นเครือข่ายและใช้ทรัพยากรภายในเครือข่ายจะต้องกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ของบริษัทเอกชนในกลไกตลาด แต่เป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อกำหนดของรัฐบาลพฤติกรรมตัดสินใจของภาคเอกชนจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวในกลไกตลาดเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขข้อกำหนดของรัฐบาลเป็นสำคัญด้วย
- 3) ทรัพยากรและผลประโยชน์ที่มีอยู่ในเครือข่าย จะมีการแลกเปลี่ยนผ่านข้อกำหนดเรื่อง “ประกาศราคาจํานำ” ซึ่งต้องมีการกำหนดใหม่ทุกปี การบูรณาการภาคเอกชนในส่วนของทรัพยากรจึงทำให้ลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จําแนกได้ 2 ด้าน คือ ด้านที่เป็นทางการคือผลประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการและผลประโยชน์จากข้อกำหนด และด้านที่ไม่เป็นทางการ เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การใช้ความสัมพันธ์ใกล้ชิดในการเข้าถึงสินค้าข้าวของรัฐบาล เป็นต้น โดยบรรทัดฐานดังกล่าวจะมีพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์ในเครือข่ายการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์จึงมีลักษณะจํากัดหรือกระจุกอยู่ในกลุ่ม

เครือข่าย มากกว่าการกระจายผลประโยชน์ให้กับตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการนโยบาย

บรรทัดฐานของเครือข่ายดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นอย่างราบรื่น แต่ต้องพบกับความท้าทายต่างๆ มากมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐทางการเมือง มาสู่การเป็นรัฐที่ทำหน้าที่ของผู้ประกอบการค้าข้าว โดย นายวิชัย ศรีประเสริฐ นายกษมาคมผู้ส่งออกต่างประเทศ ให้สัมภาษณ์ในปี พ.ศ. 2548 ว่า

“...ถ้ามีความต้องการข้าว พ่อค้าทุกคนแข่งขันแย่งกันซื้อ ราคาข้าวก็ขึ้น ถ้าแย่งกันขายราคาข้าวก็ตก ความเหมาะสม ความยุติธรรม มันมาถึงก็ต่อเมื่อมีการแข่งขันกัน เพราะฉะนั้น เราจึงเชื่อว่าการผูกขาดเป็นเรื่องที่ไม่ดีสำหรับเกษตรกร ถ้ามีการแข่งขันมันจะดีกับเกษตรกรเอง ต้องเปิดให้มีการแข่งขันเสรี ถ้าไม่แข่งขันกันแล้ว เหลือผู้ซื้อคนเดียว เกษตรกรจะได้ราคาข้าวดีได้อย่างไร มีใครจะใจบุญซื้อข้าวแพงๆ ถ้าเหลือผู้ซื้อผู้ขายเป็นคนเดียวกัน จะเป็นอันตรายกับเกษตรกรมาก...” (ประชาชาติธุรกิจ, 2548: 12)

ดังนั้น เห็นได้ว่าการสร้างบรรทัดฐานในเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ถูกสร้างขึ้นจากกระบวนการตัดสินใจนโยบายจำนำข้าวโดยมีรัฐบาลและพรรคการเมืองอย่างพรรคไทยรักไทยเป็นใจกลางความสัมพันธ์ของเครือข่าย โดยมีภาคเอกชนทั้งโรงสีภายในประเทศและบริษัทส่งออกข้าว เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ และหน่วยงานของรัฐทั้งในด้านการรับฝากข้าวและการระบายข้าว เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายภายใต้การกำกับของบรรทัดฐานดังกล่าว

#### 5.3.4 ปัจจัยย้อนกลับของการดำรงอยู่ของนโยบายจำนำข้าว ภายใต้เครือข่ายเชิงสถาบัน

ในกระบวนการตัดสินใจนโยบายรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายเชิงสถาบันระหว่างรัฐและภาคเอกชน เพื่อเป็นเครือข่ายในการแบ่งปันทรัพยากรและผลประโยชน์ โดยมีบรรทัดฐานเฉพาะในการกำหนดการตัดสินใจของแต่ละตัวแสดง ทำให้เห็นว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจและราคาข้าว เป็นผลจากปัจจัยทางการเมืองของการจัดเรียงสถาบันใหม่หลังปี พ.ศ. 2544/45 ผลผลิตของเครือข่ายดังกล่าวคือ “นโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด” ส่งผลให้เกิดเงื่อนไขสำคัญของการจัดเรียงสถาบัน คือ “ปัจจัยย้อนกลับ” (feedback) เข้าสู่เครือข่าย โดยปัจจัยย้อนกลับจะเป็นทั้งสิ่งที่ทำให้เครือข่ายต้องมีการทบทวนโครงการรับจำนำข้าว

ปรับปรุงเงื่อนไขต่างๆ และเป็นสิ่งที่คอยสนับสนุนให้เกิดนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดต่อไป

ในทางทฤษฎีของสถาบันนิยมใหม่ ผลสะท้อนกลับ (feedback effects) เป็นกลไกในการสร้างโครงสร้างแรงจูงใจของตัวแสดง (incentive structure) ในการเข้ามาสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายของนโยบายจำหน่ายข้าว คือ เป็นโครงสร้างที่จูงใจตัวแสดงต่างๆ ใน 3 ด้านสำคัญ คือ

- 1) แรงจูงใจที่ทำให้เกิดความร่วมมือ (collaboration) ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย ผลสะท้อนกลับจึงยึดโยงให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ มีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งสำหรับนโยบายจำหน่ายข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 คือ ความสัมพันธ์ที่มีรัฐบาลและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลาง ได้สร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนภายในประเทศคือโรงสี และภาคเอกชนด้านบริษัทส่งออกข้าว
- 2) แรงจูงใจที่ทำให้รักษาเสถียรภาพ (stability) ของเครือข่ายในการรักษาระเบียบ (order) ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ระหว่างกัน ไม่ได้ถูกระทบกระเทือนหรือมีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์จนทำให้เกิดการจัดเรียงสถาบันใหม่อีกครั้ง โดยตัวแสดงหลักในการค้าจูนนี้คือรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย
- 3) แรงจูงใจในการรักษาบรรทัดฐานของสถาบัน ให้ดำรงอยู่ได้ ท่ามกลางความท้าทายจากสภาพแวดล้อมอื่นๆ สำหรับบรรทัดฐานของนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดนั้น ถูกท้าทายจากกลุ่มนักวิชาการ สื่อมวลชน และพรรคประชาธิปัตย์ ที่พยายามทำลายบรรทัดฐานดังกล่าว สิ่งที่ปกป้องให้บรรทัดฐานยังดำรงอยู่ได้จึงคือ ผลสะท้อนกลับของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวนี้เอง

ผลสะท้อนกลับที่ชัดเจนที่สุดของนโยบายจำหน่ายข้าว จึงแสดงออกผ่านชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2548 ที่พรรคไทยรักไทย ได้รับคะแนนเสียงชนะพรรคประชาธิปัตย์ โดยพรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียง 14,077,711 เสียง ได้ที่นั่ง สส. จำนวน 375 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 56.4 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ทำให้สามารถทำการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยได้ การเลือกตั้งดังกล่าวมีหลากหลายปัจจัยเป็นตัวกำหนดความสำคัญของพรรคไทยรักไทย แต่ความสำเร็จดังกล่าว ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าส่งผลอย่างยิ่งต่อการรักษาเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด

กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการรับจำหน่ายข้าวในปี พ.ศ. 2547/48 ที่เพิ่มเป้าหมายการรับจำหน่ายเป็น 9 ล้านตัน และกำหนดราคาเป้าหมายนำหรือราคาจำหน่ายให้สูงกว่าราคาตลาดร้อยละ 30 ตามที่กล่าวในตารางที่ 5.5 นั้น ทำให้ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว กลายมาเป็นฐานเสียงหลักของความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย คือ กลุ่มประชากรใน



ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกลุ่มจังหวัดในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เช่น อยุธยา สิงห์บุรี ปทุมธานี เป็นต้น

ดังนั้น เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 จึงทำให้เกิดผลสะท้อนกลับที่สำคัญคือคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง และผลสะท้อนกลับดังกล่าวได้กลายมาเป็นแรงสนับสนุนสำคัญในการรักษาแบบความสัมพันธ์และบรรทัดฐานในกระบวนการรับจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดอย่างมั่นคง และเครือข่ายดังกล่าวสามารถต้านทานการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายได้ ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 6

### 5.3.5 ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าว

การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันจากกระบวนการนโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ได้มีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม แบบแผนความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่ได้เข้าไปมีผลกระทบกับกลไกราคาข้าว ด้วยการใช้อุปสรรคต่างๆ ของรัฐ และความเชื่อมโยงของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย นำมาสู่ผลลัพธ์ใน 2 ประการสำคัญ ประกอบด้วย ผลลัพธ์ที่ตั้งใจของเครือข่ายและผลลัพธ์ที่ไม่ตั้งใจ

ผลลัพธ์ที่ตั้งใจ (intended consequence) ความต้องการของรัฐบาลในการสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่ายให้มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ภายในตัวแสดงต่างๆ ให้มีลักษณะ “จำกัด/กระจุก” อยู่ที่กลุ่มตัวแสดงที่ได้เข้ามาในเครือข่ายและยอมรับบรรทัดฐานของเครือข่ายที่ทำให้รัฐบาลและพรรคการเมืองเป็นตัวแสดงสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายรับจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ตั้งใจใน 2 ด้าน คือ

- 1) การลดความหลากหลายของกลุ่ม (de-pluralization) ในการสร้างเครือข่ายเชิงสถาบันได้สร้างความสัมพันธ์และกระจุกตัวกับตัวแสดงที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลและพรรคการเมือง นโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดในด้านหนึ่งจะเป็นการลดการแข่งขันของภาคเอกชนภายในประเทศ เพราะไม่สามารถที่จะซื้อข้าวแข่งกับรัฐได้ แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้บางกลุ่มที่เงื่อนไขเฉพาะสามารถเข้าร่วมในกระบวนการรับจํานำได้ คือ โรงสีที่เข้าเงื่อนไขของนโยบายจํานำข้าว ส่วนโรงสีที่ไม่เข้าเงื่อนไขจํานำข้าว ตลาดกลางสินค้าเกษตร และท่าข้าวต่างๆ ไม่สามารถเข้ามาอยู่ในกระบวนการดังกล่าวได้ และในด้านของการระบายข้าวก็มีลักษณะเดียวกันคือการลดความหลากหลายของผู้ที่สามารถเข้ามาประมูลข้าวจากรัฐในการนำไปขายในตลาดต่างประเทศ ก็จำเป็นต้องพึ่งพิงเครือข่ายดังกล่าวเช่นกัน ลักษณะของการลดความหลากหลายของกลุ่มเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบผสม (hybrid

democracy) ซึ่งเป็นลักษณะของประชาธิปไตยในโลกที่สามที่ไม่เน้นการสร้างกลุ่มเสรีที่หลากหลาย การเกิดขึ้นของเครือข่ายจำหน่ายข้าวทำให้ลดความหลากหลายของกลุ่มเอกชนในกระบวนการค้าข้าว จึงสอดคล้องกับบริบทแบบประชาธิปไตยแบบประชานิยม ที่พยายามกระจุกอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางคือรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือในการประมูลข้าวสารในฤดูกาลผลิตปี 2543/44 และ 2544/45 ที่ค้างสต็อกอยู่ในโกดัง อ.ต.ก. และ อคส. กว่า 1 ล้านตันเศษ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ช่วงที่นายวัฒนาเข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ ปรากฏว่าบริษัท เพอร์ซิเดนท์ อะกรีเทรคดิง ได้ซื้อข้าวไปถึง 634,000 ตัน หรือประมาณ 60% ในขณะที่บริษัทข้าวยักษ์ใหญ่อ่างนครหลวงค้าข้าวซื้อเพียง 152,489 ตัน และข้าวไชยพรซื้อเพียง 62,672 ตัน เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวจึงทำให้ความหลากหลายของกลุ่มมีน้อยลง เพราะมีเพียงบางกลุ่มสามารถเข้าถึงเครือข่ายดังกล่าวได้

- 2) การควบคุมกระบวนการค้าข้าวภายใต้ข้อกำหนดของรัฐบาลและนโยบายราคา (regulated market and pricing policy) โดยรัฐบาลใช้นโยบายจำหน่ายข้าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแทรกแซงกลไกราคาข้าว ในการเข้ามากำหนดความเคลื่อนไหวของตลาดในลักษณะที่ใช้เครือข่ายเชิงสถาบันจากนโยบายจำหน่ายข้าว กำกับตัวแสดงภายในระบบเศรษฐกิจข้าวให้ต้องมาพึ่งพิงเครือข่ายของรัฐบาลและพรรคการเมือง ราคาข้าวภายในประเทศจึงไม่ได้เคลื่อนไหวภายใต้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่เป็นปัจจัยเชิงสถาบันการเมืองที่กำหนดกลไกราคาข้าวและความเป็นไปได้ในเศรษฐกิจการค้าข้าวภายในประเทศ

ผลลัพธ์ที่ไม่ตั้งใจ (unintended consequence) เป็นเรื่องของการลดความสำคัญในด้านของการพัฒนาคุณภาพข้าว (non-upgrading) โดยสำหรับสินค้าข้าวแตกต่างจากสินค้าประเภทอื่น เช่น รถยนต์ ที่งานของ Doner (2009) ชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมรถยนต์ขาดการยกระดับให้สูงสุด (upgrading) เพื่อสร้างอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งจะเพิ่มผลิตภาพ (productivity) และมูลค่าของสินค้า (value-added) ทำให้อุตสาหกรรมไทยโตแบบไม่พัฒนาเทคโนโลยี (technology less industrialization) แต่สำหรับสินค้าข้าว ในบทที่ 3 ของงานชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าข้าวเป็นสินค้าที่นอกจากสามารถผลิตเพื่อการส่งออกได้ในระดับต้นของตลาดโลก ยังได้รับการวิจัยและพัฒนาตลอดตั้งแต่ช่วงต้นของการส่งเสริมการค้าข้าว ทำให้เกิดข้าวพันธุ์ใหม่มากมายในกระบวนการผลิตข้าวของไทย แต่หลังจากการปรับนโยบายจำหน่ายข้าวให้มีราคาที่สูงกว่าราคาตลาด เป็นการทำลายโครงสร้างแรงจูงใจ (incentive structure) ของชาวนาและผู้ประกอบการในการพัฒนาสายพันธุ์ข้าว เพราะเงื่อนไขของนโยบายกำหนดราคาที่แน่นอน ทำให้สามารถผลิตประเภทที่ “ข้าวเบา” ที่คุณภาพ

ไม่ดีและไม่เหมาะสมกับการบริโภค เพราะเน้นใช้สำหรับไปแปรรูปแบบสินค้ารูปแบบอื่น เช่น แป้ง เป็นต้น แต่ข้าวเบามีข้อดีคือโตเร็วและอายุสั้น มีอายุการเก็บเกี่ยว 90-100 วัน ทำให้สามารถนำข้าวเข้าสู่กระบวนการรับจำหน่ายได้มากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์หลังจากการสร้างเครือข่ายเชิงสถาบันในนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดทำให้วิธีการผลิตข้าวเปลี่ยนแปลงไป และทำให้การวิจัยข้าวที่มีมาตลอดในช่วงทศวรรษที่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ถูกทำให้สะดุดหยุดลง เพราะไม่เป็นที่ต้องการของตลาด และการไม่เป็นที่ต้องการดังกล่าวไม่ใช่เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่เป็นปัจจัยทางการเมืองคือการประกาศนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดนั่นเอง

จากที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นภาพรวมของการจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม เครือข่ายดังกล่าวคอยขับเคลื่อนและรักษานโยบายจำหน่ายข้าว ประกอบกับการสร้างแบบแผนความสัมพันธ์บนบรรทัดฐานเฉพาะระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทำให้การตัดสินใจของตัวแสดงทางเศรษฐกิจอย่างโรงสีและผู้ส่งออก กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐและพรรคการเมือง เพื่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ ในกระบวนการกำหนดนโยบายข้าว เครือข่ายดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ซึ่งเงื่อนไขนี้ทำให้เห็นการเมืองในนโยบายแทรกแซงราคาข้าวอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี สารสำคัญอีกด้านหนึ่งของนโยบายจำหน่ายข้าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเครือข่ายเชิงสถาบันที่ทำงานในระดับประเทศ มีอิทธิพลต่อพื้นที่ในการปฏิบัตินโยบายหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีการอธิบายเครือข่ายปฏิบัติการของนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด โดยเลือกกรณีศึกษาเป็นพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

#### 5.4 การปฏิบัติการของเครือข่าย: กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก

เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด ในด้านของการตัดสินใจและกระบวนการทางนโยบายระดับชาติได้กล่าวไว้ในข้างต้น แต่สำหรับการทำงานของเครือข่ายนโยบายในด้านของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปและการปรับตัวเพื่อสร้างเครือข่ายระดับพื้นที่ในการสร้างแบบแผนความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุนในการนำนโยบายจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติ และเครือข่ายดังกล่าวจะทำหน้าที่ดูแลกระบวนการปฏิบัตินโยบายและสร้างรูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องมีการลงพื้นที่ศึกษาด้วยวิธีการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์อย่างมีโครงการ และกึ่งโครงสร้าง ทั้งนี้จะขอกกล่าวถึงใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ

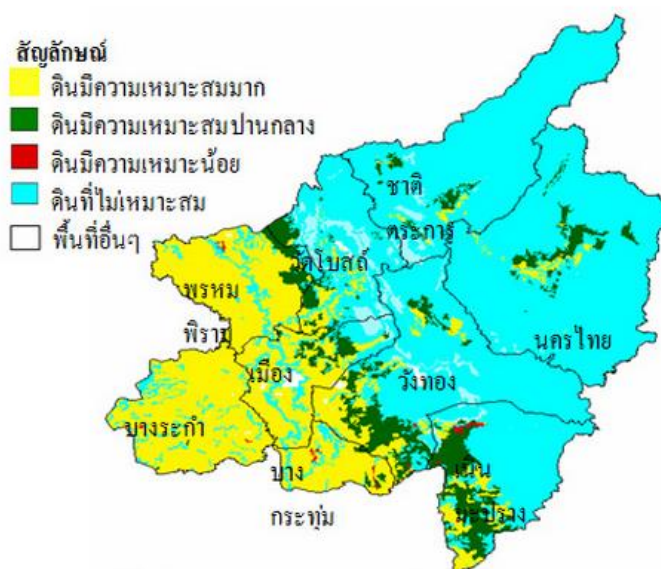
- ภาพรวมของพื้นที่พิษณุโลกในฐานะที่เป็นจุดเชื่อมโยงข้าวเข้าสู่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และกรุงเทพมหานคร

- สถานการณ์ข้าวในจังหวัดพิษณุโลกหลังนโยบายจํานาข้าวปี พ.ศ. 2544/45 เพื่อเป็นบริบทในการอธิบายที่มาของเครือข่าย
- การจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบัน ในการนํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ของจังหวัดพิษณุโลก เพื่อหาความเชื่อมโยงกับเครือข่ายในระดับประเทศ

#### 5.4.1 ภาพรวมพื้นที่พิษณุโลก กับการศึกษาเรื่องนโยบายข้าว

พิษณุโลกพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางธรรมชาติ เนื่องจากเป็นพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างภาคเหนือ และภาคกลาง ที่ทำให้มีเขตภูเขาสูง ที่ราบสูง และที่ลาดเอียง ในตอนกลางและตะวันตกของจังหวัด ในขณะที่ทางตอนล่างของจังหวัดพิษณุโลกเป็นพื้นที่ราบลุ่ม ทำให้สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ทุกรูปแบบ เช่น ป่าไม้ ปศุสัตว์ และประมงน้ำจืด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่ราบลุ่มแม่น้ำในพื้นที่อำเภอเมือง อำเภอพรหมพิราม อำเภอบางกระทุ่ม และอำเภอบางระกำ เป็นแหล่งปลูกข้าวสำคัญของจังหวัดที่สร้างรายได้หลักให้กับพิษณุโลก พิษณุโลกมีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่มาจากภาคการเกษตรประมาณร้อยละ 20-30 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจากทุกภาคการผลิต นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้พัฒนาจังหวัดพิษณุโลกเป็นพื้นที่พัฒนา “สี่แยกอินโดจีน” และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประสานกับทางจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาต่อไป

#### แผนภาพที่ 5. 4 พื้นที่เหมาะสมในการปลูกข้าว จังหวัดพิษณุโลก



การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวดูจาก หลักเกณฑ์ในการแบ่งพื้นที่สำหรับการปลูกข้าวของกรมวิชาการเกษตรที่จำแนกไว้ในตารางที่ 5.6

ตารางที่ 5. 6 การจำแนกระดับศักยภาพการผลิตข้าวและผลผลิตข้าวในแต่ละฤดูนาปี

ระดับ	เขตศักยภาพการผลิต	คำอธิบาย	ประมาณการผลผลิต (กิโลกรัม/ไร่)
R1	เขตเหมาะสมกับการปลูกข้าว	เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมมาก มีความอุดมสมบูรณ์ ให้ผลผลิตสูง ไม่มีข้อจำกัดต่างๆ	มากกว่า 500
R2	เขตเหมาะสมกับการปลูกข้าวปานกลาง	เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมปานกลาง มีข้อจำกัดบ้าง	450-500
R3	เขตเหมาะสมต่อการปลูกข้าวน้อย	เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมน้อย ต้องมีการจัดการที่เหมาะสม	350-450
R4	เขตไม่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว	เป็นเขตพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม ต้องการการจัดการที่ลงทุนสูง	น้อยกว่า 350

(ที่มา: กรมวิชาการเกษตร)

ตารางที่ 5. 7 พื้นที่เพาะปลูกข้าว (ไร่) ของพืชนโลกปี พ.ศ. 2544

อำเภอ	ข้าวนาปรัง		ข้าวนาปี		ข้าวไร่		รวม
	ข้าวเจ้า	ข้าวเหนียว	ข้าวเจ้า	ข้าวเหนียว	ข้าวเจ้า	ข้าวเหนียว	
เมือง	135,637	-	241,235	-	-	-	376,872
ชาติตระการ	104,458	-	168,350	-	-	-	267,808
นครไทย	89,547	100	341,220	-	-	-	430,767
บางกระทุ่ม	2,239	-	17,417	41,964	1,766	4,151	67,637

บางระกำ	182,104	-	273,250	-	-	-	455,354
พรหมพิราม	28,684	-	182,864	2,150	733	-	214,431
วังทอง	19,876	-	95,226	1,260	-	150	116,543
วัดโบสถ์	-	31	2,767	29,168	610	1,630	34,373
เนินมะปราง	2,492	198	98,535	2,435	-	-	103,462
						<b>รวม</b>	<b>2,067,247</b>

(ที่มา: สำนักงานเกษตรจังหวัดพิษณุโลก)

ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2546 จังหวัดพิษณุโลกมีพื้นที่ทั้งสิ้น 6,759,909 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ถือครองทางการเกษตร 2,520,896 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 37.29 พื้นที่ป่าไม้ 1,489,095 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 22.03 และพื้นที่ไม่ได้จำแนก ทั้งพื้นที่สาธารณะ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และพื้นที่แหล่งน้ำอื่นๆ 2,749,918 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 40.68 โดยลักษณะการถือครองที่ดินพบว่าจังหวัดพิษณุโลก โดยพื้นที่เกษตรทั้งหมด 2,520,896 ไร่ ประกอบด้วยพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง 1,869,520 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 74.49 และเนื้อที่การเกษตรที่เป็นของบุคคลอื่น 640,228 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 25.51 (กรมวิชาการเกษตร, 2548: 7-8)

ในด้านของทรัพยากรน้ำสำหรับการเกษตร สามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภทหลัก (กรมวิชาการเกษตร, 2548: 12) ดังนี้

- 1) แหล่งน้ำธรรมชาติ มีแม่น้ำ 4 สายหลัก คือ แม่น้ำน่าน แม่น้ำแควน้อย แม่น้ำวังทอง และแม่น้ำยม ที่ไหลผ่านพื้นที่การเกษตรสำคัญตามอำเภอต่างๆ อย่างทั่วถึง
- 2) แหล่งน้ำในระดับไร่นา เป็นแหล่งน้ำขนาดเล็กระดับไร่นา ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐสนับสนุนจัดสร้าง เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้น้ำทำการเกษตรแบบผสมผสาน รวมทั้งสิ้น 3,361 สระ มีเกษตรกรได้รับประโยชน์รวม 3,361 ครัวเรือน แยกเป็นสระเก็บน้ำในเขตปฏิรูปที่ดิน 2,258 สระ สระเก็บน้ำในเขตพื้นที่ดำเนินงานของสหกรณ์ภาคเกษตร 1,027 สระ
- 3) แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และการอุปโภคบริโภค เป็นแหล่งน้ำสาธารณะมีหน่วยงานภาครัฐสนับสนุนจัดสร้างเพื่อใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรและการอุปโภคบริโภค ทั้งในระดับหมู่บ้าน เขตปฏิรูปที่ดิน สระสำหรับเก็บน้ำในพื้นที่สหกรณ์การเกษตร และบ่อน้ำตื้นสาธารณะในเขตนิคมสหกรณ์

- 4) แหล่งน้ำชลประทาน ในพืชมูลโลก 3 ระดับ ประกอบด้วยโครงการชลประทานขนาดใหญ่ จำนวน 2 โครงการ คือโครงการพลาญชุมพลและโครงการเขื่อนนเรศวร คิดเป็นพื้นที่ชลประทาน 276,584 ไร่ เกษตรกรได้รับประโยชน์ 276,584 ไร่ โครงการชลประทานขนาดกลาง 4 โครงการ พื้นที่ก่อสร้างระบบชลประทาน 600 ไร่ เกษตรกรได้รับประโยชน์ 73,400 ไร่ โครงการชลประทานขนาดเล็ก จำนวน 28 โครงการ คิดเป็นพื้นที่ชลประทาน 45,150 ไร่ รวมเป็นพื้นที่ชลประทาน 322,334 ไร่ หรือร้อยละ 12.79 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งจังหวัด โดยเกษตรกรได้รับประโยชน์ 384,224 ไร่

ทั้งนี้ โครงการชลประทานขนาดใหญ่จำนวน 276,584 ไร่ ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทำการเกษตรอย่างสมบูรณ์รวม 175,604 ไร่ มีเกษตรกรในเขตจัดรูปที่ดิน 4 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอพรหมพิราม อำเภอบางกระทุ่ม และอำเภอบางระกำ ได้รับประโยชน์จากการจัดรูปที่ดินและการส่งน้ำเพื่อการเกษตร รวม 17,500 ครัวเรือน

#### ตารางที่ 5. 8 กองทุนจากสถาบันการเงินและสถาบันเกษตรกร

แหล่งสินเชื่อ	ปริมาณการให้สินเชื่อ (ล้านบาท)				
	2541	2542	2543	2544	2545
ธ.ก.ส.	2,031.14	2,604.19	2,730.49	2,319.86	2,538.41
สหกรณ์การเกษตร	241.88	269.94	242.25	281.21	541.13
กลุ่มเกษตรกร	2.12	2.06	2.39	1.89	1.84
<b>รวม</b>	<b>2,235.01</b>	<b>2,876.19</b>	<b>2,975.13</b>	<b>2,602.96</b>	<b>2,781.38</b>

ตารางที่ 5. 9 รายได้เฉลี่ยประชากรและจำนวนครัวเรือนตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยต่อคน

อำเภอ	จำนวนครัวเรือน	รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน (บาท)	จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยผ่านเกณฑ์และไม่ผ่านเกณฑ์			
			ผ่านเกณฑ์		ไม่ผ่านเกณฑ์	
			ครัวเรือน	ร้อยละ	ครัวเรือน	ร้อยละ
เมือง	29,398	37,648	25,836	87.90	3,562	12.10
ชาติตระการ	5,843	24,951	4,503	77.10	1,340	22.90
นครไทย	13,977	23,157	12,260	87.70	1,717	12.30
บางกระทุ่ม	6,429	28,832	4,034	62.70	2,395	37.30
บางระกำ	15,497	22,941	9,665	62.40	5,832	37.60
พรหมพิราม	14,867	26,851	9,751	65.60	5,116	34.40
วังทอง	19,784	25,991	13,835	70.10	5,913	29.90
วัดโบสถ์	5,551	22,739	2401	43.30	3,150	56.70
เนินมะปราง	8,299	21,310	3,616	43.60	4,683	56.40
<b>รวม</b>	<b>119,609</b>	<b>27,764</b>	<b>85,901</b>	<b>71.82</b>	<b>33,708</b>	<b>28.18</b>

(ที่มา: สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดพิษณุโลก)

สำหรับตารางที่ 5.8 แสดงให้เห็นกองทุนจากสถาบันการเงินและสถาบันเกษตรกร โดยมีแหล่งสินเชื่อหลักคือ ธ.ก.ส. ที่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงปี พ.ศ. 2541-2545 ประมาณระหว่าง 2,000-2,500 ล้านบาท จะมีมากกว่า 2,500 ล้านบาท คือช่วงปี พ.ศ. 2542 และพ.ศ. 2543 ในขณะที่ตารางที่ 5.9 ได้แจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยประชากรและจำนวนครัวเรือนตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยต่อคน โดยอำเภอเมืองมีประชากรที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนสูงสุด 37,648 บาทต่อเดือน คิดเป็นรายได้ผ่านเกณฑ์ร้อยละ 87.9 ในขณะที่อำเภอสำคัญในการปลูกข้าว คือ บางกระทุ่ม บางระกำ และพรหมพิราม มีรายได้เฉลี่ยผ่านเกณฑ์อยู่ที่ร้อยละ 62-65 ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่พื้นที่ที่ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่ำสุดคืออำเภอเนินมะปราง



ในส่วนนี้จึงเป็นภาพรวมของพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกสำหรับเป็นกรณีศึกษาในการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 เพื่ออธิบายเครือข่ายเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นในพื้นที่ปฏิบัตินโยบาย

#### 5.4.2 สถานการณ์ข้าวในจังหวัดพิษณุโลกช่วงหลักนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45

สำหรับสถานการณ์ข้าวในพิษณุโลก พบว่าข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของจังหวัดพิษณุโลก เนื่องจากมีพื้นที่ปลูกมากและมีมูลค่าการผลิตอันดับ 1 ในปี พ.ศ. 2545/46 มีพื้นที่ปลูกข้าวนาปีและนาปรังรวม 2.52 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2544/45 จำนวน 0.46 ล้านไร่ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.57 ผลผลิตที่ได้รับในปีพ.ศ. 2545/46 จำนวน 1.38 ล้านตัน หรือลดลงจากปีก่อนจำนวน 0.047 ล้านตัน โดยชาวนาชาวพิษณุโลกนิยมใช้พันธุ์ข้าวในการปลูกที่หลากหลายถึง 17 สายพันธุ์ โดยร้อยละ 77 เป็นพันธุ์ข้าวไม่ไวต่อแสง พันธุ์ข้าวที่เกษตรกรนิยมปลูกมากที่สุด คือ สุพรรณบุรี 1 รองลงมาคือ ชัยนาท 1 และขาวดอกมะลิ 105 โดยการสำรวจในปี พ.ศ. 2544/45 พบว่าผลผลิตที่เป็นข้าวนาปีมีจำนวน 924,921 ตัน และข้าวนาปรังจำนวน 497,642 ตัน คิดเป็นมูลค่า 4,410.94 และ 2,232.92 ล้านบาท ตามลำดับ

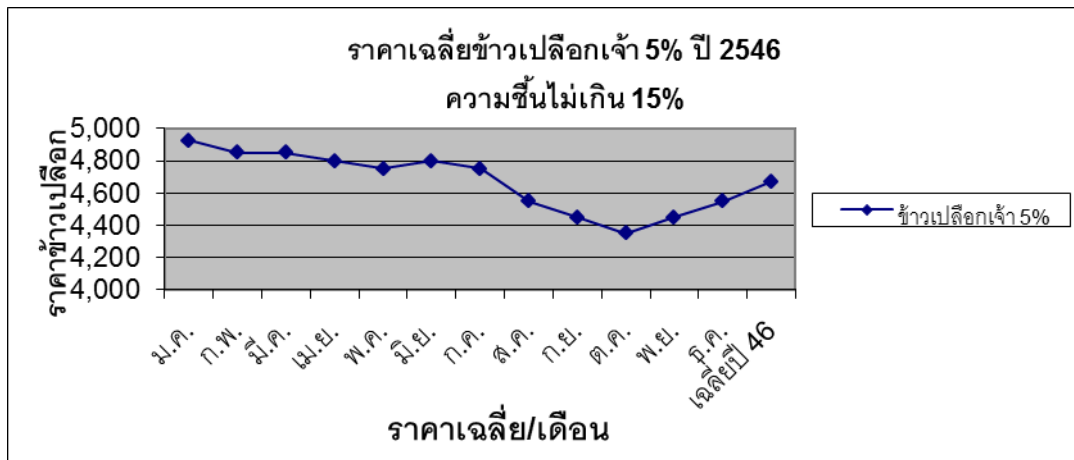
#### ตารางที่ 5. 10 เปรียบเทียบพื้นที่ ผลผลิต และมูลค่าข้าวนาปีและนาปรังในฤดู 2544/45

ชนิดสินค้า	ฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2544/45		
	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
ข้าวนาปี	1,414,864	924,921	4,410.94
ข้าวนาปรัง	640,776	497,642	2,232.92
รวม	2,055,640	1,422,563	6,643.86

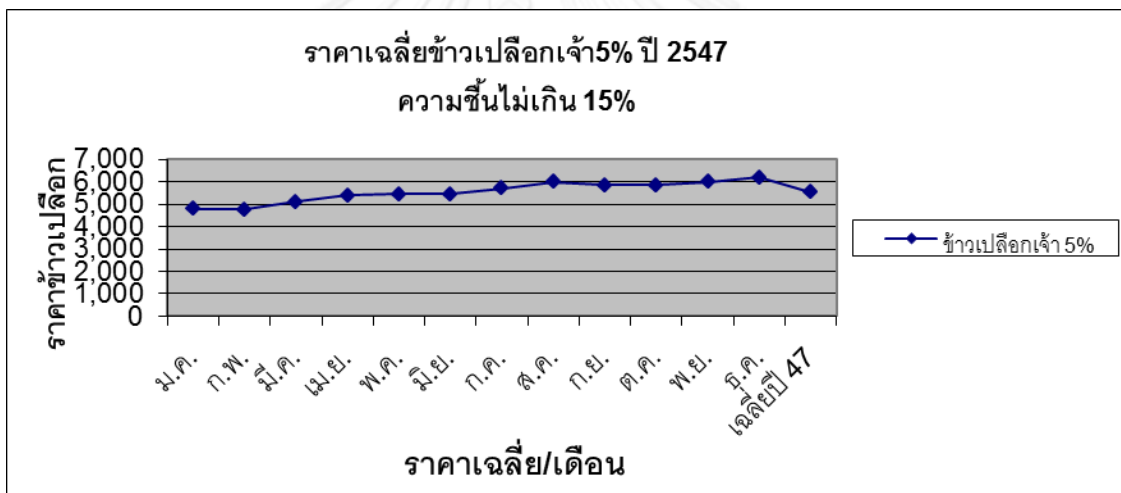
(ที่มา: กรมวิชาการเกษตร)

แผนภาพที่ 5.5 และ 5.6 แสดงให้เห็นถึงราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ในปี พ.ศ. 2546 และ 2547 ตามลำดับ พบว่าราคาข้าวในปี พ.ศ. 2546 ช่วงต้นปีอยู่ที่ราคาประมาณ 4,800 – 5,000 บาท ต่อตัน และราคาตกลงต่ำกว่า 4,400 บาทในช่วงเดือนตุลาคม และหลังขึ้นมาอยู่ในระดับ 4,600 บาท ช่วงปลายปี และสำหรับปี พ.ศ. 2547 ราคาข้าวได้ระดับอยู่ที่ 5,000 – 6,000 บาทต่อตัน

แผนภาพที่ 5.5 ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ปี พ.ศ. 2546

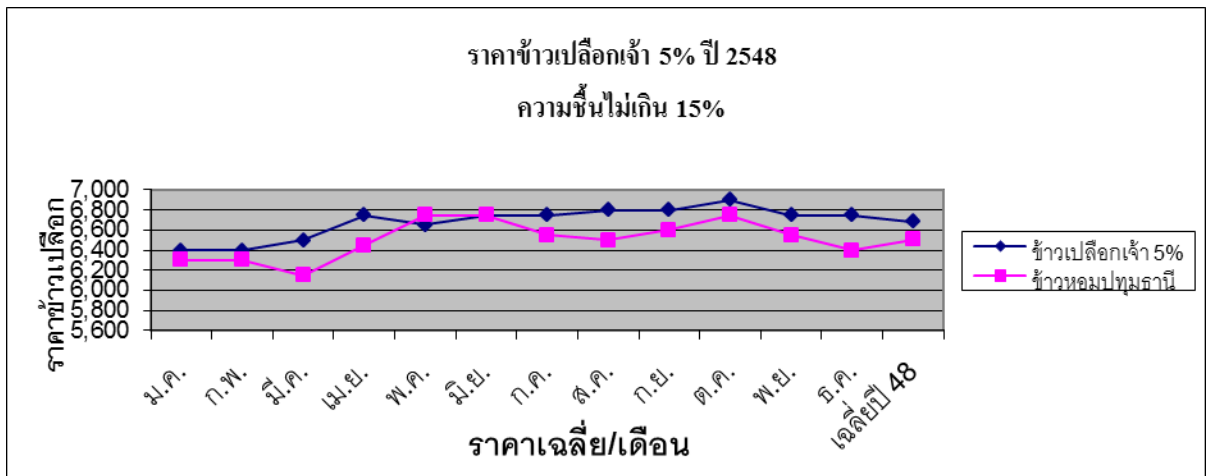


แผนภาพที่ 5.6 ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ปี พ.ศ. 2547

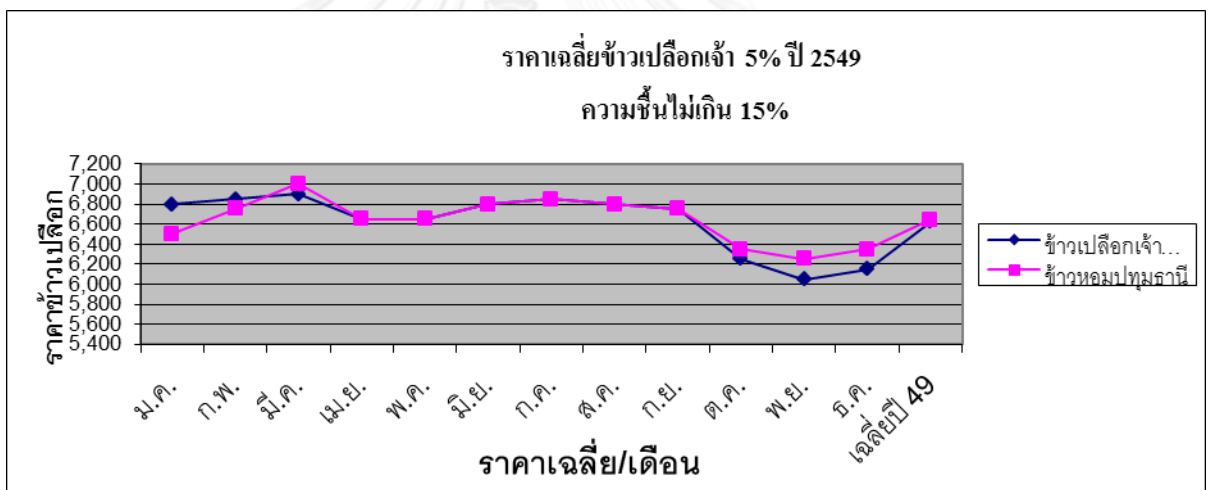


ในแผนภาพที่ 5.7 และ 5.8 แสดงให้เห็นความเคลื่อนไหวของราคาข้าวที่สูงขึ้น โดยในแผนภาพที่ 5.7 แสดงให้เห็นว่าราคาข้าวได้เพิ่มขึ้นจากช่วงต้นปีที่อยู่ประมาณ 6,400 บาทต่อตันเพิ่มถึง 6,800 บาทต่อตันในเดือนเมษายน และเพิ่มสูงขึ้นกว่า 6,800 บาทต่อตัน ในช่วงเดือนตุลาคม ในขณะที่แผนภาพที่ 5.8 แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวเปลือกเจ้า 5% จากราคาที่สูงกว่า 6,800 บาทต่อตัน ได้ตกลงมาอยู่ที่ระดับ 6,600 บาทต่อตันในช่วงกลางปี และต่ำสุดในเดือนตุลาคมในราคา 6,000 บาทต่อตัน

แผนภาพที่ 5. 7 ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ปี พ.ศ. 2548



แผนภาพที่ 5. 8 ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ปี พ.ศ. 2549



ด้วยเหตุนี้ แผนภาพที่ 5.5-5.8 ได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าว เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประกาศราคารับจำนำข้าวในปี พ.ศ. 2546/47 และ พ.ศ. 2547/48 โดยสำหรับข้าวเปลือกเจ้า 5% โครงการรับจำนำในพื้นที่ปี พ.ศ. 2546/47 อยู่ที่ 5,232 บาทต่อตัน และในปี พ.ศ. 2547/48 ราคารับจำนำข้าวอยู่ที่ 6,500 บาทต่อตัน ตามที่ได้แจกแจงไว้ในตารางที่ 5.11

ตารางที่ 5. 11 ประกาศราคาจำหน่ายเปรียบเทียบปี พ.ศ. 2546/47 และ 2547/48

ชนิดข้าว	ปี 2546/47	ปี 2547/48	เปลี่ยนแปลง
<b>ข้าวเปลือกหอมมะลิ</b>			
ชนิดสีได้ต้นข้าว 42 กรัม	7,000	10,000	+3,000
ชนิดสีได้ต้นข้าว 40 กรัม	6,900	9,900	+3,000
ชนิดสีได้ต้นข้าว 38 กรัม	6,800	9,800	+3,000
ชนิดสีได้ต้นข้าว 36 กรัม	6,700	9,700	+3,000
<b>ข้าวเปลือกหอมจังหวัด</b>			
ชนิดสีได้ต้นข้าว 40 กรัม	5,700	7,700	+2,000
ชนิดสีได้ต้นข้าว 38 กรัม	5,620	7,620	+2,000
ชนิดสีได้ต้นข้าว 36 กรัม	5,540	7,540	+2,000
ชนิดสีได้ต้นข้าว 34 กรัม	5,460	7,460	+2,000
<b>ข้าวเปลือกเจ้า</b>			
ข้าวเปลือกเจ้า 100% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 100%)	5,330	6,600	+1,270
ข้าวเปลือกเจ้า 5% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 5%)	5,235	6,500	+1,265
ข้าวเปลือกเจ้า 10% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 10%)	5,045	6,400	1,355
ข้าวเปลือกเจ้า 15% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 15%)	4,950	6,300	+1,350
ข้าวเปลือกเจ้า 25% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 25%)	4,760	6,200	+1,440
ข้าวเปลือกปทุมธานี	6,000	6,600	+600
ข้าวเปลือกหอมสุพรรณบุรี	5,400	6,500	1,100
<b>ข้าวเปลือกเหนียว</b>			
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	5,900	7,200	+1,300
ข้าวเปลือกเหนียวชนิดละ	5,650	7,000	+1,350

(ที่มา: กรมการค้าภายใน)

ในส่วนสุดท้าย คือ การเปลี่ยนแปลงของชวานา หรือเกษตรกรที่ทำหน้าที่ในการปลูกข้าวในจังหวัดพิษณุโลก โดยแจกแจงออกเป็นรายอำเภอตามตารางที่ 5.12 พบว่าพื้นที่ที่มีเกษตรกรมากที่สุดเป็น 3 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2542 และ 2546 คืออำเภอวังทอง บางระกำ และนครไทย แต่หากเปรียบเทียบจำนวนครัวเรือนในภาคเกษตรกับจำนวนครัวเรือนทั้งหมด อัตราส่วนอำเภอที่มีประชากรครัวเรือนทำอาชีพเกษตรกรเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมดในอำเภอพบว่าอำเภอชาติตระการ บางระกำ และนครไทย มีจำนวนครัวเรือนสูงสุดสามอันดับที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเปรียบเทียบกับ

ครัวเรือนทั้งหมด และหากมองในภาพรวมทั้งหมดพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2546 การเปลี่ยนแปลงจำนวนครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีลักษณะเพิ่มขึ้นในทุกอำเภอ โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.72 หมายถึงคนพิษณุโลกได้หันมาประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

ตารางที่ 5. 12 ครัวเรือนเกษตรกร จังหวัดพิษณุโลกเปรียบเทียบปี พ.ศ. 2542 และ 2546

อำเภอ	ปี พ.ศ. 2542		ร้อยละ	ปี พ.ศ. 2546		ร้อยละ	อัตราการเปลี่ยนแปลงครัวเรือนเกษตรกร (ร้อยละ)
	จำนวนครัวเรือนประชากร	จำนวนครัวเรือนเกษตรกร		จำนวนครัวเรือนประชากร	จำนวนครัวเรือนเกษตรกร		
เมือง	83,631	13,381	16.00	63,197	14,677	23.22	9.69
ชาติตระการ	9,672	7,563	78.19	9,116	8,007	87.83	5.87
นครไทย	21,821	15,102	69.21	20,974	17,904	86.10	18.55
บางกระทุ่ม	11,771	6,233	52.95	8,826	6,505	73.70	4.36
บางระกำ	22,439	16,153	71.99	22,749	16,329	71.78	1.09
พรหมพิราม	22,927	11,441	49.90	23,489	11,441	48.71	0
วังทอง	30,070	17,439	57.99	31,730	18,553	58.47	6.39
วัดโบสถ์	10,117	6,277	62.04	8,160	6,566	80.47	4.60
เนินมะปราง	14,730	9,342	63.42	15,567	9,864	63.36	5.59
<b>รวม</b>	<b>227,178</b>	<b>102,931</b>	<b>45.31</b>	<b>203,628</b>	<b>109,846</b>	<b>53.96</b>	<b>6.72</b>

(ที่มา: กรมวิชาการเกษตร)

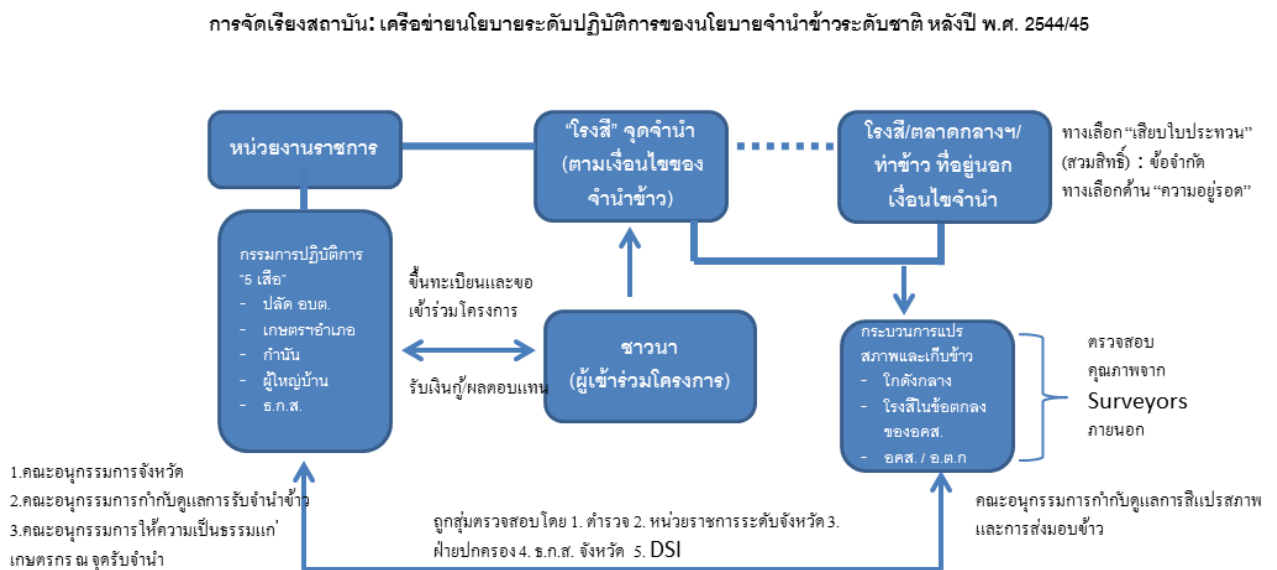
ดังนั้น ตัวเลขราคาข้าว และประกาศราคาจำนำในพิษณุโลกที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถนำมาเปรียบเทียบกันแล้วพบว่าประกาศราคาจำนำข้าวมีราคาสูงกว่าราคาตลาดเล็กน้อยในช่วงปี พ.ศ. 2546/47 แต่ก็มีช่วงห่างมากขึ้นระหว่างราคาตลาดกับราคาจำนำในปี พ.ศ. 2547/48 ที่รัฐบาลประกาศราคาจำนำให้สูงขึ้นถึง 6,500 บาท ในขณะที่ราคาตลาดอยู่ที่ประมาณ 6,000 บาท ตัวเลข

ทั้งหลายทำให้เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ข้าวหลังการกำหนดนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดในปี พ.ศ. 2544/45 อันนำมาสู่การจัดเรียงเครือข่ายในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

### 5.4.3 การจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันในการปฏิบัตินโยบาย

ในการนำนโยบายจำนำข้าวมาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก โดยนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดนั้นเป็นนโยบายสำคัญและต้องมีตัวแสดงจำนวนมาก จากทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของนโยบาย ทั้งนี้เครือข่ายดังกล่าวจะเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ บนฐานของการสร้างกรอบการตัดสินใจและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน ตามที่ได้นำเสนอในแผนภาพที่ 5.9

แผนภาพที่ 5. 9 การจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ



#### 5.4.3.1 ตัวแสดงสำคัญในเครือข่ายระดับปฏิบัติการ

ตัวแสดงหลักในเครือข่ายระดับปฏิบัติการของนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 สามารถแบ่งตัวแสดงออกเป็น 3 ด้านสำคัญ คือ ตัวแสดงภาครัฐ ตัวแสดงภาคเอกชน และตัวแสดงในกระบวนการตรวจสอบ ดังนี้

ด้านแรก คือ ตัวแสดงหลักของภาครัฐ คือ ส่วนราชการ สามารถอธิบายได้เป็น 4 จำพวกคือ

1) หน่วยงานในการรับจํานำข้าวเข้าสู่ระบบ จะทำงานผ่านคณะกรรมการ “5 เสือ” ประกอบไปด้วย

- ก. ปลัด อบต./เทศบาล กำกับดูแลชวานาและให้รายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขการรับจํานำข้าวและเป็นตัวกลางในการประสานประชาคม
- ข. กำนัน ทำหน้าที่ประสานกับชาวบ้านและดูแลเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่
- ค. ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ประสานกับชาวบ้านและดูแลเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่
- ง. อ.ก.ส. หน้าที่ออกสมุดเหลือง ทำสัญญากู้ และนัดจ่ายเงินหลังจากได้รับใบประทวน (3 วันทำการ)
- จ. เกษตรอำเภอ ทำหน้าที่ “รับรองพื้นที่” และ “ผลผลิต”

คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการวางเงื่อนไขร่วมกันในพื้นที่ในการกำหนดระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Standard Operational Procedures) ภายในพื้นที่ว่าชวานาต้องปฏิบัติอย่างไรในการนำข้าวเข้ามาในโครงการรับจํานำ และโรงสีต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้างในการเข้าเป็นจุดรับฝากข้าว

2) หน่วยงาน “รับรองพื้นที่” และ “ผลผลิต” รวมทั้งทำหน้าที่ถ่ายทอดข้อมูลประสานในเรื่องระเบียบการปฏิบัติ สื่อสารกับชาวบ้าน กลไกหลักคือเกษตรอำเภอ โดยมี 2 ช่องทางหลักประกอบด้วย (ข้าราชการท่านหนึ่งในเกษตรอำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

- ก. เวทีประชาคม: แจ่มตติคณะรัฐมนตรี ผลกระทบ การตรวจสอบ (จัดประชาคมรายหมู่บ้าน และต้องมีก่อนฤดูเก็บเกี่ยว) เพื่อให้ชวานาที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการรับทราบรายละเอียดและปฏิบัติอย่างถูกต้อง
- ข. ประสานอนุกรรมการจังหวัด: แจ่มตติจังหวัดแก่ชวานา เพื่อเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติของชวานา โรงสี และหน่วยงานราชการเอง การปฏิบัติงานจึงจำเป็นต้องอาศัยความเชื่อมโยงระดับจังหวัดลงมา หากระดับจังหวัดไม่สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติมาได้ การทำงานในพื้นที่ก็จะสะดุดหยุดลง ทั้งนี้ เพราะนโยบายจํานำข้าวมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทุกปี คณะอนุกรรมการระดับจังหวัดจึงต้องรอมตติคณะรัฐมนตรี หากยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่แน่ชัด อาจทำให้กระบวนการล่าช้าได้

3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเก็บข้าว ประกอบไปด้วย อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. โดยทำหน้าที่หาโกดังกลาง และเปิดให้โรงสีสมัครเข้าร่วมเป็นหน่วยรับฝากข้าวและสีแปรสภาพข้าว โดยโรงสีจะมีเรื่องเงื่อนไขสภาพแวดล้อมและความพร้อมของอุปกรณ์

ต่างๆ เช่น พื้นที่ตากข้าว โกดัง เครื่องวัดความชื้น เครื่องชั่งตวงวัด ฯลฯ (ในคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายจะกำหนดเรื่องในการตรวจสอบตามเนื้อหาที่เป็นของตนเอง) เมื่อตรวจสอบผ่านแล้ว ก็จะมาทำ “สัญญาฝากเก็บ” เพื่อสืประเป็นข้าวสารต่อไป โดยคุณสมบัติตามสัญญาคือมี หนังสือค้ำประกันเป็นส่วนของผู้ประกอบการที่ต้องออกเอง ทั้งนี้หน้าที่หลักของการเก็บและแปรสภาพข้าวจะอยู่ที่คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการสีแปรสภาพและการส่งมอบข้าว (ชม ยมพา, สัมภาษณ์ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

- 4) คณะอนุกรรมการระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว และคณะอนุกรรมการให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบระดับกว้าง (monitoring) ในการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ กลไกหลักคือ ฝ่ายปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานในจังหวัดอย่างกรมการค้าภายใน อคส. อ.ต.ก. เป็นต้น

ด้านที่สอง คือ ตัวแสดงของภาคเอกชนในพืชผลโลกสามารถจำแนกออกเป็น 5 ลักษณะการประกอบธุรกิจหลัก (กรมวิชาการเกษตร, 2548: 19-20) ดังนี้

- 1) ฉางข้าว แยกเป็นฉางของสหกรณ์ 22 แห่ง ความจุ 10,600 ตัน และฉางกลุ่มเกษตรกร 10 แห่ง ความจุ 4,900 ตัน และฉางของหมู่บ้านโครงการฉางสำรองข้าวพันธุ์ดีของกรมส่งเสริมการเกษตร 54 แห่ง ความจุ 640 ตัน สามารถรองรับผลผลิตจำนวน 16,140 ตัน
- 2) ลานตากผลผลิต จำนวน 17 แห่ง พื้นที่ 15,480 ตารางเมตร แยกเป็นลานตากของสหกรณ์ 12 แห่ง พื้นที่บริการ 37,280 ตารางเมตร และกลุ่มเกษตรกร 5 แห่ง
- 3) อุปกรณ์โรงสี เครื่องลดความชื้น และโรงคัดเมล็ดพันธุ์ 14 แห่ง โดยมีภาครัฐให้การสนับสนุนจัดสร้าง และสหกรณ์สมทบบางส่วน
- 4) โรงสี เพื่อแปรรูปข้าวเปลือกมีทั้งสิ้น 72 แห่ง มีความต้องการใช้ข้าวเปลือกเป็นวัตถุดิบประมาณ 181,263 ตัน สามารถรองรับปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกจังหวัดพืชผลโลกได้ร้อยละ 13.18
- 5) ตลาดกลางสินค้าเกษตร ท่าข้าว โรงอบลดความชื้น และไซโล มีจำนวน 30 แห่ง สามารถรวบรวมรับซื้อผลผลิตและปรับปรุงคุณภาพผลผลิตการเกษตรทั้งสิ้น 579,317 ตัน ประกอบด้วยข้าวเปลือกจำนวน 530,607 ตัน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จำนวน 4,260 ตัน และพืชไร่อื่นๆจำนวน 4,450 ตัน



ตารางที่ 5. 13 การรวมตัวของสถาบันเกษตรกร จังหวัดพิษณุโลก

ประเภท	จำนวนองค์กร	สมาชิก
<b>ประเภทนิติบุคคล</b>		
สหกรณ์ภาคเกษตร	78 สหกรณ์ และ 1 ชุมนุม	93,423
กลุ่มเกษตรกร	115 กลุ่ม	23,727
<b>ประเภทไม่เป็นนิติบุคคล</b>		
กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร	201 กลุ่ม	6,011
กลุ่มสตรีสหกรณ์	51 กลุ่ม	1,941
กลุ่มออมทรัพย์	530 กลุ่ม	66,089
<b>รวม</b>	<b>782</b>	<b>74,041</b>

(ที่มา: สำนักงานสหกรณ์จังหวัดพิษณุโลก)

ตามตารางที่ 5.13 แสดงให้เห็นการรวมกลุ่มของสถาบันเกษตรกร ที่สามารถเข้ารับจํานำข้าว ได้เช่นเดียวกับชาวนาแต่ละราย โดยสถาบันกลุ่มเกษตรกรในพิษณุโลกในปี พ.ศ. 2546 มีทั้งหมด 782 กลุ่ม มีสมาชิกทั้งหมด 74,041 คน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในสหกรณ์ภาคเกษตร

*ด้านที่สาม* คือ ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกระบวนการรับจํานำข้าว สามารถจําแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

- 1) การตรวจสอบจากภาคเอกชน เป็นการว่าจ้างเอกชนจากภายนอกทำการตรวจสอบ โกดังสินค้าของรัฐบาล เอกชนดังกล่าวถูกเรียกว่าเซอร์เวเยอร์ (Surveyor) จะทำหน้าที่ตรวจสอบจาก “ภายนอก” องค์การราชการ เอกชนดังกล่าวจะได้รับการว่าจ้างจากรัฐบาลในการตรวจสอบโกดังสินค้าในพื้นที่ที่มีการรับจํานำข้าว
- 2) การตรวจสอบจากภาครัฐ เป็นการตรวจสอบ “ภายใน” ผ่านการสุ่มตรวจของคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยตำรวจ หน่วยงานระดับกรมในจังหวัด ฝ่ายปกครอง ธ.ก.ส. และรวมไปถึงกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)

การแจกแจงตัวแสดงทั้งหมดในข้างต้น เพื่อทำให้เห็นบทบาทสำคัญของตัวแสดงในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนํานโยบายจํานำข้าวในราคาสูงกว่าราคาตลาดไปปฏิบัติใน

พื้นที่ ทั้งในด้านการรับข้าวจากชาวนาเข้าสู่กระบวนการรับจำนำ จนถึงกระบวนการเก็บเข้าโกดังกลาง และการสีแปรสภาพข้าว โดยแต่ละตัวแสดงจะมีความสัมพันธ์เฉพาะดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

#### 5.4.3.2 ความสัมพันธ์ในเครือข่ายนโยบายด้านการปฏิบัติการของโครงการรับจำนำข้าว

การนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ทำให้ตัวแสดงทั้งหลายที่มีอยู่ในสังคมมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับชุดนโยบายแบบใหม่ที่ถูกนำมาใช้ ทั้งนี้การปรับตัวดังกล่าวของพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกหลังจากการกำหนดโครงการรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดหลังปี พ.ศ. 2544/45 สามารถจำแนกเครือข่ายความสัมพันธ์ออกเป็น 3 ด้านคือ

- 1) ความสัมพันธ์ในด้านการรับฝากข้าว ชาวนาผู้เข้าร่วมโครงการจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการ 5 เสือ เพราะถือว่าเป็นคณะกรรมการระดับปฏิบัติ นโยบายในพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับชาวนาที่สุด ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวจะทำงานร่วมกันส่วนราชการอย่างกรมการค้าภายใน และอศส. ในการกำหนดจุดรับฝากข้าว (ข้าราชการท่านหนึ่งในเกษตรฯอำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2556) ทั้งนี้โรงสีที่เข้ามาเป็นจุดรับฝากข้าวต้องสร้างความสัมพันธ์การส่วนราชการกลุ่มนี้ เพราะต้องติดต่อเรื่องการวางเงินโอนให้ครบตามกำหนดของคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการดังกล่าวจะทำการรับรองโรงสีให้สามารถเป็นจุดรับฝากข้าวได้ โรงสีจึงทำงานในลักษณะที่เป็นการ “ปฏิบัติตาม” เงื่อนไขของส่วนราชการมากกว่าการดำเนินธุรกิจอย่างอิสระ (ผู้ประกอบการโรงสีแห่งหนึ่ง ในอำเภอบางกระทุ่ม, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)
- 2) ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในการรับจำนำข้าว เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “โรงสีที่อยู่ในเงื่อนไขจำนำข้าว” กับภาคเอกชนอื่นที่ไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขจำนำข้าว เช่น โรงสีที่ไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย ทำข้าว และตลาดกลาง ต้องเข้าไปสร้างความสัมพันธ์กับโรงสีที่เป็นจุดรับฝากข้าวเพราะต้องทำหน้าที่ในการรับประหวนเพื่อในพื้นที่ที่ชาวนามีสิทธิในการจำนำข้าวเหลืออยู่ หรือที่เรียกว่าการ “สวมสิทธิ์ใบประหวน” การกระทำดังกล่าวมีลักษณะที่ผิดกฎหมายชัดเจน แต่ผู้ประกอบการตลาดกลางสินค้าเกษตรท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การประกาศราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดแย่งลูกค้า (ชาวนา) ไปจากหน่วยธุรกิจขนาดกลางและเล็ก ตลาดกลางฯจึงทำได้แค่รับซื้อข้าวจากรายย่อย ซึ่งไม่เพียงพอในการดำเนินธุรกิจให้อยู่รอด<sup>16</sup> ด้วยเหตุนี้การรับสวมสิทธิ์แทนชาวนา จะช่วยในการนำข้าวเข้าสู่ระบบการ

<sup>16</sup> ผู้ประกอบการทำข้าวรายหนึ่ง ในจังหวัดพิษณุโลก กล่าวถึงข้อจำกัดของนโยบายจำนำข้าวกับกลุ่มธุรกิจที่ไม่สามารถเข้าร่วมกับการจำนำข้าวได้อย่างน่าสนใจว่า

รับจำนำข้าวมากขึ้น และชาวนาที่ยอมให้ใช้สิทธิ์ที่เหลืออยู่จากการรับจำนำก็จะได้ประโยชน์ตอบแทนจากตลาดกลางด้วย (ผู้ประกอบการตลาดกลางสินค้าเกษตร ไม่ระบุอำเภอ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

- 3) ความสัมพันธ์ในการเก็บข้าว สีแปรสภาพ และการตรวจสอบ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเอกชน คือ โรงสี กับหน่วยงานตรวจสอบทั้งจากภายนอกและภายใน โดยโรงสีแห่งหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่าการตรวจสอบจะมีการแจ้งข่าวให้ทราบจากภายในส่วนราชการ เพื่อให้โรงสีทำการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องก่อนการตรวจสอบจริง (ผู้ประกอบการโรงสีแห่งหนึ่ง ในอำเภอบางกระทุ่ม, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556) อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่มีปัญหาการเมืองระดับชาติ นักวิชาการ และสื่อมวลชนเข้ามาตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวมากขึ้น ทำให้ต้องการมีตรวจสอบและจับกุมผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง เช่น ในปี พ.ศ. 2547 ที่มีการตรวจสอบในจังหวัดพิษณุโลกอย่างจริงจังจากปัญหาระดับชาติเรื่องของรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์อย่างนายวัฒนา เมืองสุข นำมาสู่ปัญหาระดับพื้นที่ที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบตามกระแสของสื่อมวลชน<sup>17</sup>

จากความสัมพันธ์ดังกล่าวพบว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกทำงานผ่านการสร้างเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งการแลกเปลี่ยน

“...นโยบายจำนำข้าวส่งผลกระทบต่อมากเพราะดำเนินธุรกิจตามปกติไม่ได้ เพราะผู้ราคาจำนำกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการไม่ได้ เนื่องจาก ทำข้าวไม่ได้มีโอกาสเข้าร่วมในโครงการจำนำข้าว นโยบายไม่ครอบคลุมถึงการค้าข้าวในระดับชุมชนจริงๆ ส่วนพวกที่ทำโรงสี ตลาดกลาง และไซโล ก็สลายไป เพราะไม่ต้องทำงานเอง เพียงแค่เป็นจุดรับเป็นโกดังกลางให้ภาครัฐและรอเก็บเงินจากภาครัฐ แถมยังได้ส่วนต่างจากการรับจำนำข้าวให้ภาครัฐอีก ถือว่ากำไรหลายต่อ...” (ผู้ประกอบการทำข้าวรายหนึ่ง ในจังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม พ.ศ. 2555)

17 การตรวจสอบในจังหวัดพิษณุโลกในปี พ.ศ. 2547 (มติชน 2547: 19) พบว่ามีภาคเอกชนที่มีปัญหา ดังต่อไปนี้

- โรงสี ห้างหุ้นส่วนจำกัด พรหมพิรามชัยศิริ ต้องส่งมอบข้าวสาร 3,162 กระสอบ แต่ตรวจพบว่าส่งข้าวถูกต้อง 1,644 กระสอบ ส่งข้าวไม่ถูกต้อง 1,148 กระสอบ
- โรงสี ห้างหุ้นส่วนจำกัด พรหมพิรามชัยศิริ (สาขา 2) ต้องส่งมอบข้าวสาร 2,687 กระสอบ แต่ตรวจพบว่าส่งข้าวถูกต้อง 181 กระสอบ ส่งข้าวไม่ถูกต้อง 2,506 กระสอบ
- โรงสี บริษัท โรงสีไฟวังเปือ จำกัด (สาขา 1) ต้องส่งมอบข้าว 1,056 กระสอบ แต่ตรวจพบว่าส่งข้าวถูกต้อง 1,260 กระสอบ ซึ่งส่งเกินคำสั่ง 204 กระสอบ
- โรงสี บริษัท โรงสีไฟวังเปือ จำกัด (สาขา 2) ต้องส่งมอบข้าว 3,439 กระสอบ แต่ตรวจพบว่าส่งข้าวถูกต้อง 3,348 กระสอบ ส่งข้าวไม่ถูกต้อง 99 กระสอบ
- โรงสีโกโบ ต้องส่งข้าวสาร 707 กระสอบ แต่ตรวจพบว่าส่งข้าวไม่ถูกต้องทั้งหมด 707 กระสอบ

ผลประโยชน์นี้มีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สำหรับชาวนาก็ได้รับประโยชน์จากการได้รับเงินกู้จำนำข้าวที่ราคาสูงกว่าราคาตลาด หน่วยงานราชการก็ได้รับประโยชน์จากความสัมพันธ์กับภาคเอกชน ทั้งในด้านการรับฝากข้าวและการเก็บข้าวเข้าโกดังกลาง โรงสีได้รับประโยชน์จากการเป็นจุดรับฝากและสีแปรสภาพ รวมถึงการใช้กลวิธีอื่นในการแสวงหาผลประโยชน์ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมาย เช่น การโกงใบประทวน การโกงคุณภาพข้าว และการเวียนเทียนข้าว ของโรงสีและโกดังกลาง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การทุจริตคอร์รัปชันในนโยบายรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดจึงถือว่าเป็นแสวงหาค่าเช่าทางการเศรษฐกิจ (economic rent-seeking) จากการวางเครือข่ายในกระบวนการนโยบายข้าวมาสู่เครือข่ายในระดับปฏิบัติการ เพราะตัวแสดงมีทางเลือกที่มีเหตุมีผลในการเข้ามาใช้ทรัพยากรจากข้อกำหนดที่รัฐแทรกแซงกลไกตลาด ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นเมื่อไม่มีนโยบายจำนำข้าวเข้าไปแทรกแซงกลไกราคา ปัญหาการคอร์รัปชันจึงไม่ใช่เรื่องของความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนร่วม แต่เป็นเรื่องของพฤติกรรมทางเศรษฐศาสตร์ของตัวแสดงที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเองเสมอ และภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันการเมืองของนโยบายที่เปิดช่องให้มีการใช้ทรัพยากรในการสังคมน่าจะยิ่งเอื้อต่อการแสดงพฤติกรรมดังกล่าว

นอกจากนี้ ปฏิสัมพันธ์ที่เครือข่ายในพื้นที่มีต่อเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับประเทศดูได้จากด้านของมติของคณะรัฐมนตรีที่เข้ามามีส่วนกำกับและวางเงื่อนไขในการจัดเรียงสถาบันในระดับปฏิบัตินโยบาย เพราะเงื่อนไขดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบการตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับภาคเอกชนในพื้นที่ที่ต้องเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจจากการค้าขายข้าวมาเป็นจุดรับฝากข้าว ซึ่งเป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลภายใต้เงื่อนไขที่จำกัดของนโยบายจำนำข้าวในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเอง รวมถึงอิทธิพลของเครือข่ายในการกำกับการตรวจสอบของการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติด้วย

ปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายทั้งสองระดับ สะท้อนออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นในการตัดสินใจทางการเมือง โดยนายนิยม ช่วงพินิจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทยในปี พ.ศ. 2554-56 (นิยม ช่วงพินิจ, สัมภาษณ์ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2556) ได้ให้ความเห็นว่าตั้งแต่ต้นนโยบายจำนำข้าวเริ่มใช้อย่างจริงจังในรัฐบาลทักษิณ พื้นที่จังหวัดพิษณุโลกที่เคยเป็นของพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานคะแนนเสียงตามพื้นที่ความเหมาะสมในการปลูกข้าว กล่าวคือ

- พื้นที่พิษณุโลกตอนล่าง เช่น บางระกำ บางกระทุ่ม พรหมพิราม เหมาะกับการปลูกข้าว: เป็นฐานเสียงของเพื่อไทยหรือพรรคไทยรักไทยเดิม
- พื้นที่พิษณุโลกตอนบน เช่น วังทอง วัดโบสถ์ ชาติตระการ นครไทย นั้นไม่เหมาะสมกับการปลูกข้าว: เป็นฐานเสียงของประชาธิปัตย์

- ตัวเมือง: คะแนนเสียงกระจายกระจาย เพราะการเมืองท้องถิ่นเป็นของเพื่อไทย แต่การเมืองระดับชาติเป็นของประชาธิปัตย์

ตัวแทนนักการเมืองระดับชาติอย่าง ส.ส. จะทำหน้าที่ “เชื่อมโยง” ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจำนำข้าว รวมถึงต้องอธิบายให้ประชาชนเข้าใจเหมือนนโยบายหรือมติในระดับชาติ มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งเรื่องผลผลิต ราคา และคุณภาพ ทำให้นักการเมืองต้องใช้เครือข่ายที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในการประสานงาน (นิยม ช่างพินิจ, สัมภาษณ์ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2556) หรือกล่าวได้ว่าเครือข่ายที่ใช้ประสานงานนโยบายจำนำข้าวเป็นกลุ่มก้อนหัวคะแนนที่เป็นจักรกลทางการเมืองให้กับนักการเมืองในการเลือกตั้งระดับชาติด้วย

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ทั้งในระดับกระบวนการนโยบายของรัฐบาล ที่มีพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงตัวแสดงต่างๆ และสร้างบรรทัดฐานเฉพาะในการตัดสินใจ ได้ทำให้เกิดเครือข่ายระดับปฏิบัติการของนโยบายจำนำข้าวในพื้นที่ที่กำกับความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

## 5.5 บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายจำนำข้าวในปี พ.ศ. 2544/45 โดยประกาศราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด ส่งผลให้เกิดการจัดเรียงสถาบันเป็นเครือข่ายนโยบายจำนำข้าว เพื่อทำการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เครือข่ายดังกล่าวได้มีบรรทัดฐานเฉพาะในการกำหนดการตัดสินใจของตัวแสดง โดยเงื่อนไขของเครือข่ายเป็นเงื่อนไขทางการเมืองคือการกำหนดนโยบายจากรัฐบาลและพรรคการเมือง ทำให้เห็นในเชิงทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ที่พฤติกรรมในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของตัวแสดงต่างๆ อยู่ภายใต้กรอบของการจัดเรียงสถาบันทางการเมือง ไม่ได้มาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดที่เข้าแทรกแซงกลไกราคาข้าวจนมีลักษณะรัฐเข้ามาแย่งพื้นที่ในตลาดข้าวเอกชน ยิ่งส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของตัวแสดงอื่นๆ ในสังคมอย่างมาก

ในด้านของเครือข่ายเชิงสถาบันระดับการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายจำนำข้าว พบว่าตัวแสดงหลักที่เป็นใจกลางของเครือข่ายความสัมพันธ์คือรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย ทำหน้าที่กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์และบรรทัดฐานภายในเครือข่ายที่กำกับกับการตัดสินใจของส่วนราชการ ภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศ และภาคธุรกิจส่งออกระหว่างประเทศ การสร้างเครือข่ายดังกล่าวทำให้เห็นแบบแผนของรัฐที่ปรับตัวเข้ามาเป็นรัฐผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจการค้าข้าว ในขณะที่ภาคเอกชนกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ ส่งผลให้เกิดสภาวะที่ลดความหลากหลายของ

ภาคเอกชนในการเข้ามาแบ่งปันทรัพยากรและผลประโยชน์ ทำให้เกิดการควบคุมกลไกตลาดผ่านนโยบายราคา และปัญหาในด้านการพัฒนาสินค้าข้าว

ในด้านของเครือข่ายเชิงสถาบันระดับปฏิบัติการของนโยบายจำนำข้าว พบว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างโรงสี ชวนา และคณะกรรมการ 5 เสือ ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ และมีการตรวจสอบจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการของภาคเอกชนที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขของนโยบายจำนำข้าว แต่จำเป็นต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายปฏิบัติการ เพื่อรักษาความอยู่รอดของธุรกิจ แม้ว่าจะต้องแบกรับความเสี่ยงจากการตัดสินใจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของวิธีการดำเนินกิจกรรมการค้าข้าวในจังหวัดพิษณุโลกจึงสะท้อนให้เห็นภาพรวมของนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดหลังปี พ.ศ. 2544/45 ที่การตัดสินใจของรัฐได้เข้ามาจำกัดการตัดสินใจของตัวแสดงในภาคเอกชนอย่างมาก และเครือข่ายดังกล่าวเป็นปัจจัยที่เพียงพอในการอธิบายส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของฐานคะแนนเสียงในจังหวัดพิษณุโลกอีกด้วย

สำหรับบทต่อไป จะกล่าวถึงการปรับตัวของเครือข่ายเชิงสถาบันภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำข้าวไปสู่ นโยบายประกันราคาข้าว อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคพลังประชาชน มาเป็นพรรคประชาธิปัตย์ที่สามารถรวมเสียงในรัฐสภาและตั้งเป็นรัฐบาลผสมได้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว เครือข่ายดังกล่าวมีปฏิริยาอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการกลับมาของรัฐบาลผสมที่นำโดยพรรคเพื่อไทยในปี พ.ศ. 2554 ได้ทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวมีรูปแบบที่เป็นเช่นไร

## บทที่ 6

### ความท้าทายของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2552-54

#### 6.1 ความนำ

เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 5 ได้มีปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องผ่านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ที่ต่อมากลายมาเป็นพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ได้พบกับสภาพปัญหาและความท้าทายที่มีต่อตัวนโยบายจำนำข้าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด บทนี้จึงพยายามพรรณนาถึงรูปแบบของความท้าทายต่างๆ และการปรับตัวของเครือข่ายเชิงสถาบันท่ามกลางวิกฤตทางนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงไป บทฐานคิดเบื้องต้นของการศึกษาคือปัจจัยที่ส่งผลให้เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวได้รับผลสะท้อน มีลักษณะที่เป็นปัจจัยทางการเมืองมากกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเครือข่ายเชิงสถาบันจะปรับตัวต่อสภาพปัญหาทางการเมือง มากกว่าสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจการค้าข้าว

ทั้งนี้ การปรับตัวของเครือข่ายเชิงสถาบันท่ามกลางความท้าทายทั้งหลายนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจเป็น 2 ระดับ คือ เครือข่ายเชิงสถาบันระดับชาติ และเครือข่ายเชิงปฏิบัติการของนโยบายซึ่งงานศึกษานี้ยังคงใช้กรณีศึกษาจากจังหวัดพิษณุโลก เพื่อสะท้อนภาพใหญ่ของการทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันท่ามกลางปัญหาของนโยบายจำนำข้าว ทั้งในด้านการตัดสินใจและการปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้ บทที่ 6 จึงมีการแบ่งโครงสร้างการอธิบายออกเป็น 5 ส่วนสำคัญ ประกอบด้วย

- 1) รูปแบบต่างๆ ของความท้าทายที่มีต่อเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว ผ่านการพิจารณาบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการออกมาเคลื่อนไหวของกลุ่มก้อนพลังทางสังคม ทั้งจากด้านวิชาการและสมาคมอาชีพ จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายจากจำนำข้าวเป็นประกันราคาข้าว
- 2) ภาพรวมของสถานการณ์ข้าว ภายใต้การเปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำข้าวไปสู่การประกันราคารายได้ชาวนาด้วยการประกันราคาข้าว
- 3) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันเดิมของนโยบายจำนำข้าว ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวเป็นการประกันราคาข้าว มองมิติในด้านของการสร้างปฏิกิริยา ความขัดแย้ง และการปรับตัวของเครือข่าย





คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้มีการทำประชามติโดยประชาชนรับรองต่อไป ทั้งนี้รวมไปถึงการยุบพรรคไทยรักไทยและตัดสิทธิทางการเมืองของผู้บริหารพรรค

ประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายนำเข้าข้าวคือการขึ้นมาจากรัฐบาลที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร คือนายกรัฐมนตรี พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ และม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน กนข. มีมติกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกที่ต่ำกว่ารัฐบาลชุดก่อน (โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2549/50) ต้นละประมาณ 1,000 บาท หรือลดลงร้อยละ 10 ทำให้เกิดกระแสความไม่พอใจจากชาวนาทั่วประเทศ เกิดการร่วมตัวของชาวนาในการออกมาประท้วงรัฐบาลตามจังหวัดต่างๆ ให้เกิดการประชุมร่วมกันระหว่าง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี นายเกริกไกร จีระแพทย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายธีระ สุกตะบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันสมาคมชาวนาไทย สมาคมโรงสี สมาคมผู้ค้าข้าว และสมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมของนโยบายนำเข้าข้าว

ในด้านของการระบายข้าวในรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีการเปิดประมูลข้าวสารในโกดังรัฐบาลปริมาณ 270,980 ตัน มีเอกชนเข้ามาเสนอราคารวมทั้งสิ้น 46 ราย แบ่งเป็นข้าวหอมมะลิที่มาจากโครงการรับจำนำปี พ.ศ. 2548/2549 ปริมาณ 200,880 ตัน มีผู้เสนอราคาเข้ามาทั้งหมด 36 ราย ราคาต่ำสุดอยู่ที่ 1.32 หมื่นบาทต่อตัน สูงสุด 1.7 หมื่นบาทต่อตัน ซึ่งเป็นราคาที่เสนอซื้อสูงสุดเป็นประวัติการณ์ ผู้ที่เสนอซื้อปริมาณมากที่สุด คือ บริษัท ซี.พี.อินเตอร์เทรด เสนอซื้อ 200,880 ตัน ราคาเฉลี่ย 1.4-1.62 หมื่นบาทต่อตัน ซึ่งการเสนอซื้อข้าวหอมมะลิในราคาที่สูงกว่าการประมูลครั้งที่ผ่านมา ที่เสนอซื้อเฉลี่ย 1.5 หมื่นบาทต่อตัน

อย่างไรก็ดี ตามตารางที่ 6.1 การขึ้นมาจากรัฐบาลใหม่หลังจากการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551 คือรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช พรรคพลังประชาชน ที่เพิ่มราคาจำนำข้าวเปลือกมากขึ้น จาก 6,700 บาท มาเป็น 12,000 บาท และข้าวหอมมะลิจาก 9,300 บาท ไปสู่ราคา 15,000 บาท และมีเป้าหมายในการรับจำนำ 8 ล้านตัน และวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้จัดทำข้าวถุงธงฟ้ามหาชน โดยนำข้าวของรัฐบาล 2.1 ล้านตัน ซึ่งมีข้าวหอมมะลิและข้าวขาวตั้งแต่ 5-25% บรรจุถุงทยอยขายถูกกว่าราคาในตลาดราวร้อยละ 20 และจะนำออกขายภายในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2551 ด้วย

ตารางที่ 6. 1 ราคาจำหน่ายข้าวนาปี พ.ศ. 2550/51 เปรียบเทียบ พ.ศ. 2551/52 ณ ความชื้นไม่เกิน 15%

	นาปี 2550/51	นาปี 2551/52
ข้าวเปลือกเจ้า 100%	6,700 บาท	12,000 บาท
ข้าวเจ้า 5%	6,600 บาท	11,800 บาท
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (ชนิดสีได้ต้นข้าว 42 กรัม)	9,300 บาท	15,000 บาท

(ที่มา: กรมการค้าภายใน)

จากตารางที่ 6.2 และ 6.3 เปรียบเทียบได้อย่างชัดเจนว่าในนโยบายจำหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2550/51 มีชาวนาที่เข้าร่วมเพียง 24,551 ราย และมีข้าวเข้ารับจำหน่ายเพียง 239,481 ตัน แต่ในปี พ.ศ. 2551/52 มีมากถึง 690,009 ราย และมีปริมาณข้าวเข้าสู่กระบวนการรับจำหน่ายมากถึง 5,361,892 ตัน ความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเช่นนี้ทำให้เห็นว่าบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลอย่างยิ่งต่อกระบวนการนโยบายของนโยบายรับจำหน่ายข้าวเป็นอย่างยิ่ง

ในเวลาต่อมา การเปลี่ยนแปลงในบริบททางการเมืองต่อมาเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2551 ที่สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความสิ้นสุดการเป็นนายกรัฐมนตรีของสมัครเนื่องจากรับเป็นพิธีกรกิตติมศักดิ์ ของรายการ “ชิมไปบ่นไป” และ “ยกโขยง 6 โมงเช้า” ซึ่งคณะตุลาการฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 เสียง เห็นว่าสมัครกระทำต้องห้ามขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 267 เรื่องคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี จึงทำให้สมัครสิ้นสุดความเป็นนายกรัฐมนตรีลง แต่ให้คณะรัฐมนตรีรักษาการไปจนกว่าจะมีนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ทำให้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลใหม่คือรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีสมชาย วงศ์สวัสดิ์ แต่ท่ามกลางการต่อต้านรัฐบาลของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย 193 วัน ที่ทำการยึดทำเนียบรัฐบาลและสนามบินสุวรรณภูมิ ทำให้รัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างสะดวก

ตารางที่ 6. 2 สรุปผลการรับจำนำข้าวนาปี พ.ศ. 2550/51 (ที่มา: กรมการค้าภายใน)

จังหวัดที่เข้าร่วมโครงการ	โรงสี			จำนวน เกษตรกร ที่ จำนำ(ราย)	ผลการรับจำนำข้าวเปลือก (ตัน)					
	สมัคร	อคส.อนุมัติ	เปิดรับจำนำ		ข้าวเจ้า	ข้าวหอมมะลิ	ข้าวหอมจังหวัด	ข้าวปทุมธานี	ข้าวเหนียว (เฉพาะ ธ.ก.ส.)	รวมข้าวทุกชนิด
ภาคเหนือ 17 จังหวัด	145	94	36	7,146	42,646	9,405	1,599	-	38,077	91,727
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด	116	90	35	16,732	6,287	104,699	19	-	24,290	135,295
ภาคกลาง 19 จังหวัด	146	138	40	672	10,180	-	225	1,956	-	12,361
ภาคใต้ 3 จังหวัด	19	-	-	1	98	-	-	-	-	98
<b>รวม 58 จังหวัด</b>	<b>426</b>	<b>322</b>	<b>111</b>	<b>24,551</b>	<b>59,211</b>	<b>114,104</b>	<b>1,843</b>	<b>1,956</b>	<b>62,367</b>	<b>239,481</b>

ตารางที่ 6. 3 สรุปผลการรับจำนำข้าวนาปี พ.ศ. 2551/52 (ที่มา: กรมการค้าภายใน)

จังหวัดที่เข้าร่วมโครงการ	จำนวนโรงสีที่เปิดรับฝากและออกใบประทวน (โรง)			จำนวน ใบประทวน (ใบ)	ปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำสะสม (ตัน)					
	ร่วมกับ อคส.	ร่วมกับ ธ.ก.ส.	รวม		ข้าวเจ้า	ข้าวหอมมะลิ	ข้าวหอมจังหวัด	ข้าวปทุมธานี	ข้าวเหนียว	รวมข้าวทุกชนิด
ภาคเหนือ 17 จังหวัด	118	57	175	185,911	1,319,671	177,530	161,930	21,034	215,275	1,895,440
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด	161	62	223	341,237	27,905	1,149,908	-	-	153,134	1,330,947
ภาคกลาง 21 จังหวัด	225	70	295	156,828	1,672,478	-	7,613	381,589	33	2,061,713
ภาคใต้ 3 จังหวัด	52	-	52	6,033	73,792	-	-	-	-	73,792
<b>รวม 60 จังหวัด</b>	<b>556</b>	<b>189</b>	<b>745</b>	<b>690,009</b>	<b>3,093,846</b>	<b>1,327,438</b>	<b>169,543</b>	<b>402,623</b>	<b>368,442</b>	<b>5,361,892</b>

ต่อมาวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยคดียุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคภูมิใจไทย อันเนื่องมาจากกรณีทุจริตการเลือกตั้งของนายยงยุทธ ดิยะไพรัช จากพรรคพลังประชาชน นายมณฑิธร สงฆ์ประชา จากพรรคชาติไทย และนายสุนทร วิลาวัลย์ จากพรรคภูมิใจไทย ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยในส่วนของพรรคพลังประชาชน ด้วยมติเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 ให้ยุบพรรคพลังประชาชน และตัดสิทธิทางการเมืองหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค 5 ปี (รวม 37 คน) ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะรักษาการหัวหน้าพรรคพลังประชาชนต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยปริยาย และยุบพรรคภูมิใจไทยและพรรคชาติไทยด้วย

ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้จำเป็นต้องมีการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาเพื่อตั้งคณะรัฐบาลใหม่ โดยการเปลี่ยนชั่วคราวทางการเมืองของพรรคภูมิใจไทย อดีตส.ส. ของพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน และพรรคการเมืองอื่นๆ คือ พรรคชาติไทยพัฒนา พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา และพรรคเพื่อแผ่นดินบางส่วน ที่เข้าร่วมกันพรรคประชาธิปัตย์ในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวส่งผลกระทบต่อตรงต่อนโยบายจำนำข้าว เพราะรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่แสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายจำนำข้าวอย่างชัดเจน และมีนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรทั้งข้าวนาปี มันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในปีการผลิต พ.ศ. 2552/53 ที่คณะกรรมการข้าวแห่งชาติ (กชช.) ได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2552 ให้มีการใช้โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี โดยการประกาศเกณฑ์อ้างอิง เพื่อให้เกิดราคาส่วนต่างในการจ่ายให้กับชาวนาที่มาลงทะเบียนกับเกษตรกรอำเภอ และ จ.ก.ส. มีระยะเวลาการดำเนินการเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 กำหนดหลักเกณฑ์ตามตารางที่ 6.4

ตารางที่ 6. 4 กำหนดเกณฑ์อ้างอิงและจำนวนส่วนต่างของประกันราคาสินค้าเกษตร ต่อตัน

ประเภทข้าว	กำหนดเกณฑ์อ้างอิง 1-15 ตุลาคม 2552	จำนวนส่วนต่าง 1-15 ตุลาคม 2552
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	14,986 บาท	314 บาท
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด	13,899 บาท	401 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า	8,806 บาท	1,194 บาท

ข้าวเปลือกปทุมธานี	9,896 บาท	104 บาท
ข้าวเปลือกเหนียว	7,523 บาท	1,977 บาท

(ที่มา: ประกาศ กชช. 5 ตุลาคม 2552)

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงด้านบริบททางการเมืองในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทั้งช่วงหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 3 ชุดของพรรคพลังประชาชน และพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้นโยบายจำนำข้าวมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งนี้ ปัจจัยในเชิงบริบทดังกล่าวจึงมีความสำคัญที่มีต่อเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวดังจะกล่าวต่อไปในส่วนที่ 3

### 6.2.2 กลุ่มนักวิชาการ TDRI

การเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายจำนำข้าวในด้านของกลุ่มนักวิชาการ นำโดยกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สำนักสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute, TDRI) ที่มีลักษณะการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับการทำงานของกลไกตลาด และพยายามจำกัดการแทรกแซงของรัฐบาล เพราะมองว่าการแทรกแซงของกลไกรัฐขนาดใหญ่จะนำไปสู่การผูกขาดธุรกิจการค้าข้าว และการคอร์รัปชันในวงกว้าง ทั้งแบบที่เป็นทางการ (หรือนักวิชาการกลุ่มนี้เรียกว่า “การโกงแบบมีใบเสร็จ”) และไม่เป็นทางการ

ความท้าทายเกี่ยวกับนโยบายข้าวในวงกรวิชาการ ถือว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้น เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อสินค้าที่มีความสำคัญทั้งด้านการบริโภคและการส่งออกอย่างข้าว ย่อมจำเป็นต้องเปิดให้มีการมีส่วนร่วมของนักวิชาการในการศึกษาวิจัยและวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม นโยบายจำนำข้าวในประกาศราคาที่สูงกว่าราคาตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ทำให้นักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่านโยบายจำนำข้าวกำลังทำลายระบบเศรษฐกิจการค้าข้าวในภาพรวมและทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

กลุ่มนักวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้สร้างข้อถกเถียงในการทำทายนโยบายจำนำข้าวอยู่ 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ปัญหาในด้านของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่นำไปสู่การทำลายการแข่งขันของภาคเอกชนด้วยทุนนิยมพรรคพวก (cronyism) ความท้าทายดังกล่าวเริ่มจากงานวิจัยของนิพนธ์และจิตรกร (2553) ที่ศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดกลไกราคาข้าว เพื่อแสวงหาตัวเลขส่วนเกินที่มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนโยบายจำนำข้าว อันเนื่องมาจากการแทรกแซงของรัฐบาลทำให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าดังกล่าวขึ้น และการเข้าถึงผลประโยชน์ของนโยบายจำนำข้าวจากการแทรกแซงนี้ ทำให้เกิดระบบธุรกิจแบบทุนนิยมพรรคพวก

ที่กลุ่มธุรกิจใกล้ชิดกับรัฐบาลสามารถครอบครองกระบวนการค้าข้าวไว้ และทำลายการแข่งขันของภาคเอกชนอื่น ทำให้รูปแบบทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องของการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง มากกว่าต่อสู้ด้านกลไกราคาและการพัฒนาสินค้า ผลของการผูกขาดดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาด้าน “ต้นทุนทางการคลัง” ที่ทำให้รัฐบาลก่อหนี้คงค้างไว้จำนวนมาก

ประการที่สอง ปัญหาในด้านความไม่เท่าเทียมของนโยบายจํานำข้าวที่ช่วยเหลือโรงสีและชาวนารวย มากกว่าชาวนารายย่อยที่ยากจน กล่าวคือ การวิจารณ์ด้านผลประโยชน์ที่มีต่อชาวนานักวิชาการกลุ่มนี้ยอมรับว่าชาวนาได้รับผลประโยชน์จริง แต่เป็นชาวนากลุ่มที่มีฐานะที่ได้ส่วนแบ่งของชาวนาที่ยากจนจริงๆ ในด้านผลประโยชน์ที่ชาวนาได้รับผลประโยชน์จากจํานำข้าว แม้จะมีการศึกษาหลายชิ้นกล่าวว่าชาวนาได้รับส่วนแบ่งจากงบประมาณที่ใช้ในการรับจํานำข้าวเพียงร้อยละ 30-40 แต่ในอีกทางหนึ่งก็หมายความว่าชาวนาที่ได้รับผลประโยชน์จริงจากนโยบายนี้ ส่งผลให้เกิดคำถามต่อไปคือชาวนากลุ่มใดได้ประโยชน์ งานวิจัยของ นิพนธ์ พัวพงศกร (2556: บทที่ 7) กล่าวตามตารางที่ 6.5 ว่าชาวนาส່วนใหญ่ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายจํานำข้าว คือ ชาวนาที่มีรายได้ “ปานกลาง” คือได้รับประโยชน์เป็นตัวเงินในอัตราส่วนร้อยละ 74.6 ในนาปีและ 73.1 ในนาปรัง ของจํานำเงินทั้งหมดที่ชาวนาทุกคนได้รับจากทั้งโครงการ หมายความว่าชาวนาที่ได้รับผลประโยชน์ไม่ใช่ชาวนาจน แต่เป็นชาวนาระดับปานกลางที่มีรายได้ 100,001 – 600,000 บาท ต่อปี ข้ออ้างของรัฐบาลที่กล่าวว่านโยบายจํานำข้าวช่วยเหลือชาวนายากจนจึงไม่ถูกต้องนัก

ตารางที่ 6. 5 จำนวนและอัตราของชาวนาที่ได้รับประโยชน์จากวงเงินจํานำข้าว

ระดับวงเงินที่ได้รับ	นาปี		นาปรัง	
	จำนวนราย (คน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวนราย (คน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
จน (1-100,000 บาท)	439,919 (52.3)	24,122 (20.4)	196,804 (32.0)	11,108 (7.8)
ปานกลาง (100,001-600,000บาท)	393,590 (46.8)	88,352 (74.6)	384,286 (62.5)	103,690 (73.1)
รวย (มากกว่า 600,000 บาท)	7,882 (0.9)	6,030 (5.1)	33,309 (5.4)	27,034 (19.1)
รวม	841,391	118,504	614,399	141,833

(ที่มา: TDRI)

ประการที่สาม ปัญหาในด้านการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถจำแนกเป็น 3 ขั้นตอนสำคัญ คือ หนึ่ง การทุจริตทางการเมืองผ่านนักการเมืองที่เอื้อผลประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจที่เข้ามาสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดเพื่อได้รับข้อมูลและการเข้าถึงตลาดและสินค้าข้าวที่รัฐบาลครอบครองไว้ สอง

การทุจริตในขั้นตอนของระบบราชการที่ข้าราชการ พนักงานของรัฐ และผู้ปฏิบัตินโยบาย ได้เข้าไปรับผลประโยชน์จากกลุ่มธุรกิจเอกชนในประเทศ เพราะเงื่อนไขของนโยบายจํานำข้าวทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายและนโยบายสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากเงื่อนไขดังกล่าวกับกลุ่มธุรกิจที่พยายามเข้ามามีส่วนร่วมกันนโยบายจํานำข้าวได้ และสาม การทุจริตระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ทั้งจากโรงสี ทำข้าว และภาคเอกชนกับชาวนา ในด้านของการเวียนเทียนข้าว การสวมสิทธิ์ในการจํานำข้าว เป็นต้น (นิพนธ์ พัวพงศกร, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม พ.ศ. 2556)

ประการที่สี่ ปัญหาในด้านของการวิจัยข้าว การเปิดรับจํานำข้าวโดยไม่กำหนดเงื่อนไขของคุณภาพข้าว หรือกำหนดเพียงบางลักษณะของพันธุ์ข้าว ส่งผลให้ชาวนาผู้เข้าร่วมโครงการรับจํานำข้าวไม่มีแรงจูงใจในการผลิตข้าวคุณภาพ แต่จะเน้นผลผลิตข้าวอายุสั้นเพื่อให้สามารถเข้าร่วมโครงการรับจํานำได้ภายใต้ต้นทุน ทั้งด้านเวลาและปัจจัยการผลิตที่ต่ำที่สุด จํานำข้าวทำให้ต้องเน้นการผลิตข้าวปริมาณมากและเร็วอย่าง “ข้าวเบา” ทำให้ข้าวไม่มีคุณภาพ (นิพนธ์ พัวพงศกร, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม พ.ศ. 2556)

ดังนั้น ความท้าทายจากกลุ่มนักวิชาการจึงเป็นการสร้างองค์ความรู้เพื่อมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายจํานำข้าว และองค์ความรู้ดังกล่าวได้ถูกนำไปขยายผลผ่านกลุ่มต่างๆ เพื่อเป็นคำอธิบายสำคัญในการสร้างความท้าทายต่อเครือข่ายเชิงสถาบันที่นโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดสร้างเอาไว้ องค์ความรู้จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของอำนาจและทรัพยากรของกลุ่มนักวิชาการที่เข้ามาท้าทายเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าว

### 6.2.3 กลุ่มสมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าข้าว

ในการบังคับใช้นโยบายจํานำข้าวในประกาศราคาที่สูงกว่าราคาตลาดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544/45 เป็นต้นมา กลุ่มสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวกับกระบวนการค้าข้าว ได้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนที่เห็นด้วยและเห็นต่างกับรูปแบบของนโยบาย แต่ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว กลุ่มสมาคมทั้งหลายที่เป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพได้ออกมาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของจํานำข้าวในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกลุ่มสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยและสมาคมชาวนาไทย

สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย เป็นหนึ่งในสมาคมที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ได้แสดงความคิดเห็นว่าในปี พ.ศ. 2551 ที่ราคาข้าวในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นอย่างมากใกล้ราคา 1,000 ดอลลาร์ ต่อตัน แต่การที่รัฐบาลไปประกาศจํานำข้าวภายในประเทศสูงตามในสมัยรัฐบาลสมัคร ส่งผลให้เกิดการบิดเบือนราคาตลาดมากเกินไป และทำให้กำไรจากการค้าข้าวของผู้

ส่งออกลดลงอย่างมาก (นิพนธ์ วงศ์ตระหง่าน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556; ชูเกียรติ โอภาสวงศ์, สัมภาษณ์, 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556)

ความกลัวของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยอยู่ที่การประเมินความสามารถในการส่งออกข้าวของไทยเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศส่งออกข้าวชั้นนำอย่างเวียดนามและอินเดีย ความกังวลในเรื่องของการส่งออกอยู่ที่ความสามารถและแรงจูงใจในการส่งออกข้าวของไทยหลังการใช้นโยบายจํานําข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดจะทำให้การส่งออกข้าวของไทยลดน้อยลง เพราะข้าวคุณภาพต่ำเข้ามาในระบบตลาดข้าวมากเกินไป จนทำให้ประเทศไทยเสียแชมป์การส่งออกข้าวอันดับ 1 ของโลก ซึ่งตามตารางที่ 6.6 จะพบว่าในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้ตกไปอยู่อันดับที่ 3 ของผู้ส่งออกข้าวทั้งหมดในโลก ในขณะที่อันดับ 1 และ 2 เป็นประเทศอินเดียและเวียดนาม ตามลำดับ

#### ตารางที่ 6.6 การส่งออกข้าวเปรียบเทียบในปี พ.ศ. 2554 และคาดการณ์ในปี พ.ศ. 2555

##### World's top 10 exporters (in million tonnes):

Country	Exports (2011)	Forecast (2012)
1. Thailand	10.6	6.5
2. Vietnam	7.0	7.2
3. India	4.6	10.0
4. Pakistan	3.4	3.7
5. United States	3.2	3.3
6. Brazil	1.3	1.2
7. Cambodia	0.86	0.80
8. Uruguay	0.84	1.00
9. Myanmar	0.78	0.70
10. Argentina	0.73	0.68

ด้านของสมาคมชาวนาไทย ประสิทธิ์ บุญเฉย นายกสมาคมชาวนาไทย ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของนโยบายจํานําข้าวไว้ว่าชาวนาไม่เคยได้รับราคาจํานําข้าวเต็มจํานวนในทุกยุครัฐบาล เพราะมีปัญหาในเรื่องของการกำหนดความขึ้นตามนโยบายจํานําข้าวที่รัฐบาลตั้งไว้ เพราะจะอ้างความขึ้นว่าเกินร้อยละ 15 ถือเป็นข้าวแห้ง แต่ชาวนาไม่มีข้าวแห้ง เพราะไม่มีที่ตาก เวลาเกี่ยวข้าวแล้วจะเก็บได้ไม่เกิน 3 วัน ไม่เช่นนั้นข้าวจะแตก ซึ่งข้าวส่วนใหญ่จะขึ้นร้อยละ 22-30 ชาวนาจึงไม่สามารถได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากนโยบายจํานําข้าว และการเปิดรับจํานําข้าวทุกเมล็ดทำให้ชาวนารายใหญ่ได้รับประโยชน์มากกว่าชาวนารายย่อยที่เป็นชาวนาจนและมีผลผลิตข้าวที่แท้จริงไม่มากนัก (ประสิทธิ์ บุญเฉย, สัมภาษณ์, 16 มกราคม พ.ศ. 2557)



ทั้งนี้ จำเป็นต้องเข้าใจว่าสมาคมชาวนาไทยเป็นกลุ่มองค์กรชาวนาที่เกิดขึ้นจากนายประภัตร โพธสุธน ส.ส. สุพรรณบุรี ในสังกัดพรรคชาติไทย ที่รวบรวมชาวนาในบริเวณภาคกลางเพื่อจัดตั้งกลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์แทนชาวนา ไม่ได้มุ่งหวังทำลายนโยบายจํานำข้าว แต่มุ่งหวังให้มีนโยบายจํานำข้าวที่มีประกาศราคาจํานำที่สูงและมีขั้นตอนที่สามารถให้ชาวนาทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงงบประมาณช่วยเหลือที่ภาครัฐจัดหามาให้ในส่วนนี้ เช่น การเคลื่อนไหวก่อนปี พ.ศ. 2551 เป็นการออกมาเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนให้มีการขึ้นราคาจํานำข้าวเป็น 14,000 บาท เช่นกัน

นอกจากกลุ่มสมาคมวิชาชีพต่างๆ แล้ว ยังต้องรวมไปถึงกลุ่มภาคประชาสังคมที่สนับสนุนการผลิตข้าวด้วยธรรมชาติอย่างกลุ่มมูลนิธิขวัญข้าว โดยนายเดชา ศิริภัทร แสดงความเห็นว่าการจํานำข้าวเป็นการใช้งบประมาณจำนวนมากในการช่วยเหลือชาวนา แต่ไม่ได้ช่วยให้ชาวนาพัฒนาคุณภาพผลผลิตข้าวเพื่อพึ่งตัวเอง แต่เป็นการทำให้ชาวนากลายเป็นภาระของสังคมและต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐบาล โครงการรับจํานำข้าวได้สร้างผลกระทบโดยตรงต่อความสนใจในการผลิตข้าวด้วยวิถีธรรมชาติและการผลิตข้าวพันธุ์คุณภาพของชาวนา ทั้งๆที่การผลิตข้าวคุณภาพสามารถทำให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาที่ใกล้เคียงกับราคาจํานำ และไม่ต้องพึ่งพิงความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐบาล (เดชา ศิริภัทร, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557)

ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นของกลุ่มสมาคมวิชาชีพและกลุ่มประชาสังคมได้สร้างความท้าทายจากภาครัฐกิจและสังคม ที่มีต่อภาคการเมืองในการกำหนดนโยบายจํานำข้าว ความสำคัญของกลุ่มทั้งหลายนี้คือความสามารถในการควบคุมสมาชิกกลุ่มในฐานะตัวแทน เพื่อนำเสนอข้อมูลทางเลือกอื่นที่ออกมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายจํานำข้าว และสร้างผลสะท้อนให้กับเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวที่จําเป็นจะต้องมีการปรับตัวต่อไป

#### 6.2.4 นโยบายประกันราคาข้าว

ข้อเสนอทางนโยบายใหม่ของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ในปี พ.ศ. 2552 คือนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตร ที่เป็นการประกันรายได้ของเกษตรกร ทั้งข้าวและสินค้าเกษตรอื่นๆ ผ่านการประกันราคาสินค้าให้อยู่ในระดับสูงกว่าราคาตลาด เพื่อให้เกิดส่วนต่างระหว่างราคาอ้างอิงสำหรับเป็นเงินช่วยเหลือให้กับเกษตรกร

นโยบายประกันราคาข้าวมีหลักการและเหตุผลที่สำคัญโดยสรุปอยู่ 6 ประการ (เอก, 2556: 43) ประกอบด้วย

- 1) การแทรกแซงตลาดให้น้อยที่สุด เนื่องจากระบบจํานำที่ใช้อยู่เดิมเป็นการที่รัฐไปรับซื้อผลผลิตเอง ทำให้เกิดการแทรกแซงกลไกตลาดอย่างมาก แต่การประกันรายได้ จะไปเน้นที่

การชดเชยส่วนต่างจากตัวเกษตรกรเอง โดยรัฐไม่ต้องเข้าไปจัดการสินค้าหรือผลผลิตทางการเกษตร

- 2) เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถจัดระบบการลงทะเบียนเกษตรกรที่ดำเนินการได้ทันทีหลังจากเริ่มโครงการ โดยทั้งชาวนาที่ปลูกข้าวไว้ขายและไว้ใช้บริโภคเอง ก็สามารถได้รับประโยชน์เหมือนกัน ต่างจากจำนำข้าวที่ครอบคลุมแค่บางพื้นที่และเฉพาะชาวนาที่ผลิตข้าวเพื่อขาย
- 3) ลดการสูญเสียของภาครัฐ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้นโยบายสาธารณะเพื่อเป้าหมายทางการเมือง เพราะประกันรายได้มีขั้นตอนที่รัฐต้องเข้าไปดูแล น้อยกว่าการจำนำข้าว
- 4) ส่งเสริมการพัฒนามูลค่าในการผลิต เพราะการชดเชยส่วนต่าง ไม่ใช่การรับซื้อ ทำให้ชาวนาสามารถวางแผนกระตุ้นศักยภาพในการปลูกข้าวและเพื่อมูลค่าข้าวของตัวเอง
- 5) ส่งเสริมระบบตลาดและระบบตลาดล่วงหน้าสำหรับสินค้าเกษตร เพราะทำให้เกิดการแข่งขันของผู้ค้าหลายราย โดยไม่มีรัฐผูกขาด
- 6) ชาวนาจะไม่ขาดทุน เพราะการประกันรายได้ รัฐจะพิจารณาส่วนต่างอย่างเหมาะสมในการชดเชยให้กับชาวนา โดยมีการคำนวณการเพิ่มกำไรให้กับชาวนาถึงร้อยละ 40 และยังมีการคำนวณค่าขนส่งให้กับชาวนาด้วย

สาระสำคัญของนโยบายประกันราคาข้าว เป็นรูปแบบหนึ่งของการประกันรายได้ขั้นต่ำให้กับชาวนาในการผลิตข้าว โดยจะจ่ายเงินให้กับชาวนาโดยตรง และไม่เข้าไปแทรกแซงกับกลไกราคาข้าว ซึ่งการประกันราคาจะต้องมีการประกาศราคาประกันด้วยการคำนวณจากต้นทุนการผลิตเฉลี่ยทั้งประเทศด้วยการใช้ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) บวกค่าขนส่งเฉลี่ย และบวกกำไรเพิ่มให้กับชาวนาอย่างน้อยร้อยละ 20 ส่วนชาวนาที่จะเข้าร่วมรับการประกันรายได้จะต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับเกษตรกรฯ อำเภอ โดยยึด “พื้นที่” ในการเพาะปลูกเป็นหลัก ผ่านการรับรองของการทำประชาคมและคณะกรรมการหมู่บ้าน

ตามประกาศ กชช. 5 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ได้กล่าวถึงการจัดทำ “ราคาอ้างอิง” จะมีการคำนวณตัวเลขจากต้นทุนเฉลี่ย ค่าขนส่งเฉลี่ย และกำไรส่วนต่าง แล้วนำมาคิดเปรียบเทียบกับจุดรับซื้อของชาวนา โดยตัวเลขดังกล่าวจะมีการประกาศทุก 15 วัน เพื่อให้ราคาใกล้เคียงและสอดคล้องกับราคาตลาดมากที่สุด (ดูกำหนดเกณฑ์ราคาอ้างอิงในการประกาศครั้งแรกได้ในตารางที่ 6.4)

นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวว่านโยบายจำนำข้าวและการจำนำสินค้าเกษตรทั้งหลาย ถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ในการหาเสียงและสร้างฐานคะแนนเสียงกับประชาชนที่เป็นเกษตรกรในชนบท เพราะการจำนำให้ราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมาก จนไม่สนใจ

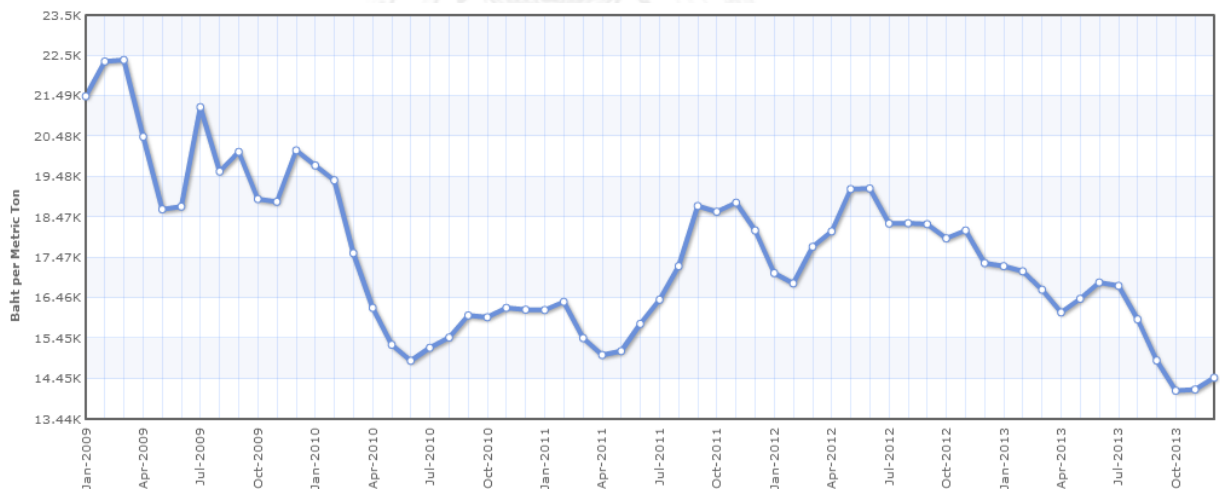
ความสามารถในการจ่ายของรัฐบาล และไม่มีเกษตรกรคนใดมาไถ่ถอน การรับจำนำข้าวจึงเป็นเรื่องของการ “ตั้งโต๊ะ” รับผิดชอบต่อรัฐบาลมากกว่า (เอก, 2556: 42)

การเกิดขึ้นของนโยบายประกันราคาข้าว ส่งผลโดยตรงต่อการทำลายเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวที่ต้องมีการปรับตัวอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงชุดนโยบายและเงื่อนไขต่างๆ การเปลี่ยนแปลงจากจำนำข้าวมาสู่การประกันราคาข้าว

### 6.3 สถานการณ์ข้าวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวไปสู่ นโยบายประกันราคาขั้นต่ำ

สถานการณ์ข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2554 เป็นช่วงเวลาที่ราคาข้าวในตลาดโลกมีความผันผวนอย่างมาก เช่นเดียวกับการเมืองภายในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี รวมถึงความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลและผู้ชุมนุมหลายกลุ่ม ความปั่นป่วนทั้งหลายนี้ทำให้สภาพการณ์ของราคาข้าวภายในประเทศและในตลาดโลกเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในแต่ละชุด

แผนภาพที่ 6. 1 ราคาข้าวสาร 5% ช่วงปีพ.ศ. 2552-2556 (บาท/ตัน)



(ที่มา: Index Mundi)

จากแผนภาพที่ 6.1 พบว่า ราคาข้าวสารในตลาดโลกที่มีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในปี พ.ศ. 2551 และยังคงอยู่ในระดับสูงในช่วงเหลือเมษายน พ.ศ. 2552 คือประมาณ 22,500 บาทต่อตัน และในช่วงปี พ.ศ. 2552 ราคาได้ตกลงมาอยู่ในระดับที่เปลี่ยนแปลงในช่วง 20,000 บาทต่อตัน โดยในปี พ.ศ. 2553 ราคาข้าวตกลงอย่างต่อเนื่องและรุนแรง โดยราคามาอยู่ที่ประมาณ 15,000 บาทต่อตัน และราคาขึ้นไปอยู่ที่ 19,000 บาทต่อตันในช่วงกลางปี พ.ศ. 2554

การเปลี่ยนแปลงทางราคาในช่วงปี พ.ศ. 2550-52 ที่ราคาข้าวลดลงมีการถกเถียงในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวของไทย รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนพ.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ และนายเกริกไกร จีระแพทย์ ได้ให้ความเห็นว่าควรมีการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET)<sup>18</sup> ว่าการนำข้าวสารในโกดังของรัฐบาล ไประบายผ่านในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพราะต้องการเพิ่มช่องทางการระบายข้าวในโครงการรับจำนำของรัฐบาล เพื่อให้ระบบตลาดข้าวทั้งระบบ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยกลไกคั่นหาราคาสามารถสะท้อนราคาข้าวที่เป็นจริง หากประสบความสำเร็จจะขยายเป็นสินค้าเกษตรชนิดอื่น (พริพล, 2550: 18)

ราคาข้าวที่สูงขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากระดับการสต็อกข้าวในโลกมีปริมาณลดลงจากปัญหาในเรื่องของภัยธรรมชาติที่กระทบต่อผลผลิตข้าวในหลายประเทศตั้งตัว อยู่ที่ 418.2 ล้านตัน ขณะที่ความต้องการบริโภคข้าวโลกอยู่ที่ 415.5 ล้านตัน จึงเป็นโอกาสของประเทศผู้ผลิตข้าวไทยที่สามารถส่งออกได้เพิ่มตามปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยส่งออกข้าวได้ถึง 9.5 ล้านตัน เพิ่มขึ้น 2.1 ล้านตัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 28 เทียบกับช่วงเดียวกันของปี พ.ศ. 2549 แต่การปรับขึ้นราคาจำนำข้าวของรัฐบาลสมัครสุนทรเวช ทำให้ผู้ส่งออกกังวลว่าอาจจะกระทบต่อการส่งออกในอนาคต

ในเดือนธันวาคม 2553 ไทยส่งออกข้าว ได้ปริมาณ 1.1 ล้านตัน เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับระยะเดียวกันปี พ.ศ. 2552 ร้อยละ 55.7 ต่อเนื่องจากเดือนก่อน ตามความต้องการข้าวไทยในตลาดต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น โดยไทยคงได้ประโยชน์จาก อุปทานของประเทศผู้ส่งออกสำคัญของโลกที่ยังตั้งตัวต่อเนื่อง โดยเฉพาะเวียดนาม ส่งผลให้ราคาส่งออกข้าวเวียดนามสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มาอยู่ในระดับใกล้เคียงกับข้าวไทยที่มีคุณภาพดีกว่า จึงทำให้ผู้นำเข้าข้าวในต่างประเทศหันมานำเข้าข้าวจากไทยแทน ทั้งนี้ในช่วงปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ทางกรมการค้าระหว่างประเทศมีแผนระบายข้าวในโกดังอีกจำนวน 800,000 ตัน ส่งผลให้คาดว่า ข้าวสารในโกดังของรัฐเหลือประมาณ 1.55 ล้านตัน ไตรมาส 4 ปี 2553

18

การประมูลแบบใหม่ที่เรียกว่า AFET จะแตกต่างจากการประมูลข้าวทั่วไป เพราะเป็นการประมูลค่าส่วนต่าง หรือค่า BASIS ระหว่างราคาข้าวที่ซื้อขายจริงจากโกดังรัฐบาล กับราคา Futures ข้าวอ้างอิงใน AFET โดยผู้ที่เสนอค่า BASIS เข้ามาเยอะที่สุด ก็จะถูกถือว่าเป็นผู้ชนะประมูล และต้องจ่ายเงินให้กับรัฐบาลเท่ากับราคา Futures ข้าวอ้างอิงใน AFET ณ วันที่ระบุไว้ในสัญญาประมูล บวกกับค่า BASIS ในการชนะประมูล

ค่า BASIS เข้าใจง่ายขึ้นหากเปรียบเทียบกันกรณีขั้วรถยนต์ เช่น การเติมน้ำมันเราทราบว่าแก๊สโซฮอล์ 95 ถูกกว่าเบนซิน 95 เพราะนโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนให้ผู้บริโภคมาใช้แก๊สโซฮอล์มากขึ้น จึงกำหนดให้ราคาแก๊สโซฮอล์มีค่าส่วนลดจากเบนซินไว้ที่ 1.50 บาท/ลิตร ดังนั้น ค่า BASIS ระหว่างราคาแก๊สโซฮอล์ 95 กับเบนซิน 95 คือ -1.50 บาท/ลิตร แต่สำหรับข้าวอาจจะเป็น บาท/กิโลกรัม บาท/ตัน

ส่วนราคาอ้างอิง (price reference) จะใช้ในรูปแบบเดียวกับราคาน้ำมันที่อ้างอิงผ่านประเทศสิงคโปร์ และสำหรับข้าว รัฐบาลจะขายข้าวที่ผ่านการประมูลแบบใหม่ ในราคาเท่ากับราคาตลาด ณ วันที่ระบุไว้ของ Futures ข้าวอ้างอิงใน AFET บวกด้วยค่า BASIS ดังนั้น การประมูลแบบใหม่ รัฐจะต้องกำหนดออกมาก่อนว่าจะเปิดประมูลข้างกองไหน กำหนดให้มารับมอบเมื่อใด และจะใช้ราคา Futures ใน AFET สัญญาใด เป็นราคาอ้างอิง

ไทยส่งออกข้าวปริมาณ 2.9 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจาก ช่วงเดียวกันปีพ.ศ. 2552 ร้อยละ 35.6 ตามความต้องการจากต่างประเทศ (โสภิตและดวงทิพย์, 2554: 2)

ตารางที่ 6. 7 บัญชีสมดุลข้าวโลกช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2554 (หน่วย: ล้านตันข้าวสาร)

	2549/50	2550/51	2551/52	2552/53	2553/54		อัตราส่วนเปรียบเทียบ (ร้อยละ)	
					พ.ย.	ธ.ค.	2552/53	2553/54
ผลผลิต	420.3	433.6	448.1	441.2	451.4	452.4	-1.5	2.5
บริโภค	421.3	428.0	437.1	437.6	452.5	453.1	0.1	3.5
การค้า	31.9	29.7	29.2	29.9	30.3	30.3	2.4	1.3
สต็อกปลายปี	75.0	80.6	91.7	95.3	94.3	94.8	3.9	-0.5

(ที่มา: Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture)

ตามตารางที่ 6.7 แสดงให้เห็นถึงบัญชีสมดุลข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2549-2554 พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2549/50 ที่สต็อกข้าวในตลาดโลกลดลงไปอยู่ที่ 75 ล้านตันข้าวสาร ส่งผลให้ราคาข้าวสูงขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2550 และ 2551 และราคาข้าวที่ตกลงในช่วงเวลาต่อมา สะท้อนผ่านสต็อกข้าวในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นมาอยู่ในระดับ 91-95 ล้านตันข้าวสารในช่วงหลังปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา

ภาพรวมของสถานการณ์ข้าวดังกล่าว จะเป็นบริบทเพื่อช่วยทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานำข้าวมาสู่การประกันราคาข้าว ซึ่งไม่ได้มาจากปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศเท่านั้น แต่ราคาข้าวในตลาดโลกที่ตกต่ำลงอย่างต่อเนื่องเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายดูแลสมดุลสมผลมากยิ่งขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายสถาบันของนโยบายจํานำข้าวที่มีต่อนโยบายประกันราคาข้าว ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

#### 6.4 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันจํานำข้าวกับนโยบายประกันราคาขึ้นต่ำ

ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ มาสู่นโยบายประกันราคาข้าว สามารถทำความเข้าใจ "สถาบัน" สามารถเป็นได้ทั้ง "ตัวแปรต้น" คือเป็นสถาบันที่กำกับความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และเป็น "ตัวแปรตาม" คือปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายของแต่ละรัฐบาล ที่ส่งผลให้การจัดเรียงสถาบันเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบใหม่ หรืออาจกล่าวได้ว่าสถาบันและการเมืองใน

กระบวนการนโยบายมองได้ทั้ง "Institutions shape politics" และ "Politics shape institution" (Thelen and Steinmo, 1992: 15) ดังนั้นบริบททางการเมืองและสถานการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2552-54 จึงทำให้เห็นแบบแผนความสัมพันธ์ของสถาบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปใน 3 ด้านสำคัญ คือ ด้านปฏิกิริยา (reactionary) ด้านความขัดแย้ง (conflict) และด้านการปรับตัว (adaptation)

#### 6.4.1 ปฏิกริยาของเครือข่ายเชิงสถาบันของจ่านำข้าว ที่มีต่อนโยบายประกันราคาข้าว

การเปลี่ยนแปลงนโยบายย่อมนำไปสู่การก่อให้เกิดพลังด้านปฏิกริยาของเครือข่ายเชิงสถาบันที่ถูกสร้างมาจากชุดของนโยบายรูปแบบเดิม การต่อสู้และปะทะระหว่างเครือข่ายความสัมพันธ์ของนโยบายจ่านำข้าว กับการกำหนดนโยบายใหม่เป็นประกันราคาข้าวจึงเป็นเรื่องที่ต้องเกิดขึ้นอย่างปฏิเสธไม่ได้ เพราะนโยบายใหม่ทำไปสู่การจัดเรียงผลประโยชน์ (new arrangement of interest) ของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ ทำให้เครือข่ายเดิมต้องแสดงท่าทีที่ต้านทานการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

จุดเริ่มต้นของการสร้างปฏิกริยาในการเปลี่ยนแปลงนโยบายมาจากการถกเถียงเรื่องบทบาทของรัฐต่อการแทรกแซงกลไกราคาข้าว ได้เกิดการปะทะกันระหว่างตรรกะ 2 ชุด ที่ทำให้ “ราคาข้าวตกต่ำ” ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของชาวนา คือ

- 1) ตรรกะของนโยบายจ่านำข้าว ที่มองว่าการเปิดให้มีกลไกตลาดเสรี ส่งผลให้เอกชนและผู้ส่งออกรายสำคัญสามารถผู้ขาดการกำหนดราคา และการแข่งขันกันไม่ใช่การแข่งขันอย่างเสรี แต่เป็นการแข่งขันภายใต้กลุ่มเอกชนขนาดใหญ่ไม่กี่กลุ่มเข้ามาครอบงำกลไกตลาดข้าวและตกลงราคารับซื้อให้ต่ำ เพื่อผลกำไรในการส่งออก ส่งผลให้ราคาข้าวภายในประเทศถูกกดให้ต่ำลง ผู้ผลิตคือชาวนาจึงได้รับความเดือนร้อนมากที่สุด เพราะถูกกดดันด้านราคาจากโรงสี ซึ่งโรงสีถูกกดดันจากผู้ส่งออกอีกทอดหนึ่ง ตรรกะนี้จึงพยายามบอกว่าจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกราคาเพื่อให้ราคาข้าวด้านผลผลิตให้สูงยิ่งขึ้น เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ผลิตคือชาวนา และป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจโดยกลุ่มผู้ส่งออก การยกระดับคุณภาพชีวิตชาวนาจึงต้องได้รับการแทรกแซงกลไกราคาโดยรัฐ มากกว่าปล่อยให้กลไกตลาดทำงานตามปกติ (โอฟาร ไชยประวัติ, สัมภาษณ์, 13 ตุลาคม พ.ศ. 2556)
- 2) ตรรกะของปัญหาการแทรกแซงกลไกราคาด้วยนโยบายจ่านำข้าว กล่าวคือรัฐผูกขาดกลไกตลาดค้าข้าว ทำให้รัฐทำการซื้อขายกับเอกชนน้อยรายที่เข้ามาสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาล ส่งผลให้ราคาข้าวต่ำลง เพราะการกำหนดราคาทำได้ตามอำเภอใจของรัฐบาล แม้ว่านโยบายจ่านำข้าวจะตั้งราคาข้าวให้สูงขึ้น ผ่านประกาศราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ย่อมส่งผลต่อปัญหาการเก็บข้าวของรัฐบาลที่ไม่สามารถส่งออกได้ ความไม่คุ้มทุนในการใช้นโยบายและงบประมาณของรัฐบาล และ

เมื่อรัฐบาลรับจํานาเข้ามาแพงและส่งออกไม่ได้ ทำให้เกิดสินค้าล้นตลาดที่ไม่สามารถระบายได้ เพราะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล ทำให้ราคาข้าวตกต่ำลง (นิพนธ์ พัวพงศกร, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม พ.ศ. 2556)

การปะทะทางความคิดที่เป็นพื้นฐานนโยบายเศรษฐกิจของจํานาข้าวและประกันราคาข้าวสะท้อนให้เห็นถึงตัวแบบทางทฤษฎีรัฐที่มองต่างมุมกันระหว่างจํานาข้าวที่พยายามให้ความต้องการของรัฐ (state preferences) กำหนดความต้องการของสังคม (societal preferences) เพื่อทำการแทรกแซงกลไกราคาข้าวผ่านนโยบายจํานาข้าวที่ภาครัฐสามารถควบคุมตลาดและกระบวนการค้าข้าวภายในประเทศได้ ในขณะที่นโยบายประกันราคาข้าวมองรัฐว่าเป็นกลไกช่วยเหลือชาวนา ผ่านการปกป้องกลไกตลาดเสรีในการทำงานซื้อขายแลกเปลี่ยนข้าวภายในประเทศ

ตารางที่ 6. 8 เปรียบเทียบนโยบายจํานาข้าว กับประกันราคาข้าว

ประเด็นเปรียบเทียบ	โครงการจํานา	โครงการประกันราคา
1. มาตรการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการจํานาข้าวเป็นรูปแบบของการให้เงินกู้ โดยมีหลักประกันเป็น “ข้าว”</li> <li>- ราคาจํานาที่ “สูงกว่า” ราคาตลาด หลังฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2544/45</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการประกันราคาข้าวโดยอาศัยการกำหนด “ราคาตลาด” และ “ราคาอ้างอิง” เป็นราคาประกัน</li> <li>- ชาวนาจะได้รับส่วนต่างระหว่างราคาทั้งสอง (ราคาอ้างอิง - ราคาตลาด)</li> </ul>
2. พื้นที่เป้าหมาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีเป้าหมายในการแทรกแซงกลไกราคาตาม “พื้นที่กำหนด” และได้ปริมาณข้าวที่มีปริมาณ “จำกัด” เช่น ต้องการให้มีการจํานา ร้อยละ 30-50 ของผลผลิตข้าวทั้งหมด เป็นต้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีเป้าหมายในการตั้งราคาอ้างอิงเพื่อให้ชาวนารับราคาจากส่วนต่างทำให้สามารถครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายได้ “ทั่วประเทศ” ผ่านการคำนวณปริมาณข้าว ณ พื้นที่เพาะปลูก</li> </ul>
3. หลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าตอบแทน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “ผลผลิต” ที่นำเข้ามาจํานาในโครงการของรัฐบาล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “พื้นที่” ที่ทำการผลิตข้าว ตามปริมาณข้าวที่ผลิตและขายในตลาด</li> </ul>

4. กระบวนการรับเงิน	- ชาวนารับใบประทวนจากโรงสี และขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส. ตามผลผลิตที่นำไปจำหน่าย	- ชาวนารับส่วนต่างจาก ธ.ก.ส. ตามจำนวนพื้นที่ที่ทำประชาคมของตน
5. ผลผลิตข้าว	- รัฐบาลถือครองผลผลิต และทำหน้าที่เก็บ แปรสภาพ และระบาย ซึ่งสามารถหารายรับมาหักค่าใช้จ่ายจากโครงการ	- รัฐบาลไม่มีข้าวถือครอง ไม่สามารถหารายรับจากโครงการได้
6. กลไกกำหนดราคา	- ภาครัฐ	- ภาคธุรกิจเอกชน

การปะทะระหว่างแนวความคิดของสองนโยบายจึงสามารถสรุปออกมาได้ตามตารางที่ 6.8 ใน 6 ประเด็นสำคัญดังนี้

- 1) มาตรการของจำหน่ายข้าวจะเน้นการที่บทบาทของรัฐในการรับซื้อข้าวและการกำหนดราคาเอง ในขณะที่ประกันราคาข้าวจะให้รัฐทำหน้าที่กำหนดราคาอ้างอิง โดยไม่พยายามเข้าไปเปลี่ยนแปลงราคาข้าวในกลไกตลาด
- 2) พื้นที่กำหนดของจำหน่ายข้าวต้องมีการประกาศพื้นที่และเขตสำหรับเป็นจุดรับฝากข้าว ในขณะที่ประกันราคาข้าวไม่ได้อ้างอิงอยู่ที่การรับฝากข้าว แต่ใช้ระบบบัญชีของ ธ.ก.ส. และเกษตรฯอำเภอ ในการจ่ายเงินส่วนต่างราคาอ้างอิง ทำให้รัฐสามารถให้ส่วนต่างกับชาวนาได้โดยตรงทั้งประเทศ
- 3) หลักเกณฑ์ในการคำนวณผลตอบแทน จำหน่ายข้าวใช้ “ผลผลิต” เป็นฐานในการคำนวณเงินกู้ที่ชาวนาจะได้รับ ในขณะที่ประกันราคาข้าวใช้ “พื้นที่” คือที่ดินในการทำงานของชาวนาเป็นฐานในการคำนวณผลผลิตและราคาส่วนต่าง
- 4) กระบวนการรับเงิน จำหน่ายข้าวเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างชาวนา (ผู้เข้าร่วมโครงการ) - โรงสี (เอกชน) - ธ.ก.ส. (รัฐ) แต่ประกันราคาข้าวจะตัดเรื่องของการเอาเอกชนมาเป็นกลไกรัฐออกไป โดยให้ชาวนาสามารถรับเงินส่วนต่างจากบัญชี ธ.ก.ส. ได้เลย
- 5) ผลผลิตข้าว จำหน่ายข้าวมีรัฐเป็นผู้ประกอบการในการหาเอกชนมาสีแปรสภาพและเอาข้าวสารส่งเข้าโกดังกลางในการเก็บเพื่อระบายข้าว ในขณะที่ประกันราคาข้าวรัฐแทบจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลผลิตเลย เพราะรัฐไม่ได้มีหน้าที่ในการเข้าไปยุ่งกัน กระบวนการค้าข้าว แต่จะให้เงินส่วนต่างเพื่อประกันรายได้ให้ชาวนา



- 6) กลไกการกำหนดราคาข้าว จำนำข้าวจะใช้รัฐเป็นผู้ประกาศราคาจำนำและพยายามสร้างอิทธิพลในกลไกราคาเพื่อทำให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดภายในประเทศสูงขึ้น ในขณะที่ประกันราคาข้าวในกลไกตลาดทำงานผ่านการแข่งขันของเอกชน ซึ่งในที่นี้เอกชนคือผู้ส่งออกข้าวที่สามารถมีบทบาทในการกำหนดราคาซื้อขายข้าวภายในประเทศได้

ด้วยเหตุนี้รัฐไทยในการกำหนดนโยบายข้าว ทั้งจำนำและประกันราคา ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่รัฐมีศักยภาพ (capacity) ในการเข้าแทรกแซงกลไกตลาดมากพอสมควร แต่รัฐกลับมีลักษณะอ่อนแอเพราะไม่สามารถดำรงรักษาไว้ซึ่งตัวนโยบายที่เป็นแบบแผนสำคัญในการกำกับกลไกตลาด แต่ถูกควบคุมด้วยพรรคการเมืองเพื่อทำการกำหนดนโยบายและจัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันออกเป็นเครือข่าย หรือกล่าวอย่างง่ายคือทั้งนโยบายจำนำข้าวและประกันราคาข้าวแสดงให้เห็นถึงกลไกรัฐอ่อนแอเพราะถูกควบคุมด้วยการเมืองของพรรคการเมืองในกระบวนการนโยบาย แต่มีความเข้มแข็งในการเข้าไปกำกับกลไกตลาด

อย่างไรก็ดี การประกาศใช้นโยบายประกันราคาข้าวของรัฐบาลผสมของนายอภิสิทธิ์ ได้เกิดปัญหาในการดำเนินนโยบายอยู่ 4 ประการหลัก (เอก, 2556: 76-77) คือ

- 1) การดำเนินนโยบายที่ไม่สามารถดำเนินการพร้อมกันทั่วประเทศ จนทำให้ถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้นโยบาย
- 2) ความล่าช้าในการลงทะเบียนที่ดำเนินการโดย ธ.ก.ส. ทำให้ชาวนาไม่สามารถขายข้าวได้ในช่วงเวลาที่เหมาะสม
- 3) การประกันรายได้ไม่สามารถตอบสนองชาวนาได้ในทุกครั้งที่มีการเพาะปลูก เพราะในบางพื้นที่มีการทำนาปีละ 3 ครั้ง แต่นโยบายประกันราคาข้าวช่วยเหลือชาวนาได้เพียงปีละครั้ง
- 4) ราคาอ้างอิงที่รัฐบาลประกาศไม่ได้คำนึงถึงสถานการณ์จริงที่ชาวนาต้องแบกรับต้นทุนหลายด้าน ทั้งค่าปุ๋ย ค่ายา ค่ารถไถ และค่าเช่าที่นา ทำให้การได้รับเงินส่วนต่างไม่คุ้มกับการลงทุนในการปลูกข้าวทั้งหมด

ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้กลุ่มเครือข่ายที่สนับสนุนนโยบายจำนำข้าวออกต่อต้านการกำหนดนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ในเรื่องของปัญหาของการประกันราคาข้าวที่กล่าวไว้ข้างต้น เห็นได้จากวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ที่นายไพโรจน์ อิศระเสรีพงษ์ ส.ส. กรุงเทพมหานคร ของพรรคเพื่อไทย ได้ทำหนังสือถึงประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขอให้ตรวจสอบการประมูลข้าวในโกดังของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ซึ่งสมัยนั้น นางพรทิภา นาคาศัย ดำรงตำแหน่ง รมว.พาณิชย์ โดยระบุว่ามีความไม่โปร่งใส โดยมีรายละเอียดว่า

“...ด้วยนโยบายการประมูลข้าวในสต็อกของรัฐบาลให้กับเอกชนตามหนังสือประกาศองค์การสินค้า ที่ 1091/ว.2558 ลงวันที่ 28 เม.ย. 2552 จนได้ผู้ชนะการประมูลที่เสนอราคา ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงจากองค์การคลังสินค้า (อคส.) มาเป็นกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งมีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ตามมติการประชุมคณะกรรมการกำหนดแนวทางระบายสินค้าเกษตรที่มีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เป็นประธาน เมื่อวันที่ 27 พ.ค. 2552 เป็นผู้พิจารณา

ส่วนเรื่องสัญญาซื้อขายที่ทำขึ้นอยู่ระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดกำลังพิจารณาว่า จะยกเลิกสัญญาที่ทำขึ้นกับผู้ซื้อจำนวน 17 ราย ได้หรือไม่

ดังนั้นสัญญาซื้อขายดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์และถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อวันที่ 4, 5, 6 มิ.ย. 2552 มีการเคลื่อนย้ายข้าวสารจากโกดังโรงสีสามเจริญ ต.หนองพันทิว อ.เมือง จ.สุพรรณบุรี ที่ใช้ชื่อในการเก็บข้าวของรัฐบาลคือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เบญจรุ่งเรือง (หลังที่ 2) ซึ่งบริษัท เอเชีย โกลเด้นไรซ์ เป็นผู้ประมูล ได้มีการขนย้ายข้าวออกไปจากโกดังที่เก็บดังกล่าวจำนวนมาก การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย...” (ข่าวสด, 2557)

ดังนั้น ปฏิบัติการของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว จึงไม่ใช่การใช้รัฐต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบาย แต่เป็นเรื่องของพรรคการเมืองที่เข้ามาควบคุมเครือข่ายและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐที่ความสามารถในการแทรกแซงกลไกตลาดอย่างมากในช่วงหลังปี พ.ศ. 2544/45 กลับมีลักษณะอ่อนแอ เพราะถูกควบคุมกำกับจากพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญ การเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่ประกันราคาข้าวจึงทำให้เกิดปฏิกิริยาจากฝั่งการเมืองในการต้านทานการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อดำรงไว้ซึ่งกลไกของรัฐที่พรรคการเมืองสามารถครอบครองอิทธิพลได้

#### 6.4.2 ความขัดแย้งของเครือข่ายเชิงสถาบันหลังจากกำหนดนโยบายประกันราคาข้าว

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันที่ถูกจัดเรียงขึ้นใหม่หลังจากการประกาศใช้นโยบายประกันราคาข้าว ทำให้เห็นตัวแบบของสถาบันเชิงผลประโยชน์ที่มีผลประโยชน์หลากหลายและบางครั้งผลประโยชน์แต่ละด้านขัดแย้งกันเอง นโยบายสาธารณะและความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งของเครือข่ายมีฐานมาจากตัวแสดงของนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งและข้าราชการ ต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในการเปลี่ยนแปลง

นโยบาย ในลักษณะของการควบคุมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของนายทุนหรือระบบทุนนิยม (Smith, 1993: 49-53) ทำให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากจํานำข้าวมาเป็นประกันราคาข้าวย่อมส่งผลกระทบต่อตัวแสดงที่ได้รับประโยชน์ในเครือข่ายจํานำข้าวเกิดความขัดแย้งกัน

ความขัดแย้งเริ่มก่อตัวตั้งแต่ความพยายามแก้ไขปรับปรุงนโยบายจํานำข้าวในสมัย รัฐบาลของพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ กับนายเกริกไกร จีระแพทย์ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างบริษัทเพรชชีเดนต้า ในเรื่องของการที่บริษัทเพรชชีเดนต้า ถูกกระทรวงพาณิชย์ยึดข้าวคืน 1.2 ล้านตัน โดยนายอภิชาติ จันทร สุกุลพร กล่าวว่

“...ผมเอาหัวเป็นประกัน รัฐระบุว่าข้าวที่เพรชชีเดนต้า ชนะการประมูล 1.2 ล้านตัน เป็นข้าวดีถึง 90% ไม่เป็นความจริง ยืนยันว่าข้าวดังกล่าวเสื่อมคุณภาพจริง และไม่ยากให้รัฐออกมาพูดถึง การกระทำของภาครัฐ เป็นการทำผิดสัญญา และภาครัฐออกมากล่าวหาเพรชชีเดนต้า จนกระทั่งบอกเลิกสัญญาและไม่รับมอบข้าว เพรชชีเดนต้า จะต้องถูกปรับรายวัน 0.2% ของจำนวนข้าว และยึดเงินค้ำประกัน 600-700 ล้านบาทนั้น ไม่ถูกต้อง...” (ไทยโพสต์, 2550: 6)

จุดเริ่มต้นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้กระทบต่อการจัดเรียงสถาบันแบบเครือข่ายความสัมพันธ์ของนโยบายจํานำข้าว เพราะเครือข่ายจํานำข้าวมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มอยู่อย่างจำกัดระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มธุรกิจใกล้ชิด การพยายามปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงส่งผลกระทบต่อแบบแผนความสัมพันธ์ดังกล่าวของตัวแสดงต่างๆ ที่เคยได้ผลประโยชน์จากเครือข่ายจนสะท้อนภาพออกมาเป็นความขัดแย้ง

นอกจากนี้ หลังจากการประกาศใช้นโยบายประกันราคาข้าวในปี พ.ศ. 2552 มาจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ ซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่การตั้งรัฐบาลดังกล่าวพรรคประชาธิปัตย์เป็นเสียงข้างน้อยในรัฐสภา เพราะมี ส.ส. เพียง 172 ที่นั่ง แต่สามารถรวบรวมกลุ่มก้อนทางการเมืองและพรรคการเมืองอื่น ที่เคยร่วมกันพรรคเพื่อไทย (พรรคเก่าคือพลังประชาชนและไทยรักไทย) ย้ายข้างมาสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยเหตุของบริบทการเปลี่ยนแปลงย้ายฝั่งทางการเมือง แต่สำหรับนโยบายข้าว กลุ่มผลประโยชน์ที่เคยอยู่ในเครือข่ายของนโยบายจํานำข้าวยังคงทำงานในเครือข่ายเชิงสถาบันดังกล่าวอยู่ เช่น กลุ่มของนายเนวิน ชิดชอบ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงจากนโยบายจํานำข้าวมาสู่ประกันราคาข้าวจึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเครือข่ายสถาบันจํานำข้าวเดิมที่กลุ่มเนวินเป็นส่วนหนึ่งอยู่ ได้รับผลกระทบและนำไปสู่ความขัดแย้งภายใต้รัฐบาลผสมของพรรคประชาธิปัตย์

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ที่สนับสนุนนโยบาย “ประกันราคาข้าว” กับพรรคภูมิใจไทยที่สนับสนุนการ “จำหน่ายข้าว” ทำให้เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างพรรคการเมืองในพรรคร่วมรัฐบาล ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่งผลเสียร้ายภาพในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ไพฑูริย์ เช่น ความขัดแย้งระหว่างนายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ รองนายกรัฐมนตรี กับนางพรทิวา นาคาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในเรื่องของการจัดประชุมคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในการตัดสินใจเรื่องของการขายข้าวระหว่างไทยและฟิลิปปินส์ เป็นต้น (ไทยรัฐ, 2552)

ความขัดแย้งดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าว แม้ว่าตัวแสดงส่วนหนึ่งจะย้ายฝั่งทางการเมือง แต่ยังคงพยายามรักษาผลประโยชน์ภายในเครือข่ายเดิมเอาไว้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายไปเป็นประกันราคาข้าว ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันกับรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความขัดแย้งดังกล่าวจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของปฏิสัมพันธ์ที่เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวพยายามดำรงรักษาแบบแผนความสัมพันธ์เดิมเอาไว้ ไม่ให้นโยบายใหม่มากระทบต่อผลประโยชน์เดิม หรือหากจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายตามอำนาจตัดสินใจของรัฐบาล ย่อมเกิดแรงสะท้อนมาเป็นความขัดแย้งเพื่อปรับเปลี่ยนเครือข่ายเชิงสถาบันให้สามารถอยู่รอดได้ภายใต้ข้อกำหนดของนโยบายใหม่

#### 6.4.3 การปรับตัวของเครือข่ายเชิงสถาบันของจำหน่ายข้าว หลังนโยบายประกันราคาข้าว

การตัดสินใจเปลี่ยนนโยบายมาสู่การประกันราคาข้าวของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นรัฐบาลผสมที่ถือครองอำนาจรัฐในการตัดสินใจ ย่อมกระทบกระเทือนต่อแบบแผนความสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายที่เกิดขึ้นจากนโยบายจำหน่ายข้าว ในทางทฤษฎีการปรับตัวเชิงสถาบันและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (institutional evolution and political change) เป็นการอธิบายการจัดเรียงตัวของสถาบันจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งสถาบันจะมีวิวัฒนาการในรูปแบบของตัวเอง ไม่ได้หยุดนิ่งหรือล้มหายตายจากไปหลังจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในทันที

การปรับตัวของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าว หลังจากการบังคับใช้นโยบายประกันราคาข้าว เริ่มจากบทบาทของตัวแสดงเอกชนที่เคยเป็นกลไกสำคัญของนโยบายจำหน่ายข้าว คือ “โรงสี” เพราะในนโยบายจำหน่ายข้าวโรงสีกลายเป็นกลไกรัฐรูปแบบหนึ่งที่ต้องมาตอบสนองนโยบายมากกว่าดำเนินการทางธุรกิจแบบเดิม โรงสีแห่งหนึ่งจึงอธิบายการปรับตัวไว้ว่า

“...ในนโยบายจำหน่ายข้าว รัฐแทรกแซงด้านราคาเยอะเกินไป บังคับไปในตัวว่าโรงสีต้องเป็นพวกเดียวกับรัฐ ซื้อข้าวแทนรัฐ เป็นตัวแทนของรัฐ เพราะราคาแพงกว่าราคาตลาดขนาดนี้ ไม่มีโรงไหนมีอำนาจซื้อแข่งกับรัฐอยู่แล้ว

มันเลยเกิดเป็นธุรกิจอีกอย่างหนึ่ง เราว่ามันเหมือนเป็นอาชีพใหม่ของโรงสีว่าเปิดเป็นจุดรับจำหน่าย คอยกินเปอร์เซ็นต์ส่วนต่างข้าวเปลือก เอาข้าวส่วนต่างไปขาย ได้เงินจากตรงนั้น ไม่ต้องรับข้าวเอง สีข้าว ขายข้าว ตามวิถีเดิมของโรงสีที่ควรจะเป็น เห็นได้จากสมัยนี้พอจะเปิดโครงการ จะมีโรงสีหรือทำข้าวเปิดใหม่ แถบอีสานเยอะ เป็นพวกหัวหมอเอาเงินไปพุ่มซื้อโรงสี ซื้อลานทำข้าวเปิดเป็นจุดรับจำหน่าย รับข้าวมาเยอะๆแล้วซึ่งไม่ออกไปประทวนให้ชาวนา มันกำไรมหาศาล เหมือนมีทุน 10 ล้านเปิดทำข้าว 40 ล้านเปิดโรงสี รับข้าวมาสองหมื่นเกวียน เอาไปขายได้เงินไม่ต่ำ 150 ล้านแน่ๆ คือหวังพึ่งกำไรรอบเดียวพอ มันอยู่ได้นานเลยนะ กำไรขนาดนี้ ก็คือสมัยนี้โรงสีไหนไม่เข้าร่วมโครงการก็อยู่ยาก คือจะทำหน้าที่ตัวเองในการซื้อขายข้าวยาก แต่ก็ตามสถานการณ์ ถ้าโรงสีไม่ปรับตัวก็อยู่ไม่รอด ไม่เข้าร่วมโครงการก็ไม่มีชาวนาเอาข้าวมาขายให้ ไม่มีข้าวในมือก็ทำธุรกิจไม่ได้ นโยบายประกันราคาทำให้โรงสีที่ลงทุนพวกนี้ไปไม่รอด เพราะไม่สามารถดำเนินธุรกิจเอง หรือถ้าจะกลับมาดำเนินธุรกิจเองก็ต้องแบบรับต้นทุนที่คิดว่าจะได้รับจากการจำหน่ายข้าว เพราะในการประกันราคาข้าวแทบไม่มีส่วนใดเกี่ยวข้องกับโรงสีเลย...” (โรงสีแห่งหนึ่งในจังหวัดเพชรบูรณ์, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม พ.ศ. 2555)

ในด้านของตัวแสดงที่เป็นระบบราชการอย่างเกษตรอำเภอกลับมาว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากจำหน่ายข้าวไปสู่ประกันราคาข้าว แม้ว่าภาระงานจะลดน้อยลง เพราะเอกสารที่ผ่านมือของเกษตรอำเภอน้อยลงมาก แต่บทบาทหน้าที่ในการดูแลเรื่องการจ่ายเงินยังคงมีอยู่ โดยเกษตรอำเภอก่อนหน้าหนึ่งในพิษณุโลกได้ให้ความเห็นว่า

“...เกษตรกร มองเกษตรอำเภเหมือนยาสามัญของทุกปัญหาทั้งการจำหน่ายข้าวและประกันราคาข้าว คือชาวบ้านจะเข้ามาหาเกษตรอำเภอก่อน ทำให้เกษตรอำเภต้องรับทุกปัญหา แม้ว่าความผิดพลาดจะไม่ได้เกิดขึ้นที่ขั้นตอนของตน แต่ในการประกันราคานั้น เงินที่ได้รับเป็นความรับผิดชอบของ ธ.ก.ส. เป็นหลัก โดยการเปลี่ยนนโยบายเป็นประกันราคาก็เป็นเรื่องดีในการทำงานเพราะจำหน่ายข้าวยุ่งยาก ต้องมีหลายฝ่ายเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกปลัด อบต. และ ธ.ก.ส. ให้ความร่วมมือยาก ปัญหาในการประสานงาน เพราะทั้งกระบวนการต้องผ่านความร่วมมือจากหลายหน่วยงานมากเกินไป ประกันราคาจึงทำให้งานสบายมากขึ้น เพราะหน้าที่หลักไปอยู่กับ ธ.ก.ส. แต่รูปแบบงานส่วนอื่นของเรา จริงๆก็ไม่ได้ต่างกัน

ระหว่างประกันหรือจำนำ...” (ข้าราชการท่านหนึ่งในเกษตรฯอำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

สำหรับด้านของผู้ส่งออก โดยการนำของสมาคมส่งออกข้าวไทยนั้น ได้ให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว เพื่อทำลายความสัมพันธ์ของเครือข่ายจำนำข้าวแบบเดิมที่ให้เฉพาะกลุ่มผู้ส่งออกน้อยรายที่ใกล้ชิดกับพรรคเพื่อไทย (พรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน) ในการได้รับผลประโยชน์ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว นายกสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย อย่างนายชูเกียรติ โอภาสวงศ์ ได้ให้ความเห็นว่า

“...การซื้อประกันภัยราคาข้าวจะทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงด้านรายได้ซึ่งมากจากการขายข้าวลดลง เพราะหากข้าวราคาต่ำกว่าราคาประกันที่ประกันไว้ บริษัท รับประกันจะจ่ายชดเชยส่วนต่างราคาให้ทำการปิดเปิดราคาข้าวในตลาดจะหมดไปและไทยจะแข่งขันราคากับต่างชาติได้ซึ่งจะทำให้ไทยสามารถส่งออกข้าวได้มากขึ้น โดยคาดว่าหากนำรูปแบบซื้อประกันราคาข้าวมาใช้จะมีช่วยสนับสนุนให้ข้าวไทยส่งออกได้มากกว่าปีละ 10 ล้านตันอย่างแน่นอน...” (AFET, 2552)

ดังนั้น สามตัวแสดงหลักสำคัญจากที่เคยเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในราคาสูงกว่าราคาตลาด ทั้งเอกชนภายในประเทศ เอกชนที่เป็นผู้ส่งออก และข้าราชการ พยายามที่จะปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวของรัฐบาล การปรับตัวของตัวแสดงทั้งหลายนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะทำให้เกิดการจัดเรียงสถาบันในรูปแบบใหม่ให้อำนาจและผลประโยชน์จากเครือข่ายเดิมมีลักษณะที่กระจายมากยิ่งขึ้น และตัวแสดงในเครือข่ายเดิมน้อมแสวงหาช่องทางในการรักษาผลประโยชน์จากการจัดเรียงสถาบันของนโยบายใหม่ได้

อย่างไรก็ดี ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายสถาบันที่ถูกจัดเรียงจากนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น แม้จะสะท้อนออกมาเป็นกลุ่มปฏิกิริยา ความขัดแย้ง และการปรับตัวของตัวแสดงต่างๆ แต่มิติของการปฏิบัตินโยบายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544/45 ย่อมต้องได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงกรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก เพื่อมองปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันในการปฏิบัติการของนโยบายจำนำข้าว ท่ามกลางเงื่อนไขและรูปแบบของการปฏิบัติงานใหม่ของนโยบายประกันราคาข้าว ว่าในพื้นที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และสถาบันแบบเดิมที่ช่วยให้นโยบายจำนำข้าวทำงานได้ตอบรับอย่างไรต่อการบังคับใช้นโยบายประกันราคาข้าวในปี พ.ศ. 2552/53

## 6.5 กรณีศึกษาเครือข่ายสถาบันเชิงปฏิบัติการในเชิงพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ในช่วงการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวจากจำหน่ายข้าวไปสู่การประกันราคาข้าว

สำหรับเครือข่ายเชิงสถาบันในการนำนโยบายจำหน่ายข้าวมาปฏิบัติในพื้นที่ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 5 จำเป็นต้องนำมาพิจารณาอีกครั้ง เพื่อทำความเข้าใจการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลจากนโยบายจำหน่ายข้าวมาสู่นโยบายประกันราคาข้าว ว่าสถาบันที่เกิดขึ้นสำหรับการปฏิบัตินโยบายจำหน่ายข้าวจะมีปฏิริยา ความขัดแย้ง และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว โดยจะอธิบายในประเด็นหลักดังนี้

### 6.5.1 ปฏิริยาของเครือข่ายเชิงสถาบันในการปฏิบัตินโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป

ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากนโยบายจำหน่ายข้าวมาสู่นโยบายประกันราคาข้าว ทำให้หลายภาคส่วนที่เคยเกาะกลุ่มกันอยู่ในเครือข่ายสำหรับการปฏิบัตินโยบายจำหน่ายข้าวมีการแสดงปฏิริยาต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยกลุ่มที่ต้องพิจารณาหลักคือกลุ่มของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ธ.ก.ส. โรงสี และชาวนา ที่เข้าร่วมทั้งโครงการรับจำนำและโครงการประกันรายได้ให้เกษตรกร

เริ่มพิจารณาจากตัวแสดงในระบบราชการ ที่ยอมรับว่าข้าวเป็นสินค้าการเมือง เพราะทุกพรรคการเมืองจำเป็นต้องมี “นโยบายข้าว” สำหรับการจำหน่ายข้าวให้ผลที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน จับต้องได้ และชาวนาพึงพอใจมากกว่า เพราะได้เงินเต็มจำนวนเหมือนการขายข้าว และรัฐได้รับสินค้าเข้ามาเก็บไว้ นอกจากนี้ยังส่งผลที่ดีกับประชาชนคือชาวนากระตือรือร้นในการไปใช้ “สิทธิ/ให้ความร่วมมือ” ในการจำหน่าย มากกว่าประกัน เพราะทุกมิติ ครม. และหลักเกณฑ์ทั้งหลายกระทบต่อสิทธิของเกษตรกรโดยตรง ทำให้จำเป็นต้องตื่นตัวเป็นพิเศษ โครงการจำหน่ายทำให้ชาวนาตื่นตัวในการแสวงหาข้อมูลมากขึ้น มีการตรวจสอบโดยชุมชน ที่นำไปสู่การสร้างความเป็นชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำ “ประชาคม” และ “การรับรองพื้นที่” รวมถึงผู้นำในพื้นที่ได้ลงไปติดต่อกับเกษตรกรและชาวบ้านมากขึ้น ไม่ใช่ไปแค่ช่วงเลือกตั้ง ต่างจากประกันราคาที่รัฐไม่ได้ถือสินค้าแต่ให้เงินชาวนา เสมือนการแจกเงินฟรี ทำให้ชาวนาเสียนิสัย และเกิดกรณีชาวนาปลอมในกลางครั้ง (ข้าราชการท่านหนึ่งในเกษตรอำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

ในที่นี้จำเป็นต้องเข้าใจว่าแม้ภาระงานของข้าราชการจะมากขึ้นจากนโยบายจำหน่ายข้าว และงานที่ลดลงจากนโยบายประกันราคาข้าว เพราะในด้านนโยบายประกันราคา แทบจะไม่ต้องมีการประชุมระดับจังหวัดและอำเภอ เพราะไม่จำเป็นต้องมีมติอะไรมากมาย ต่างจากนโยบายจำหน่ายที่ต้องมีการจัดประชุมบ่อย มีเรื่องและมติจำนวนมาก เช่น เรื่องกำหนดคุณภาพข้าว แนวทางการปฏิบัติงาน เป็นต้น ทำให้เห็นว่าข้าราชการมีปฏิริยาต่อการลดภาระงานจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งทำให้บทบาทและผลประโยชน์ในพื้นที่มีน้อยลงไปด้วย

สำหรับ ธ.ก.ส. พบว่ามีปฏิภริยาใน 2 ระดับ คือ จากระดับจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานรับนโยบายและวางแนวทางการปฏิบัติงาน ให้กับธ.ก.ส. ระดับอำเภอ ที่ต้องมีการติดต่อกับชาวนาโดยตรง พบว่าเงื่อนไขและแนวทางการปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้เกิดความขัดแย้งในด้านความร่วมมือกับนักการเมืองท้องถิ่นในการจัดประชาคม แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะมีการต่อต้านนโยบายประกันราคาข้าว (พนักงาน ธ.ก.ส. อำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

ในด้านของโรงสี พบว่าโรงสีบางโรงไม่พอใจนโยบายจํานำเช่นกัน เพราะเห็นว่าจํานำให้ประโยชน์กับโรงสีขนาดใหญ่ที่มีอัตราการผลิต (productivity) สูง จึงเหมาะสมและได้ประโยชน์จากการจํานำมากกว่า ส่วนโรงสีเล็กๆ ทำอะไรไม่ได้มาก ยิ่งเป็นการจํานำข้าวทุกเมล็ดโดยไม่จำกัดขอบเขตหรือวงเงิน ยิ่งทำให้เกิดปัญหามาก เพราะจะมีแต่โรงสีขนาดใหญ่เท่านั้นที่สามารถได้ประโยชน์จากจํานำข้าว

ตารางที่ 6. 9 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำข้าวจังหวัดพิษณุโลก ปี 2551/52 และ 2552

พื้นที่รับจํานำข้าว	นาปี 2551/52	นาปรัง 2552
อำเภอบางกระทุ่ม	<p>อคส.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บริษัทธนารัตนธัญญะกิจ จำกัด</li> <li>- โรงสีนิพนธ์</li> <li>- ห้างหุ้นส่วนโรงสีศรีคงเจริญ จำกัด</li> </ul> <p>อ.ต.ก.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ห้างหุ้นส่วนโรงสีด่านชัย (เกษตรเจริญชัย) จำกัด</li> <li>- ห้างหุ้นส่วนโรงสีลิ้มเจริญธัญญะกิจ จำกัด</li> </ul>	<p>อคส.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บริษัทธนารัตนธัญญะกิจ จำกัด</li> <li>- โรงสีนิพนธ์</li> <li>- ห้างหุ้นส่วนโรงสีศรีคงเจริญ จำกัด</li> </ul> <p>อ.ต.ก.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ห้างหุ้นส่วนโรงสีด่านชัย จำกัด (เกษตรเจริญชัย)</li> <li>- ห้างหุ้นส่วนโรงสีลิ้มเจริญธัญญะกิจ จำกัด</li> </ul>



อำเภอบางระกำ	<i>อคส.:</i> - โรงสี ส.ชนวัฒน์พืชผล  <i>อ.ต.ก.:</i> ไม่มี	<i>อคส.:</i> ไม่มี  <i>อ.ต.ก.:</i> - โรงสี ส.ชนวัฒน์พืชผล
อำเภอพรหมพิราม	<i>อคส.:</i> - บริษัทโรงสีจักรศิลป์ไพศาล จำกัด - บริษัทโรงสีไฟโชครุ่งเรือง จำกัด  <i>อ.ต.ก.:</i> - ห้างหุ้นส่วนพรหมพิรามชัยศิริ จำกัด - ห้างหุ้นส่วนพรหมพิรามชัยศิริ 2 จำกัด - โรงสีรุ่งโรจน์พืชผล	<i>อคส.:</i> - บริษัทโรงสีไฟโชครุ่งเรือง จำกัด - บริษัทโรงสีจักรศิลป์ไพศาล จำกัด  <i>อ.ต.ก.:</i> - ห้างหุ้นส่วนพรหมพิรามชัยศิริ จำกัด - ห้างหุ้นส่วนพรหมพิรามชัยศิริ 2 จำกัด - โรงสีรุ่งโรจน์พืชผล
อำเภอเมือง	<i>อคส.:</i> - ห้างหุ้นส่วนม่วยเฮงรุ่งเรือง จำกัด - บริษัทโรงสีเจริญพาณิชย์ จำกัด - โรงสีสหกิจ  <i>อ.ต.ก.:</i> - โรงสีพรพิชญ์	<i>อคส.:</i> - ห้างหุ้นส่วนม่วยเฮงรุ่งเรือง จำกัด - บริษัทโรงสีเจริญพาณิชย์ จำกัด - โรงสีสหกิจ  <i>อ.ต.ก.:</i> - โรงสีพรพิชญ์

จุดรับจำหน่ายนอกเขตพื้นที่	ไม่มี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ท่าข้าวท่าทอง (ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีลิ้มเจริญธัญญากิจ)</li> <li>- ท่าข้าวบ้านป่า (ห้างหุ้นส่วนจำกัด พรหมพิรามชัยศิริ 2)</li> <li>- สิ่งห้เจริญทรัพย์ (ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีลิ้มเจริญธัญญากิจ)</li> </ul>
----------------------------	-------	---

(ที่มา: กรมการค้าภายใน)

หากพิจารณาพื้นที่จำหน่ายข้าวของโรงสีต่างๆ ในปริมณฑล การเลือกตั้งมีการตั้งเขตอิทธิพลเป็นพื้นที่ของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งพื้นที่ในเขตบางกระทู้ บางระกำ พรหมพิราม เป็นพื้นที่คะแนนเสียงหลังของพรรคเพื่อไทย ในด้านหนึ่ง ส.ส. นิยม ช่างพินิจ เห็นว่านโยบายจำหน่ายข้าวให้ประโยชน์กับประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรจึงทำให้ประชาชนสนับสนุนพรรคเพื่อไทยมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นประกันราคาข้าวทำให้ชาวนาในพื้นที่ไม่พอใจและยิ่งอยากกลับมาเลือกพรรคเพื่อไทยใหม่เพราะต้องการให้นโยบายจำหน่ายข้าวกลับมาถูกใช้ปฏิบัติอีกครั้ง (นิยม ช่างพินิจ, สัมภาษณ์ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

อย่างไรก็ดี ข้าราชการท่านหนึ่งในเกษตรอำเภอบางระกำ มีความคิดเห็นที่แตกต่าง เพราะเห็นว่าการจำหน่ายข้าวไม่เกี่ยวกับคะแนนนิยมมากนัก เพราะ

“...คะแนนเสียงแบ่งเป็นพื้นที่ตามหัวคะแนนอยู่แล้ว เป็นระดับหมู่บ้าน เช่น หมู่ 1 3 5 7 เลือกประชาธิปัตย์ หมู่ 2 6 8 เลือกเพื่อไทย เป็นต้น แต่ชาวนาไม่ว่ากลุ่มใด ก็มาใช้นโยบายตามวาระที่ตัวเองได้ประโยชน์ เช่น ชาวนาที่เป็นฐานเสียงของประชาธิปัตย์ก็มาเข้าร่วมโครงการจำหน่ายเกษตรกรหัวคะแนนพรรคเพื่อไทยก็เคยมารับส่วนต่างจากนโยบายประกันราคา หรือกล่าวได้ว่าความคิดทางการเมืองเกษตรกรมีในใจอยู่แล้วว่าจะเลือกพรรคใด นโยบายไม่มีผลต่อการเปลี่ยนใจมากนัก เพราะเกษตรกรเห็นนโยบายไหนดีก็เข้าร่วมหมด แม้ว่านโยบายข้าวมีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนอย่างใกล้ชิด แต่พวกนิยมส่วนตัว ก็ต้องไปเน้นจุดนั้น เช่น สนับสนุนประชาธิปัตย์ก็ยิ่งสนับสนุนประชาธิปัตย์ ทั้งๆที่รู้ว่าจำหน่ายข้าวให้ตนได้ประโยชน์มากกว่า...” (ข้าราชการท่านหนึ่งในเกษตรอำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

ปฏิกริยาดังกล่าว ทำให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานำข้าวมาสู่ นโยบายประกันราคาข้าวทำให้เกิดผลสะท้อนต่อเครือข่ายเชิงสถาบันจํานำข้าวที่ได้สร้างขึ้นหลังปี พ.ศ. 2544/45 ใน 3 ประเด็นสำคัญคือ

- 1) โรงสีกับรัฐถูกตัดความสัมพันธ์ออกจากกัน เพราะไม่มีข้อกำหนดให้โรงสีมาเกี่ยวข้องกับกลไกของรัฐ
- 2) การเข้าร่วมโครงการของชาวนา หัวใจสำคัญไปอยู่ที่ “ธ.ก.ส.” เพื่อรับราคาค่าส่วนต่าง และติดตามข้อมูลการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในขณะที่โรงสีกลายเป็นเพียงจุดรับซื้อข้าวตามกลไกตลาดปกติ
- 3) กลุ่มก่อนทางการเมืองที่เคยได้รับประโยชน์จากการวางเครือข่ายเชิงสถาบันจํานำข้าว จำเป็นต้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาวนา โดยไม่แสดงท่าทีที่ต่อต้านการประกันราคาข้าวในพื้นที่มากนัก แต่ใช้รูปแบบของการนำเสนอ นโยบายและการตรวจสอบในระดับประเทศมากกว่า

ดังนั้น ปฏิกริยาดังกล่าวส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและการปรับตัวของตัวแสดงต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในเครือข่ายเชิงสถาบันในการปฏิบัตินโยบาย ดังจะกล่าวต่อไป

#### 6.5.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ช่วงของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ความขัดแย้งในพื้นที่ช่วงของการเปลี่ยนแปลงนโยบายพบว่าสามารถพิจารณาใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ ประเด็นในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องของขั้นตอนการทำงาน กับประเด็นทางการเมือง อันเกี่ยวเนื่องกับการเรียกร้องและชุมนุมประท้วงนโยบายประกันราคาข้าว

ในด้านของการปฏิบัติตามนโยบาย สำหรับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้นโยบายและการเปลี่ยนแปลงนโยบายพบว่าในส่วนของ ธ.ก.ส. เห็นว่าการจํานำใช้เงินเยอะกว่าประกัน ทำให้การสำรองใช้เงินของธ.ก.ส.แตกต่างกัน โดยการทำงาน ธ.ก.ส.ส่วนกลางจะมีแผนการปฏิบัติงานที่เป็นแนวทางปฏิบัติมาให้ธ.ก.ส.สาขา ในการดำเนินการให้ราบรื่นและเป็นขั้นตอนตามกฎหมาย แต่บางครั้งการทำงานของธ.ก.ส.สาขาเกิดการสะดุดบ้าง เพราะต้องรอความชัดเจนเรื่องแผนการปฏิบัติงานจากส่วนกลาง การเปลี่ยนแปลงนโยบายทำให้การทำงานของส่วนกลางต้องใช้เวลาปรับตัวยาวนาน ทำให้ธ.ก.ส.สาขาต้องรับมือการขอเรียกร้องของชาวนา ทั้งๆที่ไม่ใช่ความคิดของสาขา (พนักงาน ธ.ก.ส. อำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

สำหรับด้านของผู้เข้าร่วมโครงการ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชาวนากับการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น ชาวนาท่านหนึ่งในอำเภอบางระกำกล่าวได้อย่างน่าสนใจว่า “...ถ้าได้ผลผลิตเท่ากันประกันราคาจะทำให้รายได้ดีกว่า ส่วนจํานำข้าวเข้าถึงยากกว่า เพราะผลผลิตน้อย ตัวเงินก็ได้น้อย

ตาม ถ้าที่ดินหรือพื้นที่นาเท่ากัน แต่ถ้าคนทำนาได้ข้าวมาก จะต่อต้านประกันราคา...” (ชาวนาท่านหนึ่ง ในอำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2556) กล่าวคือ “จำนวนผลผลิต” จะเป็นตัวกำหนดความขัดแย้งในพื้นที่ที่ไม่เห็นด้วยกับการประกันราคาข้าว เพราะผลผลิตน้อย นโยบาย “ประกัน” จะดีกว่า “จำนำ” เพราะผลผลิตน้อยแต่ได้เงินส่วนต่างจากพื้นที่นาเต็มจำนวน (ประกันฐานอยู่ที่จำนวน “ที่ดินที่ถือครอง” เป็นตัวแปรว่าจะได้เงินส่วนต่างมากหรือน้อย) ผลผลิตมาก นโยบาย “จำนำ” จะดีกว่า “ประกัน” เพราะผลผลิตเก็บได้เต็ม (จำนำมีฐานอยู่ที่ “ผลผลิต” ถ้าผลิตมากหรือน้อยจะเป็นตัวแปรว่าจะได้เงินมากหรือน้อย)

สำหรับโรงสี การเปลี่ยนแปลงนโยบายสร้างความไม่พอใจอย่างมากให้กับผู้ประกอบการ เพราะการทำงานของนโยบายจำนำข้าวเน้นร่วมมือกับกรมการค้าภายใน กับ อ.ต.ก. เพราะต้องติดต่อกันเรื่องข้อมูล และต้องส่งยอดทุกวัน เนื่องจากการทำงานในโครงการจำนำมีเอกสารที่ต้องจัดการเยอะมาก และการปฏิบัติงานของโรงสีต้องรวมতিจังหวัดเป็นแนวทางหลัก ถ้ามติมีการเปลี่ยนแปลงก็จะกระทบต่อการทำงานพอสมควร การเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่ประกันราคาทำให้เกิดความสับสนว่าโรงสีจะดำเนินการอย่างไรต่อ และในด้านของโกดังเพื่อรองรับการจำนำข้าวที่ได้ลงทุนไปแล้วนั้น ทำให้เกิดภาวะขาดทุนอย่างมาก (ผู้ประกอบการโรงสีแห่งหนึ่ง ในอำเภอบางกระทุ่ม, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

หากกลับมาพิจารณาความขัดแย้งที่เป็นประเด็นทางการเมือง จะพบว่าการบังคับใช้นโยบายประกันราคาข้าวทำให้ผลประโยชน์ที่ชาวนาได้รับมีน้อยลง เพราะราคาส่วนต่างบางครั้งมีน้อยมาก บางครั้งแทบไม่มีความแตกต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาอ้างอิงของรัฐบาล และราคาอ้างอิงไม่คงที่ทำให้เกิดความสับสนและความไม่พอใจ จนทำให้ชาวนาหลายตำบลในอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก เดินทางมารวมตัวกันที่ศาลากลางจังหวัด นำโดย นายมนัส ทับแผลง กำนัน ตำบลชุมแสงสงคราม อำเภอบางระกำ เพื่อประท้วงให้รัฐบาลช่วยเหลือปรับการประกันราคาข้าวขึ้น จากเดิมตันละ 10,000 บาท ราคากลาง 9,886 บาท ให้ขยับขึ้นเป็น 14,000 บาท ราคากลางขึ้นลง ประมาณ 10,000 บาท เพื่อให้เกษตรกรอยู่ได้ เนื่องจากเกษตรกร ต้องแบกภาระปัญหาต่างๆมากมาย อาทิ ค่าปุ๋ย ค่ายา และรวมถึงประสบปัญหาเพลิงกระโดด ทำให้ต้องเสียหายกันจำนวนมาก การเคลื่อนไหวได้รับการตอบรับจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้เข้าไปหารือที่ทำเนียบรัฐบาล (Phitsanulok Hot News, 2554)

อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งของเครือข่ายเชิงสถาบันในพื้นที่ที่มีความรุนแรงไม่มากนัก เพราะมีลักษณะของการปรับตัวให้เข้ากับแบบแผนของนโยบายใหม่มากกว่า ทั้งนี้ เพราะในระดับพื้นที่เป็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายประกันราคาข้าวไม่ได้ทำให้เกิดปัญหาถึงขนาดที่จะเป็นแรงจูงใจให้เกิดการรวมกลุ่มขนาดใหญ่ของผู้เสียผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย จนทำ

ให้เกิดความขัดแย้งในวงกว้าง ในจุดนี้ทำให้เห็นว่าเครือข่ายเชิงสถาบันระดับชาติมีความขัดแย้งกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายจำหน่ายข้าวมาเป็นประกันราคาข้าวมากกว่า เพราะมีผลประโยชน์ที่ผูกพันกับพรรคการเมือง ในขณะที่เครือข่ายปฏิบัติการในพื้นที่ผลประโยชน์มีลักษณะที่ยืดหยุ่นมากกว่า และความเป็นการเมืองในการนำนโยบายมาปฏิบัติมีน้อยกว่า เพราะผู้เข้าร่วมโครงการประกันราคาข้าวคือ ชาวนา ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้ยึดมั่นถึมั่นกับพรรคการเมือง แต่เป็นเรื่องของผลประโยชน์และความช่วยเหลือที่ลงมาถึงชาวนามากกว่า

### 6.5.3 การปรับตัวของเครือข่ายปฏิบัติการนโยบายต่อนโยบายประกันราคาข้าว

เครือข่ายเชิงสถาบันในการนำนโยบายมาปฏิบัติได้มีการปรับตัวอย่างต่อเนื่องหลังจากที่มีการกำหนดนโยบายข้าวใหม่เป็นการประกันราคาข้าว การปรับตัวของเครือข่ายดังกล่าวเน้นที่ความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างธ.ก.ส. กับชาวนา โดยไม่มีโรงสีเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย ทำให้ตัวแสดงหลักที่จะขับเคลื่อนนโยบายประกันราคาข้าว คือ ธ.ก.ส. ต้องมีการเปลี่ยนรูปแบบการทำงานและสร้างแบบแผนความสัมพันธ์ใหม่กับกลุ่มประชาคม “5 เสือ” ในการรับรองพื้นที่การผลิตของชาวนา

ในด้านของธ.ก.ส. พบว่าสามารถปรับตัวเพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบายประกันราคาข้าว พนักงาน ธ.ก.ส. จังหวัดท่านหนึ่งกล่าวว่าจากเดิมที่ต้องติดตามข้าวตลอด ถ้าอนุกรรมการจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ธ.ก.ส.ก็สามารถปรับตัวได้ เพราะการดำเนินการและการสื่อสารผ่านระบบสารบัญชอิเล็กทรอนิกส์ โดยการทำงานของธกส.จะต้องติดตามข้อมูลจาก กขช. และมติกรม. ที่ออกทุกวันอังคาร เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วระหว่างประกันราคากับจำหน่าย ธ.ก.ส.เห็นว่านโยบายประกันราคาจัดการง่ายกว่า ไม่ต้องผ่าน อคส. อ.ต.ก. โรงสี เพราะ ธ.ก.ส.สามารถออกไปหาเกษตรกรได้เลย ผ่านการทำสัญญาประกันรายได้และการรับรองพื้นที่ทำกินของเกษตรกรโดยดูจาก “พื้นนา” ที่ถือครองซึ่งราคาส่วนต่างและราคาตลาดอ้างอิงมาจากสำนักเศรษฐกิจการเกษตร (พนักงาน ธ.ก.ส. จังหวัด, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

สำหรับอีกส่วนราชการหนึ่งที่สำคัญมากในนโยบายจำหน่ายข้าว คือ อคส. นั้น นายชม ยมพา ผู้บริหารอคส. จังหวัดพิษณุโลกแสดงความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายไม่กระทบต่อการทำงานของ อคส. เพราะมีแบบแผนการทำงานจากส่วนกลางอยู่แล้ว และสำหรับนโยบายประกันราคา อคส. มีบทบาทไม่มาก ยิ่งทำงานง่าย เพราะทำแค่ตั้งโต๊ะรับซื้อเพื่อให้ออกโรงสีมาซื้อ อคส.ไม่ต้องดูแลทั้งระบบ (ชม ยมพา, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

ด้านของชาวนาพบว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ชาวนาไม่ค่อยสับสนกับข้อมูลเพราะตื่นตัวกับการรับข่าวสารมาก ทั้งข่าวสารในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่นที่มีช่องทางสื่อสารเป็นของตนเอง

และการทำงานร่วมกับเกษตรกรอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาคมอย่างต่อเนื่อง ทำให้นักวิชาการสามารถปรับตัวได้กับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย พนักงาน ธ.ก.ส. ทำหนึ่งกล่าวว่าสมัยนี้รับสื่อไว้มาก และมาติดต่อธ.ก.ส.ตลอด ซึ่งธ.ก.ส.ต้องรับเรื่องไว้และพูดคุยว่าธ.ก.ส.จะบอก “ผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน” เพื่อไปประสานความเข้าใจ เผยแพร่ข้อมูล เรื่องการเปลี่ยนแปลงต่อเกษตรกรและชาวบ้านต่อไป (ตัวแทนพนักงาน ธ.ก.ส. จังหวัด, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556) สำหรับการติดต่อสื่อสาร พนักงาน ธ.ก.ส. เขต ได้กล่าวถึงการปรับตัวของข้าราชการและนักการเมืองว่าเมื่อนักวิชาการมีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายข้าว ชาวนาจะเข้าหา ส.ส.หรือนักการเมืองท้องถิ่นก่อน และนักการเมืองดังกล่าวจึงนำเรื่องมาหารือกับธ.ก.ส. โดยชาวนาทั้งจากฝั่งที่สนับสนุนรัฐบาลและตรงข้ามรัฐบาลก็เข้ามาติดต่อหมด ธ.ก.ส.ก็จะประสานการทำงานกับ ส.ส.และนักการเมืองท้องถิ่นในด้านการกระจายข้อมูล (พนักงาน ธ.ก.ส. อำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

เมื่อนโยบายประกันราคาข้าวสามารถนำมาปฏิบัติได้ในเวลาหนึ่ง ธ.ก.ส. จังหวัดพบว่าภายใต้ันนโยบายประกันราคา ธ.ก.ส.จะทำงานอย่างไม่รู้ลี้กกดตันเท่าไร และข้อเรียกร้องของเกษตรกรก็น้อยกว่าจำนำ ถ้าในนโยบายจำนำข้าว ส่วนใหญ่ข้อเรียกร้องก็มาจากเกษตรกรที่สนับสนุนการจำนำและสนับสนุนเพื่อเพื่อไทยทั้งนั้น นอกจากนี้การทำงานก็ไม่สะดวกหยุดลงเพราะปัญหาในระดับชาติ อย่างการตรวจสอบโรงสีระดับประเทศ การตรวจสอบคลังกลาง เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าของรัฐบาล ทำให้ระดับจังหวัดต้องมีการมากขึ้นหรือมีงานแทรกเข้ามา ทำให้การปฏิบัติงานสะดวกหยุดลง ซึ่งธกส.จะต้องเข้าร่วมติดตามการตรวจสอบตลอด เพราะถือว่าเป็นผู้จ่ายเงิน แม้ว่าจะไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบก็ตาม (พนักงาน ธ.ก.ส. จังหวัด, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

ในด้านของการปรับตัวทางการเมืองพบว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายกับการเปลี่ยนจุดยืนในการสนับสนุนทางการเมือง ชาวนาท่านหนึ่งเห็นว่าคนพิษณุโลกส่วนน้อยเท่านั้น ที่จะยึดติดกับการเมืองหรือเป็นพวกติดตามการเมืองแบบสุดขั้ว แต่ชาวนาส่วนใหญ่มีลักษณะที่พร้อมที่จะเข้าร่วมกันทุกโครงการที่ให้ความช่วยเหลือและมีประโยชน์กับตนเองมากกว่า การเมืองจึงเป็นเรื่องของผู้บริหารในการหาเสียงและความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่ต้องปฏิบัติมาตลอด ไม่ใช่เปลี่ยนจุดยืนในการเลือกตั้งเพราะเปลี่ยนนโยบายข้าว (ชาวนาท่านหนึ่งในอำเภอบางระกำ, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2556)

ดังนั้น เครือข่ายเชิงสถาบันในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย จากจำนำข้าวมาสู่การประกันราคาข้าวได้อย่างไม่มีปัญหามากนัก เพราะการประกันราคาข้าวในเชิงปฏิบัติการ มีขั้นตอนและระเบียบการดำเนินการที่น้อยกว่าจำนำข้าว รวมถึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์กับหน่วยธุรกิจเอกชนอย่างโรงสี ทำข้าว และตลาดกลางสินค้าเกษตรมากนัก เมื่อเทียบกับนโยบายจำนำที่ต้องพึ่งพิง

ระหว่างกันตลอด เพราะโรงสีเป็นตัวแสดงหลัก ด้วยเหตุนี้ เครือข่ายเชิงสถาบันในการปฏิบัติตามนโยบายในพื้นที่พิษณุโลกสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับชาติที่มีสภาพปัญหาทางบริบททางการเมืองเป็นปัจจัยฉุดรั้งไม่ให้เกิดความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงแบบแผนความสัมพันธ์

จากที่กล่าวมาในส่วนของกรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก เป็นพื้นที่หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับการปฏิบัตินโยบาย ที่มีการจัดเรียงความสัมพันธ์ในการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพื่อเปรียบเทียบกับปรับตัวของเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับชาติ แต่ความสัมพันธ์ที่มีรากฐานจากนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 ยังมีความเข้มแข็ง และสามารถกลับมายึดครองกระบวนการค้าข้าวได้ในช่วงรัฐบาลใหม่ในปี พ.ศ. 2554 ดังจะกล่าวใน ส่วนต่อไป

#### 6.6 ความเปลี่ยนแปลงและคงอยู่ของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว: รัฐอ่อนแอแต่มีศักยภาพสูง

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวที่ได้เข้าปะทะกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายมาสู่นโยบายประกันราคาข้าว ผ่านในระยะเวลากว่า 2 ปี ได้มีปฏิภิกิริยา ความขัดแย้ง และการปรับตัว ทั้งระดับชาติและระดับปฏิบัติการดังที่กล่าวไว้ข้างต้น จนมาสู่ในปี พ.ศ. 2554 การกลับขึ้นมาของรัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร และพรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำจัดตั้งคณะรัฐมนตรี โดยมีนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดเป็นนโยบายหาเสียงหลัก ทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวกลับมาเข้มแข็งอีกครั้ง

บริบททางการเมืองที่มีความขัดแย้งกันอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2553 ที่มีการชุมนุมประท้วงของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) ที่ชุมนุมบนพื้นที่ราชดำเนินและแยกธุรกิจอย่างราชประสงค์ จนนำมาสู่การปราบปรามของรัฐบาลอภิสิทธิ์ ทำให้เกิดผู้บาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 มีความเข้มข้นอย่างยิ่ง โดยสำหรับการหาเสียงช่วงเลือกตั้งนั้น พรรคเพื่อไทยได้ส่งน้องสาวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คือ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เข้าชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีนโยบายหลายชุด เช่น การลดภาษีนิติบุคคล การลดภาษีรถยนต์คันแรก ค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท เงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาท และที่สำคัญที่สุดคือการประกาศว่าจะมีนโยบายจำนำข้าว โดยประกาศราคาจำนำข้าวเปลือกอยู่ที่ 15,000 บาทต่อตัน และข้าวหอมมะลิอยู่ที่ 20,000 บาทต่อตัน

ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ได้มีสิทธิเลือกตั้งออกมาใช้สิทธิทั้งสิ้นร้อยละ 75.03 โดยพรรคเพื่อไทยได้ที่นั่งทั้งสิ้น 265 ที่นั่ง ซึ่งมากกว่าการเลือกตั้งคราวก่อน 76 ที่นั่ง ในขณะที่พรรค

ประชาธิปไตยได้ 159 ที่นั่ง น้อยกว่าการเลือกตั้งคราวก่อน 14 ที่นั่ง ทั้งนี้การที่พรรคเพื่อไทยได้ที่นั่งมากขึ้นมีปัจจัยที่สามารถอธิบายได้หลายปัจจัย แต่ข้อค้นพบหนึ่งจากการเลือกพื้นที่เกิดมาจากปัญหาการประกันราคาข้าว ทำให้ประชาชนหันมาสนับสนุนนโยบายจํานำข้าวของพรรคเพื่อไทยเป็นอย่างมาก

ปัญหาของประกันราคาข้าว นายนิยม ช่างพินิจ ส.ส. จังหวัดพิษณุโลก พรรคเพื่อไทยได้ให้ความเห็นว่า การกำหนดนโยบายที่ดูเหมือนรักษากลไกตลาด แต่ไม่มองว่าข้าวเป็นสินค้าที่ออกเป็นฤดูกาล หากปล่อยให้ดำเนินไปตามกลไกราคาก็อาจทำให้เกิดสภาวะข้าวถูกและแพงเกินไปในการบริโภคและการค้า ทำให้จําเป็นต้องมีนโยบายแทรกแซงด้านราคา โดยมีภาครัฐเป็นเจ้าภาพหลัก พร้อมกับการประสานงานกับทุกภาคส่วน เพราะเห็นว่าหน้าที่หลักของรัฐบาล คือ ป้องกันแทนชวนา ด้าน “ราคา” ที่เคยถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการ หากไม่นับว่านโยบายประกันราคาเอื้อต่อผลประโยชน์ของพ่อค้าและผู้ส่งออกมากกว่า คนที่ชอบนโยบายประกันราคาคือพวก “ไม่ทำอะไร” อาจไม่ได้ทำนาจริงแต่มีที่ดิน หรือที่เรียกว่าปัญหาชวนาปลอม นโยบายประกันราคาข้าวจึงมีปัญหาในเชิงปฏิบัติ (นิยม ช่างพินิจ, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2556) เพราะ

- 1) ราคาอ้างอิง (ลบราคาตลาด จะเท่ากับส่วนต่างที่ได้รับ)
- 2) ราคาตลาด (ตามประกาศของกรมเศรษฐกิจการเกษตร)
- 3) ราคาขายจริงของผู้ประกอบการ (ที่ส่วนใหญ่จะต่ำกว่าประกาศของกรมเศรษฐกิจการเกษตร) เช่น ราคาอ้างอิง 10,000 ราคาตลาด 8,000 (ส่วนต่างคือ 2,000) แต่ชวนาขายให้โรงสีจริงๆ ได้แค่ 6,000 ฉะนั้น ชวนาจะได้รับแค่  $6,000 + 2,000 = 8,000$  ซึ่งต่ำกว่าราคาประกันที่รัฐบาลสัญญาว่าจะได้รับ 10,000

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึงได้บังคับใช้นโยบายจํานำข้าวเลือกนาปี 2554/55 โดยมีเป้าหมายการรับจํานำอยู่ที่ 25 ล้านตัน ระยะเวลาใช้สิทธิอยู่ที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ถึง 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 สามารถไถ่ถอนได้ 4 เดือนนับจากเดือนที่รับจํานำ โดยรับจํานำเฉพาะแบบใบประทวนและรับจํานำข้าวโดยไม่ได้จํากัดขอบเขต ซึ่งมีเงื่อนไขสำหรับการดูแล เช่น โรงสีรับจํานำข้าวเปลือกได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิต การวางหลักทรัพย์ค้ำประกันร้อยละ 50-80 ของมูลค่าข้าวที่เข้าร่วมโครงการ<sup>19</sup>

<sup>19</sup> อย่างไรก็ตาม นโยบายจํานำข้าวในปี พ.ศ. 2554/55 ถูกมองว่าเงื่อนไขในการรับจํานำยังไม่เข้มข้นเพียงพอ ส่งผลให้ในการรับจํานำปี พ.ศ. 2555/56 และ 2556/57 มีเงื่อนไขการรับจํานำมากขึ้น เช่น พันธุ์ข้าว หลักประกัน คุณสมบัติโรงสี ฯลฯ รวมถึงการกำหนดขอบเขตวงเงินในการเข้าร่วมรับจํานำของชวนา



ตารางที่ 6. 10 ราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี พ.ศ. 2554/55

ชนิดข้าว	จำนำไปประทวน
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	20,000
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม)	18,000
ข้าวเปลือกปทุมธานี (42 กรัม)	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดสั้น	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 100%	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 5%	14,800
ข้าวเปลือกเจ้า 10%	14,600
ข้าวเปลือกเจ้า 15%	14,200
ข้าวเปลือกเจ้า 25%	13,800

(หน่วย: บาท/ตัน)

การกลับมาของนโยบายจำนำข้าวทำให้เห็นภาพของรัฐ ภายใต้กำกับของพรรคการเมืองในบริบทประชาธิปไตยแบบประชานิยม ที่รัฐมีศักยภาพในการแทรกแซงกลไกตลาดในรูปแบบที่รัฐเข้าไปควบคุมกลไกราคาข้าว ในขณะที่รัฐกลับมีลักษณะที่อ่อนแอเพราะถูกพรรคการเมืองแทรกแซงในการกำหนดนโยบายอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงนโยบายกลับมาสู่การรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดอย่างมากนี้ ทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวที่ได้ก่อตัวตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2544/45 ได้กลับมาดำเนินการในนโยบายรับจำนำข้าวปี พ.ศ. 2554/55 อีกครั้ง

ด้านของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ พบว่าโรงสีได้กลับกลายมาเป็นกลไกรัฐในการดำเนินนโยบายจำนำข้าวอีกครั้ง ผู้ประกอบการโรงสีท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลซึ่งสะท้อนภาพของงานศึกษาได้อย่างชัดเจนว่า

“...โรงสีเป็นเพียง “หางแถว” ของนโยบาย เพราะต้องเดินตามกฎที่มาจากระดับชาติ โรงสีเหมือน “คนรับจ้าง” ทำงานให้กับรัฐ โดยชวานา

จริงๆจะมีรายได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐมากกว่าผู้ประกอบการเอกชน... การเมืองท้องถิ่นมีบางส่วนที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการโรงสี แต่ส่วนใหญ่ผู้ประกอบการไม่ต้องการยุ่งเกี่ยวกับการเมืองอยู่แล้ว เพราะต้องการประกอบธุรกิจอย่างเดียวให้ราบรื่น ไม่อยากเอาปัญหาอันอื่นมาเพิ่ม ทุกโรงสีส่วนใหญ่ก็ทำงานตามปกติ แต่การเมืองจะเข้ามาแทรกแซงเอง เว้นแต่เมืองโรงสีเกิดปัญหาในการทำงานกับภาครัฐ ก็อาจต้องเข้าไปขอความร่วมมือจากฝ่ายการเมืองให้ช่วยประสานงานให้...”(ผู้ประกอบการโรงสีแห่งหนึ่ง ในอำเภอบางกระทุ่ม, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2556) (เน้นโดยผู้เขียน)

ในขณะเดียวกัน รัฐได้รับหน้าที่ของผู้ประกอบการ กล่าวคือการรับจำนำในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดอย่างมากทำให้ไม่มีชาวนาค้นไหนมาไถ่ถอน รูปแบบของนโยบายจึงการเป็น “รับซื้อ” มากกว่า “รับจำนำ” ผลคือรัฐต้องทำหน้าที่ผู้ประกอบการในการรับซื้อและเก็บสินค้า ผ่าน อคส.ที่ต้องจัดให้มีโกดังกลางในการเก็บข้าวสารที่ผ่านการสีแปรจากโรงสี และการระบายข้าวตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการระบายข้าว ซึ่งมีกระทรวงพาณิชย์และกรมการค้าต่างประเทศมีบทบาทสำคัญ<sup>20</sup>

ดังนั้น การกลับมาของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว สะท้อนให้เห็นภาพของความเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายเชิงสถาบันท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว และความคงอยู่ของเครือข่ายอย่างเข้มแข็งในการรักษาไว้ซึ่งนโยบายจำนำข้าว ถึงกระนั้นแล้ว ข้อค้นพบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวดังกล่าวทำให้เห็นว่านโยบายเศรษฐกิจอย่างนโยบายราคาข้าว ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่จะสามารถกำหนดรูปแบบของนโยบายข้าว ทั้งนี้ เครือข่ายเชิงสถาบันที่กำหนดการตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการนโยบายข้าวจึงมาจากปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจตามทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่

## 6.7 บทสรุป

บริบททางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2552-2554 เป็นบริบทที่มีความขัดแย้งและเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นหลายประการ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวระหว่างนโยบายจำนำข้าวและประกันราคาข้าว การเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ส่งผลให้เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวที่ได้จัดเรียงตัวขึ้นหลังปี พ.ศ. 2544/45 ไม่สามารถหลีกเลี่ยงปฏิสัมพันธ์กับนโยบายใหม่ ที่

<sup>20</sup> การทำหน้าที่ผู้ประกอบการของรัฐดังกล่าว ทำให้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ต้องพบกับการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง ทั้งเรื่องการขายข้าวผ่านบริษัทที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลอย่างบริษัท สยามอินดีก้า จำกัด และการขโมยความผิดของ ป.ป.ช. ในการระบายข้าวแบบรัฐบาลไทยต่อรัฐบาลจีนในปี พ.ศ. 2557 อีกด้วย

ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งเงื่อนไขของนโยบาย และบทบาทของตัวแสดงใหม่ๆ ที่พร้อมเข้ามาช่วงชิงพื้นที่ของผลประโยชน์เดิมที่ดำรงอยู่ในเครือข่ายของนโยบายจํานำข้าว

ในด้านของเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับชาติ การเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การประกันราคาข้าว ตัวแสดงต่างๆ ที่เคยได้รับผลประโยชน์จากเครือข่ายได้มีปฏิริยาต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว และเกิดความขัดแย้งจากการบังคับใช้นโยบายใหม่ ในขณะที่เดียวกันเครือข่ายก็ได้ปรับตัวเพื่อตอบรับกับนโยบายประกันราคาข้าว ที่ลดบทบาทของรัฐและโรงสี และเพื่อบทบาทของการกำหนดราคาด้วยกลไกตลาดและความช่วยเหลือโดยมี ธ.ก.ส. เป็นตัวแสดงสำคัญ การปรับตัวดังกล่าวมีลักษณะชั่วคราว เพื่อรอการเปลี่ยนแปลงนโยบายกลับมาสู่นโยบายจํานำข้าวอีกครั้งในปี พ.ศ. 2554

ในด้านของเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับปฏิบัติการ พบว่าปฏิริยาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานำข้าวมาเป็นประกันราคาข้าวมีลักษณะที่กระจัดกระจายและไม่ได้เป็นระบบเหมือนระดับชาติ แต่จะเน้นไปที่การปรับตัวของตัวแสดงต่างๆ ทั้งโรงสี ที่ต้องกลับมารับหน้าที่เดิมในการประกอบธุรกิจค้าข้าวมากกว่าไปเป็นตัวแทนรัฐในการจํานำข้าว ธ.ก.ส. เขต รับหน้าที่หลักในการจ่ายเงินส่วนต่างเพื่อประกันรายได้ให้กับชาวนา และตัวชาวนาเองที่สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของนโยบายได้เป็นอย่างดี เพราะสามารถเข้าถึงข้อมูลผ่านสื่อและเน้นในเรื่องของทางเลือกที่สามารถให้ผลประโยชน์ช่วยเหลือกันตัวเอง มากกว่ายึดติดกับโครงสร้างการเมืองในระดับชาติ

การเปลี่ยนแปลงกลับมาเป็นนโยบายจํานำข้าวในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2554/55 ได้ดำรงรักษาไว้ซึ่งการจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันที่เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจชุดหนึ่ง โดยมีรัฐและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางในการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจค้าข้าวทั้งการค้าภายในและการส่งออก เครือข่ายนี้จะเป็นตัว "กำหนด" รูปแบบและเงื่อนไขของนโยบายจํานำข้าว เห็นได้จากการเข้าร่วมโครงการที่รัฐเข้าไปแย่งตลาดของเอกชน ส่งผลให้เอกชนที่จะอยู่รอดในธุรกิจค้าข้าว ต้องสร้าง "ความสัมพันธ์" บางอย่างกับรัฐบาล เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลและตลาดที่รัฐบาลครอบครองไว้

ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายจํานำข้าวหรือทำให้นโยบายจํานำข้าวล้มลงไปได้ ไม่ได้มาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น สภาวะขาดทุน เอกชนได้รับความเสียหาย ระบบกลไกราคาข้าวถูกทำให้ปั่นป่วน ฯลฯ แต่จะจํานำข้าวจะประสบปัญหาต่อเมื่อปัจจัย "ทางการเมือง" มีปัญหา กล่าวคือหากความสัมพันธ์ทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง ย่อมกระทบต่อรูปแบบของสถาบันที่จัดเรียงเพื่อนโยบายจํานำข้าว และอำนาจทางการเมืองที่เปลี่ยนไป ก็จะเป็นผลทำให้ความสัมพันธ์เชิงสถาบันดังกล่าวได้รับผลกระทบไปด้วย ความท้าทายทางการเมืองจึงมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของนโยบายจํานำข้าวมากกว่าความท้าทายทางเศรษฐกิจ

## บทที่ 7

### บทสรุป

#### 7.1 ความนำ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำข้าวตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2544/45 ทำให้เกิดการจัดเรียงสถาบันในรูปแบบของเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เป็น “ปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ” แต่ส่งผลต่อพฤติกรรม “การตัดสินใจทางเศรษฐกิจ” ของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้การเมืองในกระบวนการนโยบายจำนำข้าว ซึ่งมีแบบแผนความสัมพันธ์ บรรทัดฐาน และระเบียบเฉพาะระหว่างกัน โดยเครือข่ายเชิงสถาบันดังกล่าวได้ก่อรูปขึ้นหลังนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และรักษานโยบายจำนำข้าวดังกล่าวผ่านการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ในเครือข่าย เพื่อเปลี่ยนจากความสามารถในการกำหนดราคาของการค้าข้าวระหว่างประเทศ มาสู่ความสามารถในการควบคุมราคาภายในประเทศของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว อันมีรัฐและพรรคการเมืองเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม

แบบแผนความสัมพันธ์ดังกล่าวระหว่างภาครัฐและเอกชน ไม่ได้อยู่ในลักษณะของภาคีรัฐ-เอกชน (corporatism) อีกต่อไป กล่าวคือ ไม่ได้มีลักษณะเป็นการตั้งคณะกรรมการร่วมรัฐและเอกชนในการตัดสินใจนโยบาย แต่รูปแบบความสัมพันธ์ของนโยบายจำนำข้าวหลังการจัดเรียงสถาบันในปี พ.ศ. 2544/45 แสดงให้เห็นรูปแบบของรัฐที่มีศักยภาพในการแทรกแซงกลไกตลาด แต่กลับมีกลไกรัฐที่อ่อนแอเพราะถูกควบคุมโดยพรรคการเมือง ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนมีลักษณะของ “รัฐผู้ประกอบการ” คือ รัฐที่เข้าไปทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งซื้อขาย เก็บรักษา และแลกเปลี่ยนข้าว ในขณะที่เอกชนกลายเป็นเพียง “ส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ” ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย เพราะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการแยกไปประกอบกิจการในระบบตลาดปกติ และจำเป็นต้องสร้างความใกล้ชิดกับรัฐและพรรคการเมืองเพื่อเข้าถึงฐานทรัพยากรในกระบวนการนโยบาย

ด้วยเหตุนี้ การใช้กรอบวิเคราะห์ของสถาบันนิยมใหม่จึงช่วยทำความเข้าใจแบบแผนความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นสถาบันทางการเมืองในลักษณะของบรรทัดฐานและระเบียบ เข้าไปกำกับ การตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ ที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ในเครือข่าย การประกาศราคาจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดจึงไม่ใช่เพียงการกำหนดราคาข้าวโดยรัฐหรือการใช้นโยบายประชานิยมในการหาคะแนนเสียง แต่เป็นการสร้างเครือข่ายเชิงสถาบันที่เป็นแบบแผนความสัมพันธ์หลักที่มีอิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจตลอดมากกว่าทศวรรษ (พ.ศ. 2544 – 2557) ในการดูแลและรักษาการเมืองในกระบวนการของนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวจากจำนำไปสู่ประกันราคาข้าว

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงพยายามตอบคำถามหลักเกี่ยวกับการจัดเรียงสถาบันหลังนโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 ใน 3 ประเด็นสำคัญ

- 1) ความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของนโยบายข้าวภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมือง จากยุคส่งเสริมการผลิตข้าวเพื่อการค้ำมาสู่นโยบายจํานำข้าวในช่วงหลังปี พ.ศ. 2544/45 มีลักษณะอย่างไร
- 2) การจัดเรียงสถาบันระหว่างรัฐและสังคมเปรียบเทียบก่อนและหลังนโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 มีลักษณะอย่างไร
- 3) การทำงานและปฏิบัติการของนโยบายจํานำข้าวในประกาศราคาที่สูงกว่าราคาตลาดภายใต้บริบทการเมืองและกระบวนการสร้างประชาธิปไตยหลังปี พ.ศ. 2544/45 มีลักษณะอย่างไร

ทั้งนี้ แต่ละคำถามได้มีข้อค้นพบ ดังจะอธิบายในส่วนต่อไป

## 7.2 พัฒนาการของนโยบายข้าว สู่นโยบายจํานำปี พ.ศ. 2544/45

การอธิบายการเกิดขึ้นของนโยบายจํานำข้าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอธิบายปัจจัยที่เกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของนโยบายข้าวของไทย และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทำให้เห็นรูปแบบของการจัดเรียงสถาบันทางการเมืองในกระบวนการนโยบายข้าวของแต่ละยุคสมัยและแต่ละบริบทที่ส่งผลต่อกันและกัน จนนำมาสู่นโยบายจํานำข้าวในปี พ.ศ. 2544/45

ข้าวได้กลายเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในฐานะที่เป็นสินค้าส่งออกหลักตั้งแต่ช่วงหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบทางเศรษฐกิจของไทยให้มีลักษณะที่เสรีมากยิ่งขึ้น และบริบทของรัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 4-5 ได้ทำการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นสมัยใหม่ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดการปฏิรูปการเกษตร จากการผลิตเพื่อยังชีพไปสู่การผลิตข้าวเพื่อการค้า ชาวนาในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาถือว่าเป็นกลุ่มชาวนาเสรีซึ่งเป็นคนกลุ่มใหม่ที่ผลิตข้าวเพื่อการค้าระหว่างประเทศ เกิดกลุ่มธุรกิจค้าข้าว และระบบสาธารณสุขประเภทที่สนับสนุนการค้าข้าว ช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลของกษัตริย์ถือว่าเป็นตัวแสดงสำคัญในการสร้างรัฐและปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจและการปกครองที่เหมาะสมกับการค้าและการส่งออกข้าว

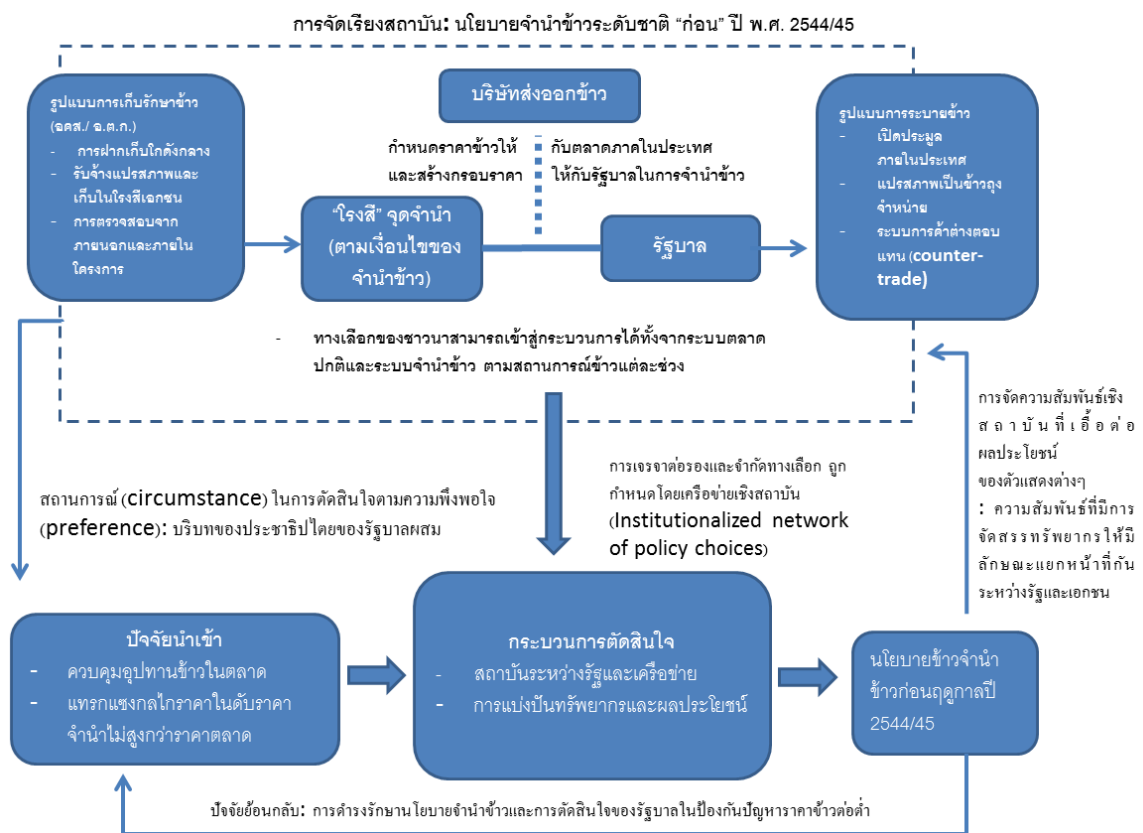
ในเวลาต่อมา เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวสำคัญในช่วงวิกฤตหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาสู่รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยมหลังปี พ.ศ. 2490 ที่พยายามป้องกันการส่งออกข้าวเพื่อรักษาผลผลิตภายในประเทศด้วยการออก “นโยบายพรีเมียมข้าว” เป็นภาษีการส่งออกข้าว ซึ่งกลายมาเป็นรายได้หลักของรัฐบาลโดยรัฐทำหน้าที่ตั้งส่วนเกินจากราคา

ข้าว เพื่อมาหล่อเลี้ยงรัฐบาล ในสภาวะที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น ทั้งนี้รัฐจึงเป็นใจกลางหลักในการออกนโยบายพรีเอมิยมข้าว และการเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจค้าข้าวที่มีความใกล้ชิดและพึ่งพิงรัฐ หรือกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่อิสระจากรัฐ นโยบายดังกล่าวได้สร้างปัญหาให้กับผู้ผลิตข้าวขั้นต้นอย่างชวมนาเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกลุ่มคนที่ต้องแบกรับภาระทางภาษีดังกล่าว

ความไม่พอใจของชวมนาและบริบททางการเมืองที่พัฒนาไปสู่การต่อสู้เคลื่อนไหวในเหตุการณ์เดือนตุลาคม และกระแสการปฏิวัติเขียวที่ทำให้ผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดมากยิ่งขึ้น ทำให้นโยบายพรีเอมิยมข้าวไม่สามารถตอบปัญหาสภาพการณ์ของข้าวได้ รวมถึงการเติบโตของเครือข่ายกลุ่มนอกภาครัฐ (extra-bureaucracy) ทั้งภาคธุรกิจและกลุ่มชวมนา ที่สามารถเข้ามาใกล้กับอำนาจรัฐมากขึ้น ทำให้รัฐและภาคเอกชนมีความใกล้ชิดกัน ในฐานะที่ภาครัฐต้องสร้างกลไกตลาดให้มีเสถียรภาพ ยั่งยืน และสามารถทำให้เกษตรกรสามารถดำรงชีพได้อย่างเพียงพอ รัฐจึงดูแลกลไกตลาดผ่านนโยบายสวัสดิการและประกันราคาสินค้าเกษตร และลดระดับการอุดหนุนจากรัฐพรีเอมิยมข้าวลง ด้วยนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรในปี พ.ศ. 2519 แต่ล้มเหลว ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มธุรกิจถึงกระนั้นแล้ว ในยุคดังกล่าวได้สร้างสถาบันการวิจัยข้าวให้กับกระบวนการผลิตข้าวไทยทำให้ข้าวไทยสามารถพัฒนา (upgrading) จากการวิจัยตั้งแต่ยุคนี้

จนมาสู่ยุคของการสร้างนโยบายข้าวให้เป็นสถาบันมากยิ่งขึ้นภายใต้รัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ และบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนโครงสร้างจากเกษตรฯไปสู่อุตสาหกรรม ชวนามีจำนวนลดน้อยลงและกลายเป็นชวานารับจ้าง มากกว่าเป็นชวานาเสรีเหมือนในยุคแรกเริ่มการพัฒนาการผลิตข้าวเพื่อการส่งออก ทั้งนี้ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคส่งออกที่เติบโตขึ้นจากการกลุ่มธุรกิจชาวจีนในไทยหลายราย จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวโดยการยกเลิกนโยบายพรีเอมิยมข้าวและกำหนดนโยบายใหม่คือ “นโยบายจำหน่ายข้าว” ในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ในการเข้าช่วยเหลือราคาข้าวในสภาวะที่ราคาข้าวตกต่ำ ผ่านนโยบายเงินกู้ของโครงการรับจำหน่ายข้าว นโยบายจำหน่ายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง (แม้ว่าจะเป็นนโยบายระยะสั้น) ร่วมกับนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตร ซึ่งมีคณะกรรมการร่วมของนโยบายข้าว และการตั้งกลุ่มสมาคมค้าข้าวต่างๆ เพื่อมาเจรจาต่อรองกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย

แผนภาพที่ 7.1 เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวก่อนฤดูกาลผลิตปีพ.ศ. 2544/45



แผนภาพที่ 7.1 ได้แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของความสัมพันธ์ในกระบวนการของนโยบายจํานำข้าว “ก่อน” ปีพ.ศ. 2544/45 ที่ภาครัฐและเอกชนได้เข้ามาทำงานร่วมกัน แต่ภายใต้กรอบของราคาจํานำที่ต่ำกว่าราคาตลาด ทำให้ทางเลือกในการเข้าร่วมโครงการของชาวนามีลักษณะที่เปิดกว้างว่าจะเข้าร่วมกันรัฐหรือขายให้กับเอกชน เพราะราคาข้าวไม่ทิ้งห่างกันมาก ทำให้การตัดสินใจขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของราคาข้าวในแต่ละช่วง มากกว่าพึ่งพิงเพียงราคาช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถกำหนดราคาข้าวภายในประเทศได้ เพราะราคาข้าวภายในประเทศยังคงอยู่ภายใต้การดูแลของภาครัฐกิจส่งออกข้าว สภาพดังกล่าวทำให้ราคาส่งออกจึงกำหนดราคาข้าวภายในประเทศ

การอธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวที่ได้รับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง จึงประกอบไปด้วย 5 ตัวแสดงหลักที่สามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) รัฐบาลและกลไกของรัฐบาล เช่น รัฐบาลที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และระบบราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ การเมืองในกระบวนการนโยบายสามารถทำความเข้าใจได้จากกลุ่มตัวแสดงหลักที่ครองอำนาจทางการเมืองนี้

- 2) ผู้ประกอบการโรงสี เป็นตัวแสดงที่ทำงานในระบบการค้าข้าวภายในประเทศ และกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในนโยบายจำหน่ายข้าว
- 3) ผู้ประกอบการอื่นๆ เป็นตัวแสดงที่ไม่ได้อยู่ในเงื่อนงำของโครงการรับจำหน่าย เช่น ท่าข้าว ตลาดกลางสินค้าเกษตรฯ เป็นต้น
- 4) ผู้ประกอบการส่งออกข้าว เป็นตัวแสดงที่ดูแลเรื่องการส่งออกข้าวและเป็นผู้กำหนดราคา แต่หลังจากนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดทำให้เกิดผู้ประกอบการส่งออกข้าวบางรายที่เข้าไปเป็นเครือข่ายกับตัวแสดงรัฐบาลในการทำหน้าที่ระบายข้าวและร่วมกำหนดราคาข้าว
- 5) ชาวนา ในฐานะผู้ผลิตข้าว ภายใต้การเปลี่ยนแปลงนโยบายมาสู่การจำหน่ายข้าว ชาวนาเป็นกลุ่มผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าว ซึ่งได้รับผลประโยชน์จากจำหน่ายข้าว และต้องแบกรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นหลังจากราคาจำหน่ายข้าวสูงกว่าตลาด ทั้งต้นทุนด้านวัตถุดิบและค่าเช่านา



ตารางที่ 7. 1 สรุปการเปลี่ยนแปลงสำคัญเชิงสถาบันของนโยบายข้าว ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจการเมืองไทย

ประเด็นสำคัญ	ยุคก่อตัวของนโยบายข้าว (Emerging stage)	ยุคผลผลิตข้าว (Production stage)	ยุคการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic stage)	ยุคสร้างสถาบันนโยบายข้าว (Institutional stage)	การจัดเรียงสถาบัน “ก่อน” ปี พ.ศ. 2544/45	การจัดเรียงสถาบัน “หลัง” ปี พ.ศ. 2544/45
<b>บริบททางการเมือง</b>	การปกครองแบบราชาธิปไตย และบริบทของการเข้ามาของเศรษฐกิจการค้าหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง	วิกฤตหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม	กระแสการปฏิวัติเขียว และ การ ยุค ประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์เดือนตุลาฯ	รัฐบาลประชาธิปไตยครั้งโบ และ บริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากเกษตรฯ ไปสู่อุตสาหกรรม	บริบทของรัฐบาลผสม การปฏิรูประบบราชการ และ สภาวะฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ	ประชาธิปไตยแบบผสม/ประชาธิปไตยแบบประชานิยม ที่ รัฐบาล มีความเข้มแข็ง และมีนโยบายจากพรรค
<b>ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย</b>	รัฐสร้างเครือข่ายผ่านนโยบายข้าวและนโยบายปฏิรูปสู่ความเป็นสมัยใหม่ ทำให้ถือกำเนิดขบวนการสมัยใหม่ และกลุ่มธุรกิจค้าข้าว	รัฐเป็นใจกลางหลักในการออกนโยบายพรีเมียมข้าว และการเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจค้าข้าวที่มีความใกล้ชิดและพึ่งพิงรัฐ กล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่อิสระจากรัฐ	การเติบโตของเครือข่ายกลุ่มนอกภาครัฐ (extra-bureaucracy) ทั้งภาคธุรกิจและกลุ่มชาวนาที่สามารถเข้ามาใกล้กับอำนาจรัฐมากขึ้น	ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคส่งออก นอกจากนี้ชาวนาสมัยใหม่ได้กลายเป็นชาวนารับจ้างในภาคเกษตร	การทำงานระหว่างรัฐและเอกชนแยกบทบาทระหว่างกัน หรือเป็นภาคีต่อกัน	รัฐและเอกชนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น โดยรัฐเป็นฝ่ายนำ และเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ

ประเด็นสำคัญ	ยุคก่อตัวของนโยบายข้าว (Emerging stage)	ยุคผลผลิตข้าว (Production stage)	ยุคการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic stage)	ยุคสร้างสถาบันนโยบายข้าว (Institutional stage)	การจัดเรียงสถาบัน “ก่อน” ปี พ.ศ. 2544/45	การจัดเรียงสถาบัน “หลัง” ปี พ.ศ. 2544/45
<b>การสร้างบรรทัดฐาน</b>	ตัวแสดงในกระบวนการผลิตข้าวเชื่อมโยงกับระบบตลาดอย่างใกล้ชิด ชาวนากลายเป็นกลุ่มคนที่เติบโตขึ้นสำหรับการผลิตเพื่อการค้า	นโยบายข้าวที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวแสดงทางธุรกิจ ทั้งค้าข้าวภายในประเทศและระหว่างประเทศต้องพึ่งพิงรัฐ เพื่อป้องกันนโยบายชาตินิยม	รัฐและภาคเอกชน มีความใกล้ชิดกัน ในฐานะที่ภาครัฐต้องสร้างกลไกตลาดให้มีเสถียรภาพ ยั่งยืน และสามารถทำให้เกษตรกรสามารถดำรงชีพได้อย่างเพียงพอ	รัฐมีหน้าที่ในการเข้าช่วยเหลือราคาข้าวในสถานะที่ราคาข้าวตกต่ำ ผ่านนโยบายเงินกู้ของโครงการรับจำนำข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด	รัฐและเอกชนแบ่งหน้าที่การทำงาน โดยมีราคาตลาดเป็นปัจจัยกำหนดการตัดสินใจเลือกของชาวนาว่าจะเลือกขายให้กับใคร	รัฐเป็นตัวแสดงสำคัญในการแทรกแซงกลไกราคา และการพึ่งพิงรัฐส่วนกลางภายใต้แนวคิดเรื่องการบูรณาการ
<b>ตัวแสดงตัดสินใจสำคัญ</b>	รัฐบาลกษัตริย์ ตัวแสดงการค้าและการส่งออก	รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม และผู้ส่งออกข้าว ในฐานะกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการพึ่งพิงรัฐ	รัฐบาลจากการเลือกตั้ง และกลุ่มนอกภาครัฐที่สามารถรวมกลุ่มเคลื่อนไหวได้	ผู้ส่งออกข้าวอยู่เหนือการตัดสินใจของรัฐบาล	ภาคธุรกิจส่งออกข้าว สามารถกำกับราคาข้าวในตลาดภายในประเทศ	รัฐและพรรคการเมือง

ประเด็นสำคัญ	ยุคก่อตั้งของ นโยบายข้าว (Emerging stage)	ยุคผลผลิตข้าว (Production stage)	ยุคการเติบโตทาง เศรษฐกิจ (Economic stage)	ยุคสร้างสถาบันนโยบาย ข้าว(Institutional stage)	การจัดเรียง สถาบัน “ก่อน” ปี พ.ศ. 2544/45	การจัดเรียงสถาบัน “หลัง” ปี พ.ศ. 2544/45
กลไกรัฐ	รัฐและระบบราชการ ปฏิรูปเพื่อสร้างระบบ เศรษฐกิจและการ ปกครองที่เหมาะสม กับการค้าและการ ส่งออกข้าว	รัฐทำหน้าที่ตั้งส่วนเกิน จากราคาข้าว เพื่อมาหล่อ เลี้ยงรัฐบาล ในสภาวะที่ ราคาข้าวในตลาดโลก สูงขึ้น	รัฐดูแลกลไกตลาดผ่าน นโยบายสวัสดิการและ ประกันราคาสินค้า เกษตร และลดระดับ การอุดหนุนจากพรีเมียม ข้าวลง	รัฐใช้กลไกบูรณาการของ ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับ ราคาผลผลิตเกษตรกร และคณะกรรมการ นโยบายและมาตรการข้าว ผ่านนโยบายจำนำข้าว	หน่วยงานของ รัฐบาล ปฏิบัติงาน ภายใต้กรอบของ นโยบายแทรกแซง ราคาของการจำนำ ข้าว ไม่ได้ทำหน้าที่ หลักในกระบวนการ การค้าข้าว เพราะมี ภาคเอกชนทำงาน ในส่วนนี้	หน่วยงานของรัฐบาล และภาคเอกชนที่อยู่ ในเงื่อนไขเข้าร่วม โครงการจำนำข้าว โดยภาครัฐต้องมี หน้าที่ทั้งการจัดการ ในกระบวนการจำนำ ข้าว และหน้าที่กึ่ง ผู้ประกอบการในการ รับและระบายข้าว

ประเด็นสำคัญ	ยุคก่อตัวของนโยบายข้าว (Emerging stage)	ยุคผลผลิตข้าว (Production stage)	ยุคการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic stage)	ยุคสร้างสถาบันนโยบายข้าว (Institutional stage)	การจัดเรียงสถาบัน “ก่อน” ปี พ.ศ. 2544/45	การจัดเรียงสถาบัน “หลัง” ปี พ.ศ. 2544/45
<p><b>ผลของการจัดเรียงสถาบันใหม่</b></p>	<p>ข้าวกลายเป็นสินค้าสำคัญทางเศรษฐกิจในการส่งออก และการผลิตข้าวเติบโตขึ้นเพื่อตอบสนองเศรษฐกิจการค้า</p>	<p>รัฐใช้นโยบายพรีเมียมข้าวในการดึงส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกจากระบบตลาด ซึ่งส่งผลให้ชาวนาได้รับผลกระทบจากการกดราคาของผู้ส่งออก</p>	<p>นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรในปี พ.ศ. 2519 แต่ล้มเหลวไม่ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มธุรกิจ แต่ได้สร้างสถาบันการวิจัยข้าวในการผลิตข้าวไทย</p>	<p>นโยบายจำนำข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง (แม้ว่าจะเป็นนโยบายระยะสั้น) ร่วมกับนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตร</p>	<p>ความสัมพันธ์ที่แบ่งแยกหน้าที่ชัดเจนระหว่างหน้าที่ในระบบตลาด และหน้าที่ทางนโยบาย</p>	<p>ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่ใกล้ชิดมากขึ้น ทำให้เอกชนที่ไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขการเป็นหน่วยรับฝากข้าว ต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด</p>

ดังนั้น พัฒนาการดังกล่าวทำให้เห็นความคลี่คลายของนโยบายข้าวของไทย จากยุคเริ่มแรกของการผลิตข้าวเพื่อการค้า มาสู่ยุคของนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด โดยคำอธิบายดังกล่าวทำให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายข้าวในแต่ละยุคเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยบริบทและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบาย หรือกล่าวได้ว่าข้าวกลายเป็นสินค้าการเมืองเพราะเป็นสินค้าที่รัฐบาลในทุกยุคจำเป็นต้องมีนโยบายเข้ามาจัดการ และข้าวถูกทำให้เป็นการเมืองจากการที่เป็นผลผลิตทางการเกษตรหลักของไทยที่มีผู้ได้รับผลกระทบและผู้ได้รับผลประโยชน์ต่อการตัดสินใจนโยบายจำนวนมาก พัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาสู่การสร้างนโยบายข้าวให้กลายเป็นสถาบันที่มีบรรทัดฐานและระเบียบเฉพาะที่กำกับการตัดสินใจของตัวแสดง ผลจากอดีตกลายเป็นปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือในช่วงปี พ.ศ. 2544 ของนโยบายจำหน่ายข้าว ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

### 7.3 การจัดเรียงสถาบันระหว่างรัฐและสังคม/เอกชน ก่อนและหลังนโยบายจำหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2544/45

การจัดเรียงสถาบันของเครือข่ายความสัมพันธ์ในกระบวนการนโยบายจำหน่ายข้าวช่วงก่อนและหลังปี พ.ศ. 2544/45 จำเป็นต้องทำความเข้าใจจุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ (critical juncture) เป็นการอธิบายด้วยแบบแผนความสัมพันธ์เกิดมาจากผลกระทบในอดีต (path dependence) อันนำมาสู่การจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าว ที่เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจในการรักษานโยบายจำหน่ายข้าวเอาไว้

จุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ ที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดมี 3 ปรากฏการณ์สำคัญ ประกอบด้วย

- 1) วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ให้นโยบายการแทรกแซงราคาแบบเดิมที่ประกอบด้วยนโยบาย "ยกระดับราคา" เช่น มาตรการรับซื้อข้าวเปลือกจากโรงสีในราคาที่สูงกว่าตลาดประมาณ 500 บาท ที่มีองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) เป็นผู้ดำเนินการหลัก และนโยบาย "จำหน่ายข้าว" ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นหน่วยงานหลัก การนำเงินในการแทรกแซงราคาที่รัฐบาลจำเป็นต้องกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ ตามมติของคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ปี 2541/42 ถูกตั้งคำถามถึงความทับซ้อนของนโยบาย และวินัยทางการคลังจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (ในกรณียกระดับราคา) และเงินกู้ธนาคารภายในประเทศ (ในกรณีจำหน่าย) และในปี พ.ศ. 2540 นโยบายรับจำหน่ายข้าวไม่เป็นที่นิยมสำหรับชาวนา แม้ว่าจะได้ราคาจำหน่ายใน

ระดับที่ใกล้เคียงกับราคาตลาด เพราะการลดค่าเงินบาทของไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ กระตุ้นให้จำนวนข้าวในการส่งออกสูงขึ้นอย่างมากและราคาส่งออกที่สูงขึ้นเช่นกัน โดยราคาส่งออกที่สูงส่งผลให้ราคาข้าวหน้าฟาร์มและราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นชาวนาจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปพึ่งนโยบายจำนำข้าวในราคาที่ต่ำกว่าตลาดของรัฐบาล แต่ราคาที่สูงขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้ทำให้คุณภาพชีวิตของชาวนาดีขึ้น ต้นทุนต่างๆ ของการผลิตข้าวก็สูงขึ้นเช่นกัน นำมาสู่การเรียกร้องให้มีนโยบายที่สามารถยกระดับรายได้ของชาวนาอย่างชัดเจนจากรัฐบาล

- 2) เกิดขึ้นของขบวนการทางสังคมและกลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่เติบโตมาจากหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ได้เข้ามามีบทบาทในการต่อสู้กับภาครัฐ และเข้ามาดูแลปัญหาเรื่องความยากจนในชนบท ส่งผลในเรื่องของชาวนาซึ่งเป็นกลุ่มหลักของปัญหาหนี้สินและความยากจน ถูกขับเคื้อนจากขบวนการของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) และเกิดการประท้วงของกลุ่มชาวนาและเกษตรกรขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีประเด็นปัญหาหลักคือเรื่องของราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและปัญหาหนี้สินความเดือดร้อนที่เคยเกิดขึ้นและสร้างความขัดแย้งในพื้นที่แบบแยกส่วน ได้ถูกนำมาผนวกรวมกันเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางขึ้น การชุมนุมประท้วงทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสภาพปัญหาทำให้เกิดการเรียนรู้ประสบการณ์การต่อสู้ต่อรองกับรัฐ และการป้องกันผลกระทบจากโครงการพัฒนาและนโยบายต่างๆ จากภาครัฐ ความเข้มแข็งของเครือข่ายทำให้การรวบรวมประเด็นปัญหาและข้อเรียกร้องจากเดิมที่เคยกระจัดกระจาย กลายมาเป็นปัญหาสาธารณะที่ทุกคนในสังคมสามารถร่วมรับผิดชอบ และนำไปสู่การหาข้อเรียกร้องในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนของชาวนา ได้ถูกยกระดับขึ้นมาพูดคุยในเชิงนโยบายระดับชาติมากขึ้นในเรื่องของมาตรการช่วยเหลือต่างๆ ไม่ว่าจะใช้นโยบายด้านกลไกราคาและนโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อเกษตรกร
- 3) รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพจากระบบพรรคการเมืองสองพรรคแข่งขัน และมุ่งหมายให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งจากพรรคการเมืองมากกว่ากลุ่มก้อนทางการเมืองที่กระจัดกระจาย ทั้งในเรื่องของมติพรรค สถานภาพของ สส. และระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น ทำให้พรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 จึงมีกฎหมายเป็นโครงสร้างกำกับการทำงานให้รัฐบาลสามารถมีนโยบายจากพรรค และควบคุมอำนาจการบริหารได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลของพรรคไทยรักไทยและนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร สามารถใช้พรรคการเมืองในการจัดการกับการทำงานของรัฐบาลในการกำหนด

นโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดในการแทรกแซงกลไกราคาข้าวภายในประเทศ เพื่อสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางในการควบคุมราคาข้าวภายในประเทศ ท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์และความท้าทายจากหลายภาคส่วน

ปรากฏการณ์ทั้ง 3 ข้อมาเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อตัวของการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งสามารถเปรียบเทียบรูปแบบของสถาบันก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายข้าวในปี พ.ศ. 2544/45 ได้ 6 ประการดังนี้

- 1) บริบททางการเมืองก่อนปี พ.ศ. 2544 เป็นบริบทของรัฐบาลผสมที่ไม่สามารถออกนโยบายขนาดใหญ่และต่อเนื่องได้ กับสถานะพื้นฟูระบบเศรษฐกิจ การปฏิรูปรัฐบาลและระบบราชการ ทำให้จำเป็นต้องลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้นโยบาย แต่บริบทหลังปี พ.ศ. 2544 มีลักษณะของประชาธิปไตยเสียงข้างมาก ที่มีการบังคับใช้นโยบายจำหน่ายข้าว เพื่อสร้างคະແນນนิยม ผ่านการมีรัฐบาลและพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง
- 2) ความสัมพันธ์แบบเครือข่ายของรัฐและเอกชนก่อนปี พ.ศ. 2544 มีการทำงานระหว่างรัฐและเอกชนแยกบทบาทระหว่างกัน หรือเป็นภาคีต่อกัน ในการกำหนดนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตรฯ และจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด แต่หลังปี พ.ศ. 2544/45 พบว่ารัฐและเอกชนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น โดยรัฐและพรรคการเมืองเป็นฝ่ายนำ และเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ
- 3) การสร้างบรรทัดฐานในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ก่อนนโยบายจำหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2544/45 รัฐและเอกชนแบ่งหน้าที่การทำงาน โดยมีราคาตลาดเป็นปัจจัยกำหนดการตัดสินใจเลือกของตัวแสดงต่างๆ แต่หลังนโยบายจำหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2544/45 รัฐ โดยการนำของพรรคไทยรักไทยเป็นตัวแสดงสำคัญในการแทรกแซงกลไกราคา และการพึ่งพิงรัฐส่วนกลาง ภายใต้แนวคิดเรื่องการบูรณาการในการบริหารงาน ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้นโยบายจำหน่ายข้าวในการแทรกแซงราคาภายในประเทศ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดหลัก
- 4) ตัวแสดงที่สามารถตัดสินใจในกระบวนการการค้าข้าว ก่อนนโยบายจำหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2544/45 ยังเป็นภาคธุรกิจส่งออกข้าว ที่เป็นคนกำหนดราคาในกลไกราคาข้าวภายในประเทศ ในขณะที่หลังปี พ.ศ. 2544/45 ตัวแสดงสำคัญกลายเป็นรัฐและพรรคการเมืองอย่างพรรคไทยรักไทย ที่สามารถควบคุมราคาข้าวภายในประเทศได้
- 5) กลไกของรัฐ ในนโยบายจำหน่ายข้าวก่อนปี พ.ศ. 2544/45 คือ หน่วยงานของรัฐบาลตามปกติ เช่น อคส. อ.ต.ก. เป็นต้น แต่หลังนโยบายจำหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2544/45 ที่มี

ผู้เข้าร่วมโครงการจำนวนมากทำให้หน่วยงานของรัฐบาลและภาคเอกชนที่อยู่ในเงื่อนไขเข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าว โดยภาครัฐต้องมีหน้าที่ทั้งการจัดการในกระบวนการจำหน่ายข้าว และหน้าที่กึ่งผู้ประกอบการในการรับและระบายข้าว ประกอบกันภาคเอกชนตัดสินใจที่จะกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐในการปฏิบัติ ตามนโยบายเพราะได้ผลประโยชน์มากกว่าการค้ารูปแบบปกติ

- 6) ผลของการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวก่อนปี พ.ศ. 2544/45 คือ ความสัมพันธ์ที่แบ่งแยกหน้าที่ชัดเจนระหว่างหน้าที่ในระบบตลาด และหน้าที่ทางนโยบาย แต่หลังนโยบายจำหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2544/45 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่ใกล้ชิดมากขึ้น ทำให้เอกชนที่ไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขการเป็นหน่วยรับฝากข้าว ต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด กล่าวคือต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินกิจการโดยคำนึงถึงปัจจัยของนโยบายข้าวจากรัฐบาลเป็นหลัก

ดังนั้น ข้อค้นพบดังกล่าวจึงตอบคำถามว่าการจัดเรียงสถาบันก่อนและหลังนโยบายจำหน่ายข้าวปี พ.ศ. 2544/45 มีลักษณะอย่างไร ผ่านการพิจารณาบริบททางการเมือง ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย การสร้างบรรทัดฐาน ตัวแสดงตัดสินใจสำคัญ กลไกรัฐ และผลจากการจัดเรียงสถาบันใหม่ ทำให้เห็นภาพของรัฐและสังคม/เอกชน ที่มีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้นในลักษณะของการพึ่งพิงกันภายในเครือข่าย ซึ่งทำให้ภาคของการแบ่งบทบาทระหว่างรัฐและเอกชนจางหายไป เพราะทั้งสองส่วนต่างทำงานคาบเกี่ยวกันระหว่างพื้นที่ทางการเมืองและเศรษฐกิจ

#### 7.4 การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าว และความท้าทายของนโยบายจำหน่ายข้าว

การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวสามารถพิจารณาออกเป็น 2 ช่วงสำคัญ คือ ช่วงของการสร้างเครือข่ายระหว่างปี พ.ศ. 2544-2552 และช่วงของการเผชิญหน้ากับความท้าทายในการเปลี่ยนแปลงไปสู่นโยบายประกันราคาข้าวหลังปี พ.ศ. 2552 ซึ่งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2554 นโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดก็กลับมาอีกครั้ง ทั้งนี้ ในการตอบคำถามเกี่ยวกับการทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดสามารถพิจารณาได้ 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับปฏิบัติการ โดยจะอธิบายผ่านกรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก



ตารางที่ 7. 2 สรุปการทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว

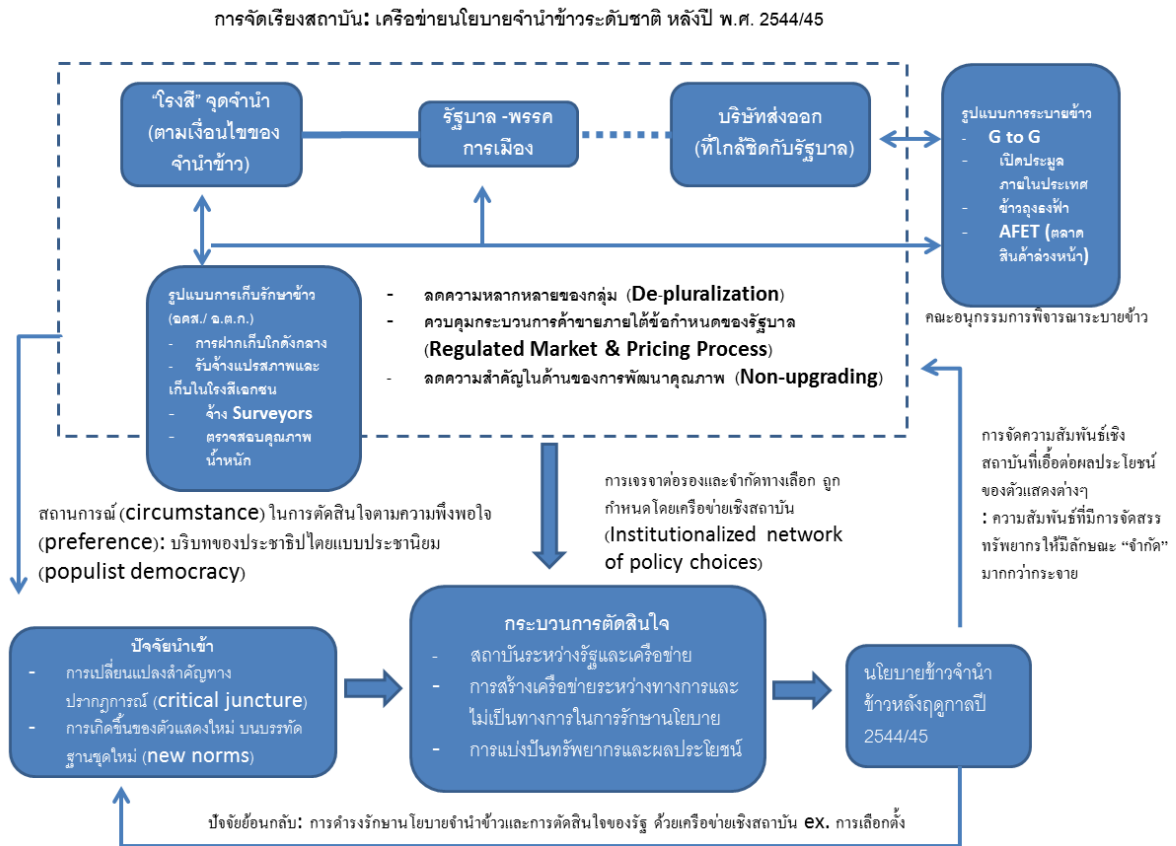
	เครือข่ายเชิงสถาบันในระดับชาติ	เครือข่ายเชิงสถาบันในระดับปฏิบัติการ
ช่วงนโยบาย จำนำข้าว พ.ศ. 2544/45 - 2551/52	ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบ ประชานิยม แบบแผนความสัมพันธ์ ของเครือข่ายเชิงสถาบันที่รัฐบาล และพรรคไทยรักไทยเป็นศูนย์กลาง ความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชน ภาคในประเทศที่กลายมาเป็นกลไก รัฐ และภาคส่งออกที่มีความใกล้ชิด เข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนทรัพยากรใน เครือข่าย เพื่อเป้าหมายในการ เปลี่ยนความสามารถในการควบคุม ราคาข้าว จากตลาดโลกและผู้ส่งออก มาสู่การควบคุมราคาข้าวโดยใช้ เครือข่ายเชิงสถาบันภายในประเทศ	การปฏิบัตินโยบายมีโรงสีที่อยู่ในเงื่อนไข ของนโยบายจำนำข้าวเป็นตัวแสดงหลัก ร่วมกับการทำงานของคณะกรรมการ 5 เสือ ในพื้นที่ เพื่อดูแลการเข้าร่วมโครงการรับ จำนำข้าวของชาวนา ทั้งนี้ความสัมพันธ์ที่ ไม่เป็นทางการระหว่างโรงสี และกลุ่ม เอกชนที่ “ไม่อยู่ในเงื่อนไขจำนำข้าว” โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนขนาดกลาง ที่ เข้ามามีบทบาทในนโยบายจำนำข้าวเพื่อ ความอยู่รอดในการค้าข้าวผ่านวิธีการผิด กฎหมาย เช่น การเลี่ยงใบประทวน เป็น ต้น
ช่วงการ เปลี่ยนแปลง นโยบายข้าว พ.ศ. 2552- 2554	<i>ปฏิภิกิริยา:</i> การต่อต้านการ เปลี่ยนแปลงด้วยองค์ความรู้คนละ ชุดของ 2 นโยบาย และปัญหา ระหว่างตัวแสดงเก่ากับรัฐบาลใหม่ ตัวแสดงในเครือข่ายดังกล่าวแม้ เปลี่ยนจุดยืนทางการเมืองอย่าง พรรคภูมิใจไทย แต่ก็ยังแสดงออกถึง ปฏิภิกิริยาในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้าวเป็นประกันราคาข้าวของพรรค ประชาธิปัตย์  <i>ความขัดแย้ง:</i> กลุ่มธุรกิจเอกชนที่เคย ได้รับประโยชน์จากเครือข่าย กับ รัฐบาลที่ต้องการเปลี่ยนแปลง นโยบายข้าว ทั้งจากนอกรัฐบาล พรรคประชาธิปัตย์ และภายใน	<i>ปฏิภิกิริยา:</i> ความไม่พอใจในระดับพื้นที่ การ ที่มีลักษณะกระจัดกระจาย เพราะ เน้นเรื่องของผลประโยชน์ใหม่จาก นโยบายประกันราคาข้าว มากกว่ายึดติด กับเครือข่ายเดิม  <i>ความขัดแย้ง:</i> การเปลี่ยนบทบาทนำของ เกษตรกรอำเภอ ไปสู่ธ.ก.ส. และการชุมนุม ประท้วงเพื่อเรียกร้องการยกระดับราคา อ้างอิงของนโยบายประกันราคาข้าวให้ ใกล้เคียงกับจำนำข้าวมากขึ้น แต่ไม่ได้มีความ เข้มข้นมากนัก  <i>การปรับตัว:</i> ชาวนาและข้าราชการ สามารถปรับตัวได้ดีต่อการเปลี่ยนแปลง นโยบาย แต่ปัญหาในการปรับตัวจะเป็น

	<p>รัฐบาลผสม ระหว่างพรรคภูมิใจไทย และประชาธิปัตย์</p> <p>การปรับตัว: กลุ่มธุรกิจภายในประเทศอย่างโรงสี และการกลับมาของกลุ่มธุรกิจส่งออกที่ไม่สามารถเข้าถึงเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว</p>	<p>โรงสีที่ลงทุนในการขยายพื้นที่เก็บข้าวเพื่อรองรับการจำนำ และบทบาทที่กลับสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบตลาดปกติ</p>
--	---	---

#### 7.4.1 การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวระดับชาติ

การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดหลังปี พ.ศ. 2544/45 เกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการนโยบายของรัฐบาลในบริบทประชาธิปไตยแบบประชานิยมและข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้เกิดการบังคับใช้นโยบายแทรกแซงกลไกราคาข้าวขนาดใหญ่ และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรจำนวนมากจากการพึ่งพิงระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายดังกล่าว ภาพนั้นสามารถสรุปได้จากแผนภาพที่ 7.1 ตามคำอธิบายดังนี้

แผนภาพที่ 7. 2 เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวหลังฤดูกาลผลิตปีพ.ศ. 2544/45



เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย เป็นนโยบายราคา (pricing policy) มากกว่าที่จะเป็นนโยบายประชานิยม (populist policy) ในตัวของมันเอง เพราะนโยบายจํานำข้าวใช้กลไกของรัฐและพรรคการเมืองมากกว่าการสร้างคุณลักษณะพิเศษให้กับตัวบุคคล แต่ด้วยบริบทของประชาธิปไตยแบบประชานิยม ที่เน้นเรื่องของเสียงข้างมากและการออกนโยบายเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงระดับกว้าง ทำให้ประชาธิปไตยแบบประชานิยมจะเป็นสถานการณ์ (circumstance) ในการกำกับความต้องการต่างๆ (preferences) ของตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่าย ให้พึ่งพิงต่อรัฐและสร้างเป้าหมายที่เอื้อประโยชน์กับพรรคการเมือง หรือกล่าวได้ว่านโยบายจํานำข้าวคือความพยายามทำให้นโยบายสาธารณะให้กลายเป็นการเมือง (politicization of public policy) ที่ให้กลุ่มธุรกิจเอกชนมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เข้าสู่ศูนย์กลางและพึ่งพิงการตัดสินใจของรัฐมากยิ่งขึ้นในการควบคุมราคาข้าวภายในประเทศจากข้อกำหนดของรัฐมากกว่าจากกลุ่มผู้ส่งออก

บทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายทั้งพรรคการเมือง กลไกรัฐ กลุ่มธุรกิจภายในประเทศ และกลุ่มภาคส่งออก จึงไม่สามารถตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวเอง (maximizing interest) แต่จำเป็นต้องหาผลประโยชน์ที่ได้ขึ้นอยู่กับ การแบ่งปันทรัพยากรของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายที่ลงตัวและยอมรับได้ (satisfying interest) ของตัวแสดงทุกกลุ่ม ที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยไม่ใช่ภาค

เศรษฐกิจ (non-economic factor) คือ ปัจจัยของเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีบรรทัดฐานและระเบียบเฉพาะ กล่าวคือการจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันทางการเมือง (political institutional arrangement) ที่ทำให้เกิดแบบแผนความสัมพันธ์ในการดำเนินนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด การสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวประกอบไปด้วยตัวแสดงหลัก 4 กลุ่ม ประกอบด้วย รัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นการแกนนำในการควบคุมการบริหารกลไกองคาพยพของรัฐ (state entity) อย่างหน่วยงานราชการต่างๆ กลุ่มโรงสีภายใต้เงื่อนไขของนโยบายรับจำนำข้าว และให้ผลประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวเข้าสู่ตลาดต่างประเทศที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล หรือกล่าวได้ว่ากลไกตลาดในสภาวะปกติไม่สามารถเป็นแรงกระตุ้น (incentives) ในการตัดสินใจของตัวแสดง แต่ปัจจัยเครือข่ายเชิงสถาบันการเมืองเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาล พรรคการเมือง องคาพยพของรัฐต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมสร้างแบบแผนความสัมพันธ์กับโรงสีกลุ่มธุรกิจค้าข้าวภาคในประเทศและกลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวสู่ต่างประเทศที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลมีบทบาทในกระบวนการทั้งหลายของนโยบายจำนำข้าว

การสร้างบรรทัดฐานในเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ถูกสร้างขึ้นจากกระบวนการตัดสินใจนโยบายจำนำข้าวโดยมีรัฐบาลและพรรคการเมืองอย่างพรรคไทยรักไทยเป็นใจกลางความสัมพันธ์ของเครือข่าย โดยมีภาคเอกชนทั้งโรงสีภายในประเทศและบริษัทส่งออกข้าว เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ และหน่วยงานของรัฐทั้งในด้านการรับฝากข้าวและการระบายข้าว เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายภายใต้การกำกับของบรรทัดฐาน ทั้งนี้ บรรทัดฐานใหม่ดังกล่าวจึงทำให้แบบแผนความสัมพันธ์ของเครือข่ายสามารถควบคุมราคาข้าวจากสถาบันภายในประเทศ มากกว่าการกำหนดราคาข้าวจากราคาตลาดโลกและกลุ่มผู้ส่งออก

ในด้านของปัจจัยย้อนกลับที่เป็นกลไกในการสร้างโครงสร้างแรงจูงใจของตัวแสดง (incentive structure) ในการเข้ามาสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายของนโยบายจำนำข้าวสามารถพิจารณาได้ 3 กรณี คือ

- 1) แรงจูงใจที่ทำให้เกิดความร่วมมือ (collaboration) ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย ผลสะท้อนกลับจึงยึดโยงให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ มีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น
- 2) แรงจูงใจที่ทำให้รักษาเสถียรภาพ (stability) ของเครือข่ายในการรักษาระเบียบ (order) ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ระหว่างกัน
- 3) แรงจูงใจในการรักษาบรรทัดฐานของสถาบัน ให้ดำรงอยู่ได้ ท่ามกลางความท้าทายจากสภาพแวดล้อมอื่นๆ

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการรับจำนำข้าวในปี พ.ศ. 2547/48 ที่เพิ่มเป้าหมายการรับจำนำเป็น 9 ล้านตัน และกำหนดราคาเป้าหมายนำหรือราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดร้อยละ 30 ตามที่กล่าวในตารางที่ 5.5 นั้น ทำให้ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าวกลายเป็นฐานเสียงหลักของความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย คือกลุ่มประชากรในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกลุ่มจังหวัดในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เช่น ออยุธยา สิงห์บุรี ปทุมธานี เป็นต้น แสดงออกผ่านชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2548 ที่พรรคไทยรักไทย ได้รับคะแนนเสียงชนะพรรคประชาธิปัตย์ โดยพรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียง 14,077,711 เสียง ได้ที่นั่ง สส. จำนวน 375 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 56.4 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ทำให้สามารถทำการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยได้ การเลือกตั้งดังกล่าวมีหลากหลายปัจจัยเป็นตัวกำหนดความสำเร็จของพรรคไทยรักไทย แต่ความสำเร็จดังกล่าว ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าส่งผลอย่างยิ่งต่อการรักษาเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด

ดังนั้น ผลลัพธ์ของเครือข่าย ด้านหนึ่งคือผลลัพธ์ที่ตั้งใจ (intended consequence) คือการลดความหลากหลายของกลุ่ม (de-pluralization) ในการแข่งขันในกลไกตลาด มาสู่การสร้างเครือข่ายเฉพาะที่มีรัฐและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลาง และการควบคุมกระบวนการค้าข้าวภายใต้ข้อกำหนดของรัฐบาลและนโยบายราคา (regulated market and pricing policy) ราคาข้าวภายในประเทศจึงไม่ได้เคลื่อนไหวภายใต้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่เป็นปัจจัยเชิงสถาบันการเมืองที่กำหนดกลไกราคาข้าวและความเป็นไปในเศรษฐกิจการค้าข้าวภายในประเทศ

อีกด้านหนึ่งคือผลลัพธ์ที่ไม่ตั้งใจ (unintended consequence) เป็นเรื่องของผลกระทบต่อความสำคัญในด้านของการพัฒนาคุณภาพข้าว (non-upgrading) ที่นโยบายจำนำข้าวในราคาสูงกว่าตลาดเป็นส่วนหนึ่งที่ทำลายโครงสร้างแรงจูงใจ (incentive structure) ของชาวนาและผู้ประกอบการในการพัฒนาสายพันธุ์ข้าว เพราะเงื่อนไขของนโยบายกำหนดราคาที่แน่นอน ทำให้สามารถผลิตประเภทที่ “ข้าวเบา” ที่คุณภาพไม่ดีและไม่เหมาะสมกับการบริโภค มีอายุการเก็บเกี่ยว 90-100 วัน ทำให้สามารถนำข้าวเข้าสู่กระบวนการรับจำนำได้มากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์หลังจากการสร้างเครือข่ายเชิงสถาบันในนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดทำให้วิถีการผลิตข้าวเปลี่ยนแปลงไป และทำให้การวิจัยข้าวที่มีมาตลอดในช่วงทศวรรษที่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ถูกทำให้สะดุดหยุดลง เพราะไม่เป็นที่ต้องการของตลาด และการไม่เป็นที่ต้องการดังกล่าวไม่ใช่เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่เป็นปัจจัยทางการเมืองคือการประกาศนโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดนั่นเอง

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2552-54 จากนโยบายจํานําข้าวมาสู่ การประกันราคาข้าว ที่ประกอบกับบริบทความขัดแย้งทางการเมืองทั้งการรัฐประหารและการชุมนุม ใหญ่กลุ่มการเมืองสีเสื้อ และความท้าทายจากนักวิชาการและกลุ่มสมาคมค้าข้าวต่างๆ ทำให้ตัวแสดง ในเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับชาติเคยได้รับผลประโยชน์จากเครือข่ายได้มีปฏิกริยาต่อต้านการ เปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว และเกิดความขัดแย้งจากการบังคับใช้นโยบายใหม่ ในขณะเดียวกัน เครือข่ายก็ได้ปรับตัวเพื่อตอบรับกับนโยบายประกันราคาข้าว ที่ลดบทบาทของรัฐและโรงสี และเพื่อ บทบาทของการกำหนดราคาด้วยกลไกตลาดและความช่วยเหลือโดยมี ธ.ก.ส. เป็นตัวแสดงสำคัญ การ ปรับตัวดังกล่าวมีลักษณะชั่วคราว เพื่อรอการเปลี่ยนแปลงนโยบายกลับมาสู่นโยบายจํานําข้าวอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2554

#### 7.4.2 การทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานําข้าวระดับพื้นที่: กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก

ในภาคปฏิบัติการของนโยบายจํานําข้าว ได้ก่อให้เกิดการจัดเรียงเครือข่ายเชิงสถาบันของ นโยบายจํานําข้าว เพื่อดูแลกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมายตามแผนภาพที่ 7.2 การปฏิบัตินโยบายมีโรงสีที่อยู่ในเงื่อนไขของนโยบายจํานําข้าวเป็นตัวแสดงหลัก ร่วมกับการทำงาน ของคณะกรรมการ 5 เสือในพื้นที่ เพื่อดูแลการเข้าร่วมโครงการรับจํานําข้าวของชาวนา ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการระหว่างโรงสี และกลุ่มเอกชนที่ “ไม่อยู่ในเงื่อนไขจํานําข้าว” โดยเฉพาะ อย่างยิ่งเอกชนขนาดกลาง ที่เข้ามามีบทบาทในนโยบายจํานําข้าวเพื่อความอยู่รอดในการค้าข้าวผ่าน วิธีการผิดกฎหมาย



อยู่ในเงื่อนไขจํานำข้าว เพื่อเข้าถึงพื้นที่ของชาวนาที่ต้องการเข้าร่วมโครงการรับจํานำและเป็น แสวงหาผลประโยชน์เพื่อความอยู่รอดของกลุ่มธุรกิจที่ไม่สามารถเข้าถึงโครงการรับจํานำได้ เช่น ตลาดกลางสินค้าเกษตร และท่าข้าว ต่างๆ และความสัมพันธ์ในการเก็บข้าว สีแปรสภาพ และการ ตรวจสอบ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเอกชน คือ โรงสี กับหน่วยงานตรวจสอบทั้งจาก ภายนอกและภายใน

*ตัวแสดงในกระบวนการตรวจสอบ* ประกอบด้วยการตรวจสอบจากภาคเอกชน เป็นการ ว่าจ้างเอกชนจากภายนอกทำการตรวจสอบโกดังสินค้าของรัฐบาล เอกชนดังกล่าวถูกเรียกว่าเซอร์เวเยอร์ (Surveyor) จะทำหน้าที่ตรวจสอบจาก “ภายนอก” องค์การราชการ เอกชนดังกล่าวจะได้รับการว่าจ้างจากรัฐบาลในการตรวจสอบโกดังสินค้าในพื้นที่ที่มีการรับจํานำข้าว และการตรวจสอบจาก ภาครัฐ เป็นการตรวจสอบ “ภายใน” ผ่านการสุ่มตรวจของคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยตำรวจ หน่วยงานระดับกรมในจังหวัด ฝ่ายปกครอง ธ.ก.ส. และรวมไปถึงกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)

ปฏิสัมพันธ์ที่เครือข่ายในพื้นที่มีต่อเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับประเทศดูได้จากด้านของมติ ของคณะรัฐมนตรีที่เข้ามามีส่วนกำกับและวางเงื่อนไขในการจัดเรียงสถาบันในระดับปฏิบัตินโยบาย เพราะเงื่อนไขดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบการตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ ภาคเอกชนในพื้นที่ที่ต้องเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจจากการค้าขายข้าวมาเป็นจํารับฝากข้าว ซึ่ง เป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลภายใต้เงื่อนไขที่จํากัดของนโยบายจํานำข้าวในการแสวงหา ผลประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเอง รวมถึงอิทธิพลของเครือข่ายในการกำกับตรวจสอบของการนำ นโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติด้วย

ผลของนโยบายจํานำข้าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองในพื้นที่ พิษณุโลก กล่าวคือพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกที่เคยเป็นของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทย ได้มีการ เปลี่ยนแปลงฐานคะแนนเสียงตามพื้นที่ความเหมาะสมในการปลูกข้าว กล่าวคือ

- พื้นที่พิษณุโลกตอนล่าง เช่น บางระกำ บางกระทุ่ม พรหมพิราม เหมาะกับการปลูก ข้าว: เป็นฐานเสียงของเพื่อไทยหรือพรรคไทยรักไทยเดิม
- พื้นที่พิษณุโลกตอนบน เช่น วังทอง วัดโบสถ์ ชาติตระการ นครไทย นั้นไม่เหมาะกับการปลูกข้าว: เป็นฐานเสียงของประชาธิปัตย์
- ตัวเมือง: คะแนนเสียงกระจัดกระจาย เพราะการเมืองท้องถิ่นเป็นของเพื่อไทย แต่การเมืองระดับชาติเป็นของประชาธิปัตย์

เครือข่ายเชิงสถาบันระดับปฏิบัติการของนโยบายจํานำข้าวแสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่าง โรงสี ชาวนา และคณะกรรมการ 5 เสือ ถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ และมีการตรวจสอบจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ที่ไม่เป็น



ทางการของภาคเอกชนที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขของนโยบายจํานำข้าว แต่จําเป็นต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ เครือข่ายปฏิบัติการ เพื่อรักษาความอยู่รอดของธุรกิจ แม้ว่าจะต้องแบกรับความเสี่ยงจากการตัดสินใจ ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของวิธีการดำเนินกิจกรรมการค้าข้าวในจังหวัด พิษณุโลกจึงสะท้อนให้เห็นภาพรวมของนโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดหลังปี พ.ศ. 2544/45 ที่การตัดสินใจของรัฐได้เข้ามาจำกัดการตัดสินใจของตัวแสดงในภาคเอกชนอย่างมาก และ เครือข่ายดังกล่าวเป็นปัจจัยที่เพียงพอในการอธิบายส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของฐานคะแนน เสียในจังหวัดพิษณุโลกอีกด้วย ทำให้เห็นว่าเครือข่ายเชิงสถาบันสามารถเป็นได้ทั้งตัวแปรต้นและตัว แปรตามของปรากฏการณ์ของนโยบายจํานำข้าว

เมื่อเครือข่ายระดับปฏิบัติการต้องเผชิญกับความท้าทายในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจาก จํานำข้าวไปสู่การประกันราคาข้าว พบว่าปฏิกริยาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง นโยบายจํานำข้าวมาเป็นประกันราคาข้าวมีลักษณะที่กระจัดกระจายและไม่ได้เป็นระบบเหมือน ระดับชาติ แต่จะเน้นไปที่การปรับตัวของตัวแสดงต่างๆ ทั้งโรงสี ที่ต้องกลับมารับหน้าที่เดิมในการ ประกอบธุรกิจค้าข้าวมากกว่าไปเป็นตัวแทนรัฐในการจํานำข้าว ธ.ก.ส. เขต รับหน้าที่หลักในการ จ่ายเงินส่วนต่างเพื่อประกันรายได้ให้กับชาวนา และตัวชาวนาเองที่สามารถปรับตัวต่อการ เปลี่ยนแปลงของนโยบายได้เป็นอย่างดี เพราะสามารถเข้าถึงข้อมูลผ่านสื่อและเน้นในเรื่องของ ทางเลือกที่สามารถให้ผลประโยชน์ช่วยเหลือกันตัวเอง มากกว่ายึดติดกับโครงสร้างการเมืองใน ระดับชาติ

จากที่กล่าวมานี้ เครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดหลังปี พ.ศ. 2544/45 สามารถทำความเข้าใจผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ในเรื่องของการจัดเรียงสถาบันเพื่อ สร้างแบบแผนความสัมพันธ์ที่เข้ามาจำกัดกระบวนการนโยบายจํานำข้าว ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมี การแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่ รวมไปถึงการปกป้องรักษา นโยบายจํานำข้าวของเครือข่ายดังกล่าวด้วย การอธิบายปรากฏการณ์หลังนโยบายจํานำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 จึงไม่ใช่เรื่องของคณะกรรมการร่วมตัดสินใจระหว่างรัฐและเอกชน แต่เป็นเรื่องของ เครือข่ายเชิงสถาบันที่เส้นแบ่งระหว่างรัฐและเอกชนบางลง เพราะรัฐเข้าไปทำหน้าที่ผู้ประกอบการ และเอกชนกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ ทำให้เครือข่ายดังกล่าวสามารถควบคุมกลไกราคาข้าว ภายในประเทศได้มากกว่าการปรับตัวตามราคาข้าวในตลาดโลกและการควบคุมโดยผู้ส่งออกข้าวราย ใหญ่

## 7.5 อนาคตของนโยบายจำนำข้าว และการกำหนดนโยบายภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบประชาธิปไตย

ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ที่พรรคเพื่อไทยสามารถเอาชนะและตั้งรัฐบาลโดยมี นายกรัฐมนตรีหญิงคือนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ทำให้นโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดกลับมาด้วย การกลับมาของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว สะท้อนให้เห็นภาพของความเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายเชิงสถาบันท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว และความคงอยู่ของเครือข่ายอย่างเข้มแข็งในการรักษาไว้ซึ่งนโยบายจำนำข้าว ถึงกระนั้นแล้ว ข้อค้นพบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวดังกล่าวทำให้เห็นว่านโยบายเศรษฐกิจอย่างนโยบายราคาข้าว ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่จะสามารถกำหนดรูปแบบของนโยบายข้าว ทั้งนี้ เครือข่ายเชิงสถาบันที่กำหนดการตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการนโยบายข้าวจึงมาจากปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจตามทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่

ในรอบปี พ.ศ. 2556 ได้มีนโยบายจำนำข้าวภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2555/56 เปิดรับจำนำปีละ 2 ครั้ง/แปลง/ราย ไม่แยกนาปีและนาปรัง โดยไม่จำกัดปริมาณเป้าหมายในการรับจำนำ ภายใต้ระยะเวลาโครงการจำนำ คือ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ถึง 31 มกราคม 2557 (ระยะเวลารับจำนำ คือ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 – 15 กันยายน พ.ศ. 2556) โดยชาวนารายได้มีวงเงินรับจำนำเกิน 500,000 บาท ต้องให้คณะกรรมการระดับจังหวัดตรวจสอบ

จากตารางที่ 7.3 พบว่าในโครงการรับจำนำข้าวฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2555/56 เปิดรับจำนำสองรอบ มีจำนวนข้าวที่เข้าสู่โครงการรับจำนำทั้งสิ้น 22 ล้านตัน โดยแยกตามภูมิภาคจากมากไปหาน้อย ประกอบด้วยภาคเหนือ 9.5 ล้านตัน ภาคกลาง 8.5 ล้านตัน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4 ล้านตัน และภาคใต้ประมาณ 3.3 แสนตัน หน่วยงานของภาครัฐในการเป็นหน่วยรับจำนำข้าว คือ อคส. มีข้าวในโครงการ 18 ล้านตัน ที่แบ่งเก็บตามโรงสีและคลังกลางตามสัญญาสต็อกข้าวของรัฐบาล

ในด้านของภาครัฐกิจที่ต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐในโครงการรับจำนำข้าว คือ “โรงสี” พบว่าโรงสีเปิดเป็นจุดรับฝาก 869 โรง และเปิดเป็นจุดรับจำนำนอกพื้นที่ 627 จุด ดังนั้นข้าวในโกดังของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2556 จึงเพิ่มขึ้นมาอีก 22 ล้านตัน บวกกับยอดคงคลังเดิม ซึ่งเป็นภาระของรัฐบาลในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการระบายข้าว ไม่ว่าจะด้วยกรณีการค้าระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือการเปิดประมูลข้าวให้เอกชน

ตารางที่ 7.3 รายงานผลการรับจำนำข้าวเปลือก ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56

(1 ต.ค. 2555 – 28 พ.ย. 2556)

จังหวัด	โรงสีที่เปิดรับฝาก (โรง)			เปิดรับนอกพื้นที่ (จุด)			จำนวนใบประทวน (ใบ)			จำนวนจ้าง ร.ก.ส. (ราย)	ปริมาณรับจำนำข้าวเปลือก (ตัน)								
	อ.ค.ส.	อ.ค.ก.	รวม	อ.ค.ส.	อ.ค.ก.	รวม	อ.ค.ส.	อ.ค.ก.	รวม		รับจำนำ รวม	แยกตามชนิดข้าวเปลือก					แยกตามหน่วยรับจำนำ		
												ข้าวเจ้า	หอมมะลิ	หอมจังหวัด	ปทุมธานี	ข้าวเหนียว	อ.ค.ส.	อ.ค.ก.	ร.ก.ส.
<b>รับจำนำรอบ 1</b>																			
ภาคเหนือ	154	64	218	76	9	85	616,074	144,038	760,112	228	5,768,679	4,520,244	368,009	427,364	85	452,976	4,480,113	1,286,609	1,956
ด.อ.เฉียงเหนือ	173	46	219	294	61	355	790,599	159,439	950,038	14,344	3,523,885	244,626	3,034,450	-	-	244,809	2,789,712	653,208	80,965
ภาคกลาง	289	57	346	156	22	178	402,684	72,134	474,818	6	5,015,539	4,911,649	-	67,264	36,588	39	4,322,385	693,115	39
ภาคใต้	74	12	86	9	-	9	25,763	2,240	28,003	-	191,119	191,119	-	-	-	-	172,949	18,170	-
<b>รวมรอบ 1</b>	<b>690</b>	<b>179</b>	<b>869</b>	<b>535</b>	<b>92</b>	<b>627</b>	<b>1,835,120</b>	<b>377,851</b>	<b>2,212,971</b>	<b>14,578</b>	<b>14,499,222</b>	<b>9,867,638</b>	<b>3,402,459</b>	<b>494,628</b>	<b>36,673</b>	<b>697,824</b>	<b>11,765,159</b>	<b>2,651,102</b>	<b>82,960</b>
<b>รับจำนำรอบ 2</b>																			
ภาคเหนือ	153	57	210	63	5	68	347,560	77,271	424,831	-	3,767,824	3,593,233	-	-	1,436	173,155	3,017,428	750,397	-
ด.อ.เฉียงเหนือ	84	6	90	98	16	114	114,510	13,653	128,163	-	571,168	510,137	-	-	1,187	59,843	511,558	59,610	-
ภาคกลาง	275	57	332	146	24	170	275,314	46,224	321,538	-	3,489,532	3,437,063	-	-	52,468	-	3,023,335	466,197	-
ภาคใต้	73	12	85	11	2	13	19,868	3,026	22,894	-	148,850	148,850	-	-	-	-	126,351	22,499	-
<b>รวมรอบ 2</b>	<b>585</b>	<b>132</b>	<b>717</b>	<b>318</b>	<b>47</b>	<b>365</b>	<b>757,252</b>	<b>140,174</b>	<b>897,426</b>	<b>-</b>	<b>7,977,374</b>	<b>7,689,284</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>55,092</b>	<b>232,998</b>	<b>6,678,672</b>	<b>1,298,702</b>	<b>-</b>
<b>รวมรอบ 1 รอบ 2</b>																			
ภาคเหนือ	154	64	218	76	9	85	963,634	221,309	1,184,943	228	9,536,503	8,113,478	368,009	427,364	1,522	626,131	7,497,541	2,037,006	1,956
ด.อ.เฉียงเหนือ	173	46	219	294	61	355	905,109	173,092	1,078,201	14,344	4,095,053	754,763	3,034,450	-	1,187	304,652	3,301,270	712,818	80,965
ภาคกลาง	289	57	346	156	22	178	677,998	118,358	796,356	6	8,505,071	8,348,712	-	67,264	89,056	39	7,345,721	1,159,311	39
ภาคใต้	74	12	86	9	-	9	45,631	5,266	50,897	-	339,969	339,969	-	-	-	-	299,300	40,669	-
<b>รวมรอบ 1 และ 2</b>	<b>690</b>	<b>179</b>	<b>869</b>	<b>535</b>	<b>92</b>	<b>627</b>	<b>2,592,372</b>	<b>518,025</b>	<b>3,110,397</b>	<b>14,578</b>	<b>22,476,596</b>	<b>17,556,922</b>	<b>3,402,459</b>	<b>494,628</b>	<b>91,765</b>	<b>930,822</b>	<b>18,443,831</b>	<b>3,949,805</b>	<b>82,960</b>

(ที่มา: ศูนย์บริหารจัดการโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร กรมการค้าภายใน)

ปัญหาของนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยและนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554/55 เป็นต้นมา ถูกเปิดเผยออกในหลายด้าน เช่น ปัญหาการใช้นโยบายไม่มีประสิทธิภาพ สภาพะชาตทุนจากการใช้งบประมาณจำนวนมากแต่ไม่สามารถช่วยชาวนาที่เดือนร้อน และการทุจริตคอร์ปชั่นต่างๆ รวมไปถึงปัญหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ทำการตรวจสอบการระบายข้าวของรัฐบาลด้วยวิธีการค้าข้าวแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล (G to G) ระหว่างรัฐบาลไทยและจีนว่ามีความเป็นไปได้ที่ยังไม่มีการซื้อขายจริงตามที่รัฐบาลกล่าวอ้าง การที่รัฐบาลไม่สามารถหางบประมาณในการจ่ายเงินจำนำข้าวในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2556/57 และการชุมนุมในปี พ.ศ. 2556-57 ของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กปปส.) ที่ยกปัญหาเรื่องนโยบายจำนำข้าวมาโจมตีอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาทั้งหลายดังกล่าวทำให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำข้าวหรือทำให้นโยบายจำนำข้าวล้มลงไปได้ ไม่ได้มาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น สภาพะชาตทุน เอกชนได้รับความเสียหาย ระบบกลไกราคาข้าวถูกทำให้ปั่นป่วน ฯลฯ แต่จะจำนำข้าวจะประสบปัญหาต่อเมื่อปัจจัย "ทางการเมือง" มีปัญหา กล่าวคือหากความสัมพันธ์ทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง ย่อมกระทบต่อรูปแบบของสถาบันที่จัดเรียงเพื่อนโยบายจำนำข้าว และอำนาจทางการเมืองที่เปลี่ยนไป ก็จะเป็นผลทำให้ความสัมพันธ์เชิงสถาบันดังกล่าวได้รับผลกระทบไปด้วย ความท้าทายทางการเมืองจึงมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของนโยบายจำนำข้าวมากกว่าความท้าทายทางเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวมานี้ การทำความเข้าใจเรื่องการจัดเรียงสถาบันจะช่วยคลี่คลายปัญหาเกี่ยวกับเครือข่ายอำนาจของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ ที่ต่อสู้และต่อรองผลประโยชน์ในเมืองในกระบวนการนโยบายจำนำข้าวหลังปี พ.ศ. 2544/45 เป็นต้นมา อนาคตของนโยบายจำนำข้าวจึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของเครือข่ายเชิงสถาบันดังกล่าวว่าสามารถที่จะรักษานโยบายจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดได้มากหรือน้อยเพียงใด และยังต้องการควบคุมราคาข้าวจากกลไกของเครือข่ายเชิงสถาบันภายในประเทศ มากกว่าให้ราคาข้าวขับเคลื่อนผ่านราคาตลาดโลกและการกำกับราคาโดยผู้ส่งออกต่อไปหรือไม่

งานศึกษาชิ้นนี้จึงไม่สามารถตอบคำถามของนโยบายจำนำข้าวได้ในทุกด้าน แต่งานชิ้นนี้จะเป็นส่วนเติมเต็มเพื่อช่วยอธิบายนโยบายจำนำข้าว ผ่านกรอบของทฤษฎีทางรัฐศาสตร์อย่างแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ และการอธิบายเครือข่ายแบบแผนความสัมพันธ์ทางอำนาจในกระบวนการนโยบายจำนำข้าว นำไปสู่เป้าหมายสูงสุดคือการใช้กรอบการวิเคราะห์ทางรัฐศาสตร์ ในการช่วยอธิบายเพิ่มเติมคำอธิบายนโยบายจำนำข้าวจำนวนมากที่ใช้กรอบของการวิเคราะห์นโยบายและกรอบการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์

## 7.6 ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี

7.6.1 การศึกษานโยบายสาธารณะจำเป็นต้องเข้าใจความสัมพันธ์ทางอำนาจในฐานะที่เป็นโครงสร้างในการขับเคลื่อนนโยบาย ตั้งแต่ระดับการตัดสินใจสู่การปฏิบัติ ซึ่งการทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายดังกล่าว จำเป็นต้องศึกษาในภาพรวมเพื่ออธิบายนโยบายในฐานะปรากฏการณ์ทางการเมือง ทั้งนี้ ในทางรัฐศาสตร์ที่เห็นว่ากรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) กลายเป็นกระแสรวมเข้าหากัน (convergence) ของทฤษฎีทั้งหลายทางรัฐศาสตร์ ตามคำกล่าวที่ว่า “we are all institutionalists now” (Pierson and Skocpol 2002: 706) ทำให้สถาบันนิยมใหม่สามารถเป็นเครื่องมือขนาดใหญ่ที่ช่วยทำความเข้าใจการเมืองในกระบวนการนโยบายได้

7.6.2 การศึกษาด้วยกรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ ซึ่งเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่มีหลายรูปแบบและหลายระดับ สามารถศึกษา “ข้ามพื้นที่” ระหว่างกันได้ ซึ่งงานศึกษาเรื่องจำนำข้าว ชี้ให้เห็นพยายามใช้สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) กับสถาบันนิยมทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice institutionalism) เข้ามาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อทำความเข้าใจทั้งระดับสถานการณ์ต่างๆ (circumstances) ที่กำหนดการตัดสินใจ (decision-making) ของตัวแสดง อย่างไรก็ตาม การใช้ทฤษฎีข้ามระดับการอธิบาย (cross-level of analysis) จำเป็นต้องเข้าใจข้อจำกัดของระดับการอธิบายทั้งในระดับโครงการและตัวแสดงอย่างรอบด้านด้วย

7.6.3 การศึกษาเกี่ยวกับสถาบันนิยมใหม่ ไม่ได้จำกัดอยู่ที่การทำความเข้าใจกฎ ระเบียบ และบรรทัดฐาน ของตัวแสดงเพียงเท่านั้น แต่สามารถผสมผสานทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะเข้ามาในการอธิบายปรากฏการณ์ของนโยบายสาธารณะได้ เช่น ทฤษฎีรัฐนิยม ทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย และกรอบวิเคราะห์แบบการจัดการปกครอง เป็นต้น การศึกษาที่อาศัยความหลากหลายทางทฤษฎีจะเป็นการต่อยอดไปสู่การพัฒนากรอบการวิเคราะห์ใหม่ ที่ไม่ใช่เพียงการศึกษาตามเงื่อนไขเพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้ดังกล่าว มีความเสี่ยงในที่จะเกิดข้อผิดพลาดในการวิเคราะห์ เพราะต้องนำสิ่งที่อาจจะดูขัดแย้งหรือแตกต่างกัน เข้ามาวิเคราะห์ร่วมกัน แต่ความเสี่ยงดังกล่าว คือ โอกาสในการพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์และพัฒนางานวิชาการทางรัฐศาสตร์ของไทย

## 7.7 ข้อเสนอแนะงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษานโยบายจำนำข้าว

7.7.1 งานวิจัยเรื่องการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวชี้ให้เห็นได้ให้ภาพรวมของนโยบายจำนำข้าว ทั้งในระดับชาติและระดับปฏิบัติการของนโยบาย อย่างไรก็ตาม งานดังกล่าวเป็นงานวิจัยใน

ภาพกว้าง จึงจำเป็นต้องอาศัยงานวิจัยอื่นๆ ในอนาคต ที่จะต้องสนใจในรายละเอียดและเลือกประเด็นมาศึกษาอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เช่น

- เครือข่ายความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในการนำนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติ โดยการศึกษาในอนาคต ควรเป็นลักษณะ “กรณีศึกษา” (case study) เฉพาะพื้นที่ เพื่อแสวงหาความสัมพันธ์อย่าง “ไม่เป็นทางการ” ออกมา ผ่านการลงพื้นที่และเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการของนโยบายข้าวในลักษณะของ “คนใน” ที่เข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการได้
- เครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์กับการผลิตและการระบายข้าวของไทย ที่เข้าไปมีส่วนร่วมและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง
- การศึกษานโยบายข้าวในฐานะ “อาวุธทางการเมือง” ในการโจมตีรัฐบาล ในแต่ละยุคสมัย ซึ่งนโยบายข้าวถือว่าเป็นสินค้าการเมืองที่มีประสิทธิภาพอย่างมาก ในการใช้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในด้านของการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการตรวจสอบขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่อาจเกิดปัญหาด้านต่างๆ ว่าแต่ละยุคมีความแตกต่างอย่างไร ทั้งนี้ อาจมองนโยบายข้าวในฐานะกรอบคิด (framing analysis) ของขบวนการทางสังคมในการต่อสู้กับรัฐบาลของเครือข่ายกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ ได้เช่นกัน
- งานศึกษานโยบายข้าวในอนาคตควรมีการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายวิเคราะห์ (policy analysis) กับนโยบายศึกษา (policy studies) เข้าหากัน แม้ว่าทั้งสองสาขาจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก แต่ความแตกต่างดังกล่าวไม่ควรเป็นเส้นแบ่งปิดกั้นความพยายามที่จะเชื่อมโยงองค์ความรู้ระหว่างการประเมินความคุ้มค่าของนโยบายกับการทำความเข้าใจนโยบายในฐานะปรากฏการณ์
- ขยายผลการศึกษาและทดลองใช้ตัวแบบความสัมพันธ์ของนโยบายข้าว เพื่อไปศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจและการจัดเรียงสถาบันของนโยบายสินค้าเกษตรอื่นๆ ว่ามีความเหมือนหรือความแตกต่างจากนโยบายข้าวอย่างไร

7.7.2 งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายจํานำข้าวในอนาคต ต้องพยายามเข้าใจ “การเมือง” ที่อยู่ในกระบวนการนโยบาย เพื่อตอบคำถามว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายจําเป็นต้องอาศัยปัจจัยใดในการพัฒนาหรือแก้ไขข้อบกพร่องของนโยบายข้าว ท่ามกลางการต่อสู้ต่อรองของตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมได้เสียในกระบวนการนโยบาย การศึกษาดังกล่าวจึงนำมาสู่คำตอบของการแก้ไขนโยบายที่แตกต่างจากการวิเคราะห์ทางรัฐประศาสนศาสตร์และเศรษฐศาสตร์

7.7.3 การศึกษานโยบายข้าวในอนาคต ควรมุ่งให้ความสำคัญกับผลการศึกษาที่ทำให้คุณภาพชีวิตของกลุ่มคนที่เสียโอกาสมาตลอดหลายทศวรรษทางการเมืองอย่างชานาชากรจนในหลายพื้นที่ หรืออย่างน้อยที่สุด ต้องชี้ให้เห็นปัญหาว่าขั้นตอนใดหรือตัวแสดงใด ได้ส่วนเกินจากกระบวนการค้าข้าวและการกำหนดนโยบายข้าว เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการจัดสรรทรัพยากรของนโยบายข้าวใหม่ อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น



## รายการอ้างอิง

กมลวัฒน์ เต็มไป. 2550. *การผลิต การตลาดในประเทศ และการส่งออกข้าวหอมมะลิไทย*.  
เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2530. *บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: เศรษฐศาสตร์  
การเมืองว่าด้วยชาวนาสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: โครงการหลังสี่เล่ม สถาบันวิจัยสังคม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_. 2540. “จากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (2517-2522) ถึง สมัชชาคน  
จน (2538- ) : ความต่อเนื่องและความขาดตอน” ใน *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง*.  
ฉบับที่ 3.

\_\_\_\_\_. 2542. “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519: สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่ง  
ประเทศไทย” ใน *เส้นทางชาวนาไทย: รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่ง  
ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง.

กรมวิชาการเกษตร. 2548. *เขตศักยภาพการผลิตข้าว จังหวัดพิษณุโลก*. สถาบันวิจัยข้าว กรม  
วิชาการเกษตร.

จุฑาทิพย์ และคณะ. 2547. *ทางเลือกใหม่สำหรับการรับจำนำข้าวเปลือกและลำไยอบแห้ง*.  
กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ฉัตรชัย ปะมะโต. 2548. *แนวทางการปรับปรุงกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกผ่านสหกรณ์  
การเกษตร ในเขตภาคกลางของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขา  
เศรษฐศาสตร์สหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ไชยยงค์ ชูชาติ. 2503. *เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย ว่าด้วย การผลิต การบริโภค และการ  
จำหน่ายข้าว สหกรณ์ขายข้าว ปัญหาและวิธีแก้ไขและการค้าข้าวของ  
สหรัฐอเมริกา*. พระนคร : แพร์พิทยา.

ชัยศักดิ์ ไพรัชกุลภักดี. 2531. *การวิเคราะห์อุปสงค์เงินกู้จำนำข้าวเปลือกในโครงการจำนำ  
ข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร*. วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.



- ชัยยันต์ พรหมหิตร. 2547. **ปัญหาการชำระคืนเงินกู้ของเกษตรกรปลูกข้าวในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดชัยภูมิ.** วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ชูศรี บัวรักษ์. 2539. **การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2536/37.** วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ดรุณี ชันโท. 2544. **การประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือก จังหวัดเชียงใหม่.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2548. **การเมืองเรื่องข้าว ภายใต้อำนาจรัฐทุนผูกขาด.** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. 2552. **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ธัญญรัตน์ พรหมภิชัย. 2550. **ความคุ้มค่าจากการจำนำข้าวเปลือกของชาวนาในจังหวัดเชียงใหม่ ในปีการผลิต 2548/49.** วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธัญญา รุ่งชาญชัย. 2555. **แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในจังหวัดกำแพงเพชร.** วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยี สรรสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- นवलนุช พิริยวิทย์โยภาส. 2523. **การศึกษาระบบการค้าข้างของเอกชนและรัฐบาลในกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท. 2548. **การศึกษาปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกรัฐบาล ปี 2546 กรณีศึกษาอำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร.** วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

- นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์. 2553. *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต “The Political Economy of the Paddy Pledging Market Intervention Measures”*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. 2556. “บทที่ 7: ผลกระทบจากนโยบายแทรกแซงราคาข้าวของรัฐ” ใน *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า”*. โครงการการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- นิตา ทองนิตย์. 2551. *การวิเคราะห์ผลตอบแทนของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- บุญแนะ แซ่หลี่. 2551. *การดำเนินงานของโรงสีในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2549/2550 ในอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต บริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เบ็ญจรงค์ พุทธอัญชลี. 2543. *วิเคราะห์มาตรการโครงการรับจำนำข้าวของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. 2546. *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ซิลค์เวอร์ม.
- ไพโรจน์ โพธิ์พฤษาวงศ์. 2533. *การศึกษาทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พานาโยโต, อีโอดอร์. 2536. *กุศโลบายชายข้าว (Food and agriculture policy)*. อีโอดอร์ พานาโยโต บก. แปลโดย วราพร สุรวดี และ อุดม เกิดพิบูลย์. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- พิมพ์จันทร์ จุติกุลสันติสิน. 2527. *การดำเนินการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลฤดูการผลิตปี 2524/2525*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รังสรรค์ ณะพรพันธ์. 2530. *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเอมิยมข้าว*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. 2546. *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: มติชน.

ประกาศ ปับตบแต่ง. ม.ป.ป. *50 ปี การต่อสู้ของขบวนการชาวนาไทย*. ชุดบทความสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยในรอบ 50 ปี, สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน คณะทำงานไทยเพื่อจัดตั้งกลไกสิทธิของมนุษยชนระดับภูมิภาคอาเซียน.

\_\_\_\_\_. 2541. *การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก

\_\_\_\_\_. 2542. “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516” ใน *เส้นทางชาวนาไทย: รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง.

ประกาศ ปับตบแต่ง, สุภา ไยเมือง และบัญชา แก้วส่อง. 2546. *การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มเกษตรกร*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประสาน พูลเวช. 2550. *การศึกษาความพึงพอใจของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี ปี 2548*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. 2551. *จากปฏิวัติเขียวสู่พันธู์วิศกรรม: บทเรียนสำหรับอนาคตเกษตรกรรมไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : มูลนิธิชีววิถี.

\_\_\_\_\_. 2554. *ปฏิรูปเกษตรกรรมเพื่อความมั่นคงทางอาหาร: บทวิเคราะห์และปฏิบัติการทางนโยบาย*. นนทบุรี : มูลนิธิชีววิถี.

วันชัย มีชาติ. 2530. “นโยบายข้าวของรัฐ: ทำไมข้าวเปลือกถูก ข้าวสารแพง” ใน *วารสารสังคมศาสตร์*. ปีที่ 24 ฉบับที่ 2. หน้า 88-103.

\_\_\_\_\_. 2532. *นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล: ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศจินทร์ ประชาสันต์ และคณะ. 2555. *ทางเลือกทางการตลาดของชาวนา: ผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อความไม่เป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน์*. มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย), สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สารภี พรนิมิตร. 2528. *การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และองค์การคลังสินค้า*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุพจน์ แสงชัย. 2547. *กระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของจังหวัดร้อยเอ็ด ฤดูกาลผลิต ปี 2544/2545*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สุชาติ ภิญโญ. 2538. *ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาสันป่าตอง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมพร อิศวิลานนท์. 2552. "พลวัตเศรษฐกิจการผลิตข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า" ใน *เอกสารประกอบการประชุมเวทีข้าวไทยปี 2552 เรื่อง "วิกฤตข้าวไทย: ใครจะแก้"*. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน กรุงเทพมหานคร.
- \_\_\_\_\_. 2553. *ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย*. กรุงเทพฯ: ชุดโครงการการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย สถาบันคลังสมองของชาติ.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. 2533. "การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ: บทสำรวจสถานะความรู้เบื้องต้น" ใน *ความรู้ นักเศรษฐศาสตร์ไทย*. สมชัย ฤชุพันธุ์ บก. กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- \_\_\_\_\_. 2534. *ฟาร์มแอกต์ ฉบับปี 2528 ของสหรัฐอเมริกา กับผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย: กรณีศึกษาเรื่องข้าว*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- สมบัติ สระแก้ว. 2549. *การศึกษาความคิดเห็นของเกษตรกรลูกค้าและเกษตรกรทั่วไปต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/2548 ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร : กรณีศึกษาอำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์.

- โสภิต พงษ์รัตนานุกูล และดวงทิพย์ ศิริกาญจนารักษ์. 2554. *รายงานสถานการณ์ข้าวไทย เดือนธันวาคม 2553 และไตรมาส 4 ปี 2553*. สำนักงานเศรษฐกิจภาค สำนักงานภาคเหนือ.
- อภิชัย พันธเสน และ มนตรี เจนวิทย์การ. 2531. *การเมืองเรื่องข้าว: นโยบาย ประเด็นปัญหา และความขัดแย้ง*. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. 2539. *ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- \_\_\_\_\_. 2542. *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- อารยัญชศรี บังเกิดสุข. 2548. *ผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่มีผลต่อตลาดกลางข้าวเปลือก ของสหกรณ์การเกษตร ในจังหวัดลพบุรี*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อาภากรวี สุจิตาภรณ์. 2554. *ส่วนเกินผู้ผลิตและเงินอุดหนุนของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี*. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อัมมาร์ สยามวาลา. 2522. *ข้าวในเศรษฐกิจของไทย*. กรุงเทพฯ : มุลินีโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์
- อัมมาร์ สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง. 2533. *ประมวลความรู้เรื่องข้าว*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อินแกรม, เจมส์ ซี. 2552. *การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850-1970*. แปลโดย สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์ ชิเกมิ, ชูศรี มณีพุกักษ์ และเฉลิมพจน์ เอี่ยมกมลลา. กรุงเทพฯ: มุลินีโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. 2556. *ความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจนโยบายของคณะรัฐมนตรี กับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองผ่านข้าวตามสื่อ: กรณีธกสเอ็นจีวีและการเปลี่ยนจากการจำนำข้าวเป็นประกันราคาข้าว*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- Atkinson, Michael M. and William D. Coleman. 1992. "Policy Network, Policy Communities and the Problems of Governance" in *Governance*. Vol. 5, No.2. pp. 154-180.
- Barabasi, Albert-Laszlo. 2002. *Linked: The New Science of Networks*. Cambridge, Massachusetts: Perseus Publishing.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*. New Jersey: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Beyond the Miracle of the Market: the Political Economy of Agrarian Development in Kenya*. Second edition. New York. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Institutions and Development" in *Journal of African Economies*. Vol. 15. pp. 10-61.
- Beetham, David. 1974. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: George Allen & Unwin.
- Bell, Coral. 2002. "Normative Shift" in *National Interest*, No. 70. pp. 44-54.
- Blanco, Ismael, Vivien Lowndes and Lawrence Pratchett. 2009. "Re-organising Babylon: On the Meaning of Policy Networks and Network Governance and Their Democratic Consequences" Paper prepared for the conference *Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation*. Roskilde University.
- Block, Fred. 1994. "The Roles of the State in the Economy" in *The Handbook of Economic Sociology* edited by Neil J. Smelser and Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- Borzal, Tanja A. 1998. "Organizing Babylon: On the Different Conception of Policy Network" in *Public Administration*. Vol. 76, No.2 . 253-273.

- Brummelhuis, Han Tan. 2005. *King of the Waters: Homan Van Der Heide and the Origin of Modern Irrigation in Siam*. Leiden: KITLV Press.
- Buchanan, James and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Canovan, Margaret. 1999. "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy" in *Political Studies*. No.47, Page 2-16.
- Carothers, Thomas. 2002. "The End of the Transition Paradigm" in *Journal of Democracy*. Vol.13, No.1. pp. 5-21.
- Chatterjee, Partha. 2008. "Peasant Cultures of the Twenty-First Century" in *Inter-Asia Cultural Studies*. Vol. 9, No.1. pp. 116-126.
- Chenvidyakarn, Montri. 1979. *Political Control and Economic Influence: A Study of Trade Associations in Thailand*. Ph. D. dissertation, The University of Chicago.
- Chenvidyakarn, Montri. 1979. *Political Control and Economic Influence: A Study of Trade Association in Thailand*. Ph.D. dissertation, University of Chicago.
- Coleman, William D. and Grace Skogstad (eds). 1990. *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Compston, Hugh. 2009. *Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test*. New York: Palgrave Macmillan.
- Crawford, Sue E.S. and Elinor Ostrom. 1995. "A Grammar of Institutions" in *The American Political Science Review*. Vol. 89, Issue 3. pp. 582-600.
- Davies, David M. 1967. *The Rice Bowl of Asia*. London: Robert Hale.
- Diamond, Larry. 1996. "Is the Third Wave Over?" in *Journal of Democracy*. Vol.7, No.3. pp. 20-37.

- \_\_\_\_\_. 2002. "Thinking about Hybrid Regimes" in *Journal of Democracy*. Vol.13, No.2. pp. 21-35.
- Doner, Richard F. 1992. "Limits of State Strength: Toward an Institutionalist View of Economic Development" in *World Politics*. Vol. 44, No.3. pp. 398-431.
- \_\_\_\_\_. 2009. *The Politics of Uneven Development: Thailand's Economic Growth in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Approaches to the Politics of Economic Growth in Southeast Asia" in *Politics of Modern Southeast Asia: Critical Issues in Modern Politics* (Volume IV) edited by Allen Hicken. London and New York: Routledge.
- Dowding, Keith. 1995. "Model of Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach" in *Political Studies*. Vol. 43. 136-158.
- \_\_\_\_\_. 2001. "There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Course in British Universities" in *Political Studies*. Vol 49. 89-105.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*. Fourth edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Forssell, Sara. 2009. *Rice Price Policy in Thailand: Policy Making and Recent Development*. Sweden: Department of Economics at the University of Lund.
- Francois Molle, Thippawal Srijantr (eds.) 2003. *Thailand's Rice Bowl: Perspectives on Agricultural and Social Change in the Chao Phraya Delta*. Bangkok: White Lotus.



- Fritzen, Scott A. 2009. "Public Administration" in *Contemporary Southeast Asia* edited by Mark Beeson. Second edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" in *The National Interest*. No.16. pp. 3-18.
- Geddes, Barbara. 2005. "Uses and Limitations of Rational Choice" in *Comparative Politics: Critical Concept on Political Science*. edited by Howard J.Wiarda. Oxon: Rutledge.
- Green, Donald P. and Justin Fox. 2007. "Rational Choice Theory" pp.269-281. in *The Sage Handbook of Social Science Methodology*. edited by William Outhwaite and Stephen P. Turner. New York: Palgrave Macmillan.
- Greif, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Political Economy: Lesson from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guyot, James F. and Pisan Suriyamongkol. 1985. *The Bureaucratic Polity at Bay*. Bangkok: School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Polity Press: Cambridge.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms" in *Political Studies*. Vol. 44, No. 5.
- Ham, Christopher and Michael Hill. 1993. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Second edition. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Haralambos, Michael, Martin Holborn, and Robin Heald (eds.) 2004. *Sociology: Themes and Perspectives*. London: Hammersmith.
- Hart, Gillian. 1992. "Agrarian Change in the Context of State Patronage" in *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia* edited by Gillian Hart, Andrew Turton, and Benjamin White, with Brian Fegan and Lim Teck Ghee. Berkeley: University of California Press.

- Helco, J. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment" in *The New American Political System* edited by A. King. Washington D.C.; American Enterprise Institute.
- Hood, Christopher. 1990. "Review: Rediscovering Institutionalism" in *Journal of Public Policy*. Vol. 10, No.3. 349-351.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. London : University of Oklahoma Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Democracy for the Long Haul" in *Journal of Democracy*. Vol.7, No.2. pp. 3-13.
- Ingram, James C. 1955. "The Role of Government in the Rice Industry" in *Economic Change in Thailand Since 1850*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ishii, Yoneo. 1978. "Political Structure of a Rice-Growing State" in *Thailand: A Rice-Growing Society*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Isvilanonda, Somporn and Nipon Poapongsakorn. 1995. *Rice Supply and Demand in Thailand: The Future Outlook*. Sectoral Economic Program Thailand Development Research Institute.
- Isvilanonda, Somporn and Seiichi Fukui. 2009. "Global Competitiveness of Thai Rice: Before and After the Currency Crisis" in *Readings in Thailand Rice Economy* edited by Ruangrai Tokrisna. Nonthaburi: Faculty of Economics, Kasetsart University.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Katznelson, Ira and Barry R. Weingast (eds.) 2005. "Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism" in *Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.

- Kesboonchoo-Mead, Kullada. 2004. *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. First published. London: RoutledgeCurzon.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternative and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingstone, Peter E. 2001. "Why Free Trade 'Losers' Support Free Trade: Industrialists and the Surprising Politics of Trade Reform in Brazil" in *Comparative Political Studies*. Vol.34, No.9. pp. 986-1010.
- Knight, Alan. 1998. "Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico in *Journal of Latin American Studies*. Vol. 30, No.2. pp. 223-248.
- Knuttila, Murray and Wendee Kubik. 2000. *State Theories: Classical, Global, and Feminist Perspectives*. Third edition. London : Zed Books.
- Koeble, Thomas A. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology" in *Comparative Politics*. Vol. 27, No. 2 (January).
- Koliba, Christopher, Jack W. Meek and Asim Zia. 2011. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. London, New York: CRC press.
- Laothamatas, Anek. 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder: Westview Press.
- Leinhardt, Samuel (Ed.). 1977. *Social Networks: A Developing Paradigm*. New York: Academic Press.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of Muddling Through" in *Public Administration Review*. Vol 19, No. 2 (Spring.)
- Lipset, S. M. and Stein Rokkan (eds). 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction" in *Party System and Voter Alignments*. New York: Free Press.

- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach" in *Theory and Methods in Political Science* edited by David Marsh and Gerry Stoker. Third edition. New York: Palgrave Macmillan.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" in *The American Political Science Review*. Vol. 70, No.3. 734-749.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Elaborating the New Institutionalism" in *The Oxford Handbook of Political Institutions* edited by R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, David and Martin Smith. 2000. "Understanding Policy Network: towards a Dialectical Approach" in *Political Studies*. Vol 48 (1).
- Nee, Victor. 2003. "The New Institutionalism in Economics and Sociology" in *Handbook for Economic Sociology* edited by Neil Smelser and Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- Nelson, Michael H. 2003. "Chachoengsao: Democratizing Local Government?" in *Thailand's Rice Bowl: Perspectives on Agriculture and Social Change in the Chao Phraya Delta* edited by Francois Molle and Thippawal Srijantr. Bangkok: White Lotus Press.
- Nikol, Kenneth J. and et.al. 1982. *Agricultural Development Planning in Thailand*. Ames, Iowa: Iowa State University Press.
- Nordlinger, Eric A. 1981. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- North, Douglass C. 1991. "Institutions" in *The Journal of Economic Perspective*. Vol. 5, No.1. pp. 97-112.

- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation" in *Journal of Democracy*. Vol.7, No.2. pp.34-51.
- Olsen, Johan P. 2010. "Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government" in *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned* edited by Jon Pierre and Patricia W. Ingraham. London: McGill-Queen's University Press.
- Olson, Mancur. 1975. *The Logic of Collective Action: Public Good and the Theory of Groups*. Fifth Printing. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
- Panayotou, Theodore (ed.), et al. 1985. *Food Policy Analysis in Thailand* edited by Theodore Panayotou. Bangkok: Agricultural Development.
- \_\_\_\_\_. 1985. "The Conceptual Framework for The Food Policy Analysis Project in Thailand" in *Food Policy Analysis in Thailand* edited by Theodore Panayotou. Bangkok: Agricultural Development.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The new institutionalism*. London: Continuum.
- Phongpaichit, Pasuk and Chris Baker. 2002. *Thailand Economy and Politics*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Pierson, Paul and Theda Skocpol. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science" in *Political Science: State of the Discipline* edited by Ira Katznelson and Helen V. Milner. New York: Norton.

- Polski, Margaret M. and Elinor Ostrom. 1999. "An Institutional Framework for Policy Analysis and Design" in *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Center for Study of Institutions, Population, and Environmental Change, Department of Political Science, Indiana University.
- Prasertkul, Seksan. 1989. *The Transformation of the Thai State and Economic Change (1855-1945)*. Ph.D. dissertation, Faculty of the Graduate School of Cornell University.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure?" in *Journal of Democracy*. Vol. 7, No.1. pp. 39-55.
- Raab, Jorg and Patrick Kenis. 2007. "Taking Stock of Policy Network: Do They Matter?" in *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. Boca Raton, FL: CRC/Taylor & Francis Press.
- Radcliffe-Brown, Alfred. 1940. "On Social Structure" in *Quantitative Studies in Social Relation* edited by Samuel Leinhardt. New York: Academic Press.
- Reinecke, Wolfgang H. 1998. *Global Public Policy: Governing without Government?*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Rhodes, R.A.W. 1992. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London : Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1996. "The New Governance: Governing without Government" in *Political Studies*. Vol 44, Issue 4. pp. 652-667.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Policy Network Analysis" in *The Oxford Handbook of Public Policy* edited by Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W, and David Marsh. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford : Clarendon Press.

- Richards, David. 2006. "Pressure Groups and Policy Networks" in *British Politics* edited by Dennis Kavanagh, David Richards, Andrew Geddes, and Martin Smith. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Riggs, Fred W. 1966. *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation" in *Journal of Democracy*. Vol. 13, No.2. pp. 36-50.
- Schouten, P. 2008. "Theory Talk #24: Robert Bates on the Politics of Coffee, Small-N Studies, and the Crumbing Definition of the State" in *Theory Talks*, <http://www.theory-talks.org/2008/12/theory-talk-24.html> .
- Schumpeter, Joseph A. 1947. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Second edition. New York: Harper.
- Sekhar, C.S.C. 2008. "World Rice Crisis: Issues and Options" in *Economic and Political Weekly*. June 28. pp. 13-17.
- Siamwalla, Ammar. 1975. "A History of Rice Price Policies in Thailand" in *Finance, Trade and Economic Development in Thailand* edited by Prateep Sondysuvan. Bangkok: Sompong Press.
- Silcock, T. H. 1970. *The Economic Development of Thai Agriculture*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" in *Bringing the State Back In* edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. London: Cambridge University Press.

- Skogstad, Grace. 2005. *Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities*. Paper presented on "Canada's Contribution to Comparative Theorizing" Canadian Political Science Association. University of Western Ontario, London, Ontario.
- Smith, Martin J. 1993. *Pressure, Power, and Policy: State Autonomy and Policy Network in Britain and the United States*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Steinmo, Sven. 2008. "Historical Institutionalism" in *Approached and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* edited by Donatella della Porta and Michael Keating. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, Diane. 2008. "Global Public Policy: Transnational Policy Communities and their Networks" in *Policy Studies Journal*. Vol. 36, No.1. pp. 19-38.
- Strath, Bo and Rolf Torstendahl. 1992. "State Theory and State Development: States as Network Structures in Change in Modern European History" in *State Theory and State History* edited by Rolf Torstendahl. London: Sage.
- Suehiro, Akira. 1996. *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Suriyamongkol, Pisan and James F. Guyot. 1986. *The Bureaucratic Polity at Bay*. Thailand: Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Swyngedouw, Erik. 2005. "Governance innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-State" in *Urban Studies*. Vol. 42, No. 11. pp. 1991-2006.



- Sykuta, Michael E. and Micheal L. Cook. 2001. "A New Institutional Economics Approach to Contracts and Cooperatives" in *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 83, No. 5. pp. 1279-1279.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in *Annual Review of Political Science*. Vol 2. pp. 369-404.
- Toke, David and David Marsh. 2003. "Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of a Dialectical Model of Policy Networks" in *Public Administration*. Vol. 81, No. 2. pp. 229-251.
- Tullock, Gordon. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft" in *Western Economic Journal*. Vol.5, Issue 3. pp. 73-79.
- Turton, Andrew. 1992a. "Thailand: Agrarian Bases of State Power" in *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia* edited by Gillian Hart, Andrew Turton, and Benjamin White, with Brian Fegan and Lim Teck Ghee. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1992b. "Local Powers and Rural Differentiation" in *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia* edited by Gillian Hart, Andrew Turton, and Benjamin White, with Brian Fegan and Lim Teck Ghee. Berkeley: University of California Press.
- Van Waarden, Frans. 1992. "Dimensions and Types of Policy Networks" in *European Journal of Political Research*. Vol. 21. 29-52.

- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Warr, Peter G. 1993. "The Thai Economy" in *The Thai Economy in Transition* edited by Peter G. Warr. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wilks, Steven. 1989. "Government-Industry Relations" in *Public Administration*. Vol. 67. 329-339.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York : Free Press.
- Wright, Maurice. 1988. "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies" in *Political Studies*. Vol. 36. 593-614.

## รายการอ้างอิงสื่อสิ่งพิมพ์ประเภทข่าว

- “การสนอง “สวนทาง” ความต้องการจาก “รัฐ” สู่ “ชาวนา” ปัญหาปรับจํานำข้าวเปลือก”. *มติชน*. 21 พ.ย. 2545. หน้า 23.
- “ไขปริศนารัฐมั่งโครงการข้าวรัฐ ใครบ้างได้ประโยชน์?”. *มติชน*. 2547. วันที่ 1 มี.ค. หน้า 2.
- “ความเห็นเรื่องสถานการณ์และมาตรการแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำ” *มติชน*. 11 พ.ค. 2536. หน้า 6.
- “โครงการรับจํานำข้าวช่วยแก้จนให้ชาวนาได้แน่นอน”. *ไทยโพสต์*. 14 ธ.ค. 2544. หน้า 4.
- “แถลงการณ์เรื่อง นโยบายข้าวประจำปีการผลิต 2529/2530” *มติชน*. 28 พ.ย. 2529. หน้า 4-5.
- “แทรกแซงราคาข้าวล้มเหลว ใครคือตัวการ” *ผู้จัดการรายวัน*. 3 พ.ค. 2542. หน้า 9.
- “บทบาทของวัฒนา เมืองสุข จากขายข้าว “บุลล็อก” 5แสนตัน ถึงกรณีโกงข้าว อ.ต.ก.” *มติชน*. 26 ก.พ. 2547 หน้า 2.
- “เปิดบันทึกแจ้งความ 41 โรงสี ร่วมฉ้อโกงรับจํานำ ข้าว อ.ต.ก.” *มติชน*. 19 เม.ย. 2547. หน้า 19.
- ปฎิยุทธ์ อุกฤษกานต์. 2533. “ขายข้าวขาดทุน 2,000 ล้าน ภาพสะท้อนกลไกรัฐ “พิกลพิการ”” *มติชน*. 30 ต.ค. หน้า 9.
- “ปั่นราคาข้าว ปั่นตัวเลขส่งออก เข้าล๊อค ‘ทุนนิยม’ กินรวบ”. *ไทยโพสต์*. 22 พ.ย. 2547. หน้า 6.
- “เปิดศึกกัดข้อถก กนศ. พรทิวา-กอร์ปศักดิ์ ชดเคาเหลา” *ไทยรัฐ*. 2552. แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/content/eco/45515> อ้างอิงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2557.
- ไพศาล สังโกลี. 2530. “สถานการณ์ข้าวปี 2530/31 ปีทองของชาวนาไทยจริงหรือ” สยามรัฐ. 23 พ.ย. หน้า 9.
- “ไพฑูรย์ แก้วทอง” แก้อ้อหา “เซ็นทิ้งทวน” จํานำข้าวเป็นพิษ”. *มติชน*. 3 เม.ย. 2544. หน้า 2
- พีรพล ประเสริฐศรี. *กรุงเทพธุรกิจ*. 18 ม.ค. 2550. หน้า 18.
- “เผยวงจรโกงจํานำข้าว ก.เกษตรฯ ขยายผลสอบ เชื่อโยงกับหน่วยงานอื่น”. *มติชน*. 22 ก.พ. 2547. หน้า 2.

“ผู้ส่งออกข้าวหนุนนโยบาย"มาร์ค"ประกันราคาพืชผลแทนการจํานำ” . *AFET*. 6 พฤษภาคม 2552.  
แหล่งที่มา <http://www.afet.or.th/2013/th/news/commodity/detail.php?id=1878> อ้างอิงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

“นโยบายข้าว 36/37” *ผู้จัดการรายวัน*. 29 ก.ย. 2536. หน้า 36.

“มติ ครม. เศรษฐกิจ มาตรการแก้ไขปัญหาข้าว 3 พ.ย. 29” *ประชาชาติธุรกิจ*. 7 ม.ค. 2530 หน้า 12-15.

“มติครม. ยกราคาข้าว”. *ผู้จัดการรายวัน*. 3 พ.ค. 2542. หน้า 9.

“มาตรการจํานำข้าวปี 48 เพื่อขานา-เพื่อเลือกตั้ง ระวังทุจริต-ตีกลับเป็นร้าย”. มติชน. 18 ต.ค. 2547. หน้า 20.

มานิช วีระกุล. 2544. “โรงสีห่วยสัญญา ขานาสืบสน “จํานำข้าว” ไม่รุ่ง”. *กรุงเทพธุรกิจ*. 1 ธ.ค. 2544. หน้า 2.

“มันส์ ทับแผลง กำนันต.ชุมแสงสงคราม” . 2554. *Phitsanulok Hot News*. 5 กันยายน.  
แหล่งที่มา <http://www.phitsanulokhotnews.com/2011/09/05/2478> . อ้างอิงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

รังสรรค์ ณะพรพันธ์. 2536. “ธ.ก.ส. กักการรับจํานำข้าว”. *ผู้จัดการรายวัน*. 23 ก.ค. หน้า 4

\_\_\_\_\_. 2536. “กรณีอภัยจากการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536 ตอนที่หนึ่ง”  
*ผู้จัดการรายวัน*. 22 ต.ค. หน้า 4.

\_\_\_\_\_. 2536. “กรณีอภัยจากการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536 ตอนที่สอง”  
*ผู้จัดการรายวัน*. 12 พ.ย. หน้า 4.

\_\_\_\_\_. 2536. “กรณีอภัยจากการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536 ตอนที่สาม”  
*ผู้จัดการรายวัน*. 19 พ.ย. หน้า 6.

“รัฐรับจํานำข้าว”. *สยามรัฐ*. 18 พ.ย. 2545. หน้า 4.

ยุทธการ โอวาสิทธิ์. 2536. “มาตรการรองรับสถานการณ์ราคาข้าว ปี 2536/37” *วิจัยกร*. 28 พ.ย. หน้า 4

“ย้อนรอย "คดีข้าว" รัฐบาลมาร์ค”. 2557. *ข่าวสด*. 18 กุมภาพันธ์. แหล่งที่มา [http://www.khaosod.co.th/view\\_newsonline.php?newsid=TVRNNU1\\_qWTFNVFk0TWc9PQ](http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRNNU1_qWTFNVFk0TWc9PQ)== อ้างอิงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2557.

“วิพากษ์นโยบายข้าว ปี 2529-30”. *ประชาชาติธุรกิจ*. 2530.

วินัย อัจฉกหาญ. 2533. “สหกรณ์การเกษตรกับนโยบายยกระดับราคาข้าวของรัฐบาล” *มติชน*. 3 ก.ย. หน้า 9.

“สดง. แจกแจงผลสอบจับพิรุณโรงสีเล่นกล แทรกแซงข้าว”. *มติชน*. 8 เม.ย. 2544. หน้า 2.

“สัมภาษณ์พิเศษ นิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน ผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า เผยเบื้องลึก-แทรกแซงข้าว เหลว !!”. *มติชน*. 26 เม.ย. 2542. หน้า 8.

“สัมภาษณ์ นายอดิศักดิ์ โปธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์: จำนำข้าว...เกษตรกรต้องได้กำไร”. *ผู้จัดการรายวัน*. 26 พ.ย. 2544. หน้า 4.

“สารพัดปัญหาข้าว รุมเร้าพาณิชย์ บทพิสูจน์ ‘กรพจน์’ ตัดขาดธุรกิจครอบครัว”. *ไทยโพสต์*. 18 ก.ค. 2542. หน้า 7.

“เสียงจากผู้ส่งออกข้าวถึงรัฐบาลใหม่ นโยบายข้าวต้องไม่ผูกขาด”. *ประชาชาติธุรกิจ*. วันที่ 10-13 ก.พ. 2548. หน้า 12.

“อหังการ 191 ภารกิจลับ ขย่มโรงสีข้าว” *กรุงเทพธุรกิจ*. 3 เม.ย. 2544. หน้า 2.

“อดิศักดิ์ยอมรับ ‘ทุจริตจำนำข้าว’ อื้อ”. *กรุงเทพธุรกิจ*. 25 ม.ค. 2545. หน้า 21.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวีระ หวังสัจจะโชค

เกิดวันที่ 26 มิถุนายน 2531

สำเร็จการศึกษา

- โรงเรียนอนุบาลบ้านคร้ววิทยาลัย
- โรงเรียนสีตบุตรบำรุง (ระดับประถม)
- โรงเรียนเทพศิรินทร์ (ระดับมัธยมต้น-ปลาย สายวิทย์-คณิต) \
- รัฐศาสตร์บัณฑิต (รบ.) ภาควิชาเอกการปกครอง วิชาโทรัฐประศาสนศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เกียรตินิยมอันดับ 1 เหรียญทอง

- นิติศาสตร์บัณฑิต (นบ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตร์ดุขฎิบัณฑิต

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. 2554

- เข้าศึกษาต่อ MA. Politics, The University of Sheffield, 2014.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**