

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว: กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จำลอง แสนเสนาะ

คุณฉันทน์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

พฤษภาคม 2561

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมคุษฎีนิพนธ์และคณะกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ได้พิจารณา  
คุษฎีนิพนธ์ของ จำลอง แสนเสนาะ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรรัฐศาสตรคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตรการเมืองและการบริหารจัดการ  
ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมคุษฎีนิพนธ์

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โอฬาร ถิ่นบางเตียว)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

..... ประธาน  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โอฬาร ถิ่นบางเตียว)

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ อนุมัติให้รับคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรรัฐศาสตรคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตรการเมืองและการบริหารจัดการ  
ของมหาวิทยาลัยบูรพา

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร)

วันที่...16... เดือน...พฤษภาคม..... พ.ศ...2561.....

## ประกาศคุณูปการ

คุณุณิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรคุณุณิบัณฑิต นี้สำเร็จ สมบูรณ์ด้วยดี โดยได้รับความเมตตาอนุเคราะห์และความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง จากคณะกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ รองศาสตราจารย์ ดร. พัทรี สิโรต รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โอพาร ถิ่นบางเตียว ในฐานะที่ท่านเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาให้ คำปรึกษาแนะนำ การตรวจสอบและการให้ข้อคิดเห็นสำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เป็น ประโยชน์ในการปรับปรุงข้อมูล ผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้ขอกราบขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับท่าน อาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ที่คอยให้กำลังใจ พร้อมทั้งให้คำสอน คำแนะนำ และแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนทั้งในทางวิชาการ รวมตลอดไปถึงการใช้ชีวิตแก่ ผู้เขียน ที่เปี่ยมล้นด้วยความเมตตาเป็นอย่างดียิ่งเสมอมา ยังผลทำให้ผู้เขียนบังเกิดพลังมุ่งมั่น จนกระทั่งสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

ขอขอบพระคุณอาจารย์ประจำหลักสูตรและคณาจารย์ผู้สอนในหลักสูตรรัฐศาสตรคุณุณิ บัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาท วิชาความรู้ ทั้งนี้ขอขอบพระคุณรวมไปถึงผู้ให้การสนับสนุนตลอดจนเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพาทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์อำนวยความสะดวกใน ขั้นตอนต่าง ๆ เป็นอย่างดี และขอขอบพระคุณกัลยาณมิตรและผู้มีพระคุณทุกท่าน ได้แก่ คุณอาฐานะ คุณอวาริวรรณ อ่ำพล คุณน้ำแม่ชิละม้าย ศรีเมือง คุณแม่สม แสนเสนาะ และคุณวรรณภรณ์ อินสุข เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นบุคคลสำคัญในชีวิตของผู้เขียนที่คอยให้การสนับสนุนและอยู่เคียงข้างผู้เขียน ด้วยดีเสมอมา จนสามารถทำให้ผู้เขียนก้าวเผชิญผ่านพ้นทุกอุปสรรค

อนึ่ง คุณค่าและคุณประโยชน์อันพึงมีจากคุณุณิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นกตัญญู กตเวทิตาแด่ บิดา มารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ขออุทิศให้บุคคลสำคัญผู้ล่วงลับ คือ คุณพ่อเคียง แสนเสนาะ บิดาของเขียนที่เป็นผู้จุดประกายให้ผู้เขียนในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของ ครอบครัวชาวนาที่มีฐานะยากจนได้เป็นผู้มีการศึกษา การประกอบอาชีพสุจริตของบิดาที่ทำงานหนักทั้งชีวิต เพื่อไฝ่ฝันและวางรากฐานให้ผู้เขียนมีโอกาสในการก้าวเข้าสู่ชีวิตการศึกษาระดับสูง เป็นแรงจูงใจสำคัญทำให้ผู้เขียนมีความมุ่งมั่นศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก เพื่อสานสร้างคามฝัน ของผู้เป็นบิดาให้สำเร็จ

จำลอง แสนเสนาะ

55820015: สาขาวิชา: เศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ; ร.ม. (เศรษฐศาสตร์การเมือง  
และการบริหารจัดการ)

คำสำคัญ: เศรษฐศาสตร์การเมือง/ นโยบายจำนำข้าว/ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

จำลอง แสนเสนาะ: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว: กรณีศึกษาจาก  
กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (POLITICAL ECONOMY OF RICESUBSIDY SCHEME:  
A CASE STUDY OF POLICY IMPLEMENTATION PROCESS) คณะกรรมการควบคุมคชชฎี  
นิพนธ์: โอฬาร ถิ่นบางเตียว, ร.ด., 225 หน้า. ปี พ.ศ. 2560.

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย การเมืองใน  
กระบวนการค้าขายข้าวของชาวนา และการเมืองของกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการ  
จำนำข้าว สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทยที่มี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็น  
นายกรัฐมนตรี การศึกษานี้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงเครือข่ายนโยบาย โดย  
อาศัยเทคนิคการวิจัยในเชิงคุณภาพ ได้แก่ การศึกษาเอกสารเอกสาร การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์  
จากคำบอกเล่า การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ผลการศึกษามีข้อ  
ค้นพบว่าในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายจากเครือข่าย  
พรรคประชาธิปัตย์ไปเป็นเครือข่ายพรรคเพื่อไทย ที่เกิดขึ้นในกลุ่มผู้กระทำกรรวม 4 กลุ่ม ได้แก่  
กลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักวิชาการ ขณะที่กลุ่ม  
ผู้กระทำกรมีส่วนในการช่วงชิงผลประโยชน์ส่วนเกิน(Appropriation)ในกระบวนการค้าขายข้าว  
ของชาวนาในโครงการจำนำข้าวรวม 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มชาวนา กลุ่ม  
โรงสีข้าว กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึง  
การเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าวพบว่า มีผู้กระทำกรช่วงชิง  
ผลประโยชน์ส่วนเกินรวม 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนายทุน  
พ่อค้าขายส่ง และกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก

55820015: MAJOR: POLITICAL SCIENCE PROGRAM IN POLITICAL ECONOMY AND GOVERNANCE; M.POL.SC. IN POLITICAL SCIENCE (POLITICAL ECONOMY AND GOVERNANCE)

KEYWORDS: POLITICAL ECONOMY/ RICE PLEDGE POLICY/ POLICY IMPLEMENTATION PROCESS

CHAMLONG SAENSANAO: POLITICAL ECONOMY OF RICESUBSIDY SCHEME: A CASE STUDY OF POLICY IMPLEMENTATION PROCESS. ADVISORY COMMITTEE: ASSISTANT PROFESSOR OLARN THINBANGTHEW, PH.D. 225 P. 2017

Objectives of this dissertation were to study policy network change, politics of rice trading process and politics of rice exporting process of rice pledging scheme under Pheu Thai party government headed by Miss Yingluck Shinawatna. The research based on political economy approach in version of policy network. The documentary research, oral history, in-depth interview and participative observation were employed in this study. The results found that the policy implementation network consisting of capitalist group, politician group, government officer group and academic group was changed from the Democrat party network to the Pheu Thai party. The policy actors took part to appropriate surplus value of rice trading as follows middleman group, farmer group, rice miller group, government officer group, politician group and technocrat group. In case of rice exporting, we found the actor took part the process as follows politician group of the government, government officer group, wholesale merchant group and retailer group.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ซ
สารบัญภาพ.....	ฅ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	12
ขอบเขตของการวิจัย.....	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
การเสนอรายงานการวิจัย.....	14
2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	16
แนวคิดเครือข่ายนโยบาย.....	16
ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	31
เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	50
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	54
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย.....	55
3 วิธีวิทยาการวิจัย.....	56
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	58
การตรวจสอบข้อมูล.....	61
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	61
วิธีวิทยาการวิจัยแนวกรณีศึกษา.....	63
การบริหารงานวิจัยในภาคสนาม.....	66
4 การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายจำนำข้าว.....	69
พัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายข้าวของไทย.....	69
นโยบายจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	72

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
	การปรับเปลี่ยนเครื่องชั่งนโยบายนำเข้า..... 81
	โครงสร้างเครือข่ายคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ..... 81
	โครงสร้างเครือข่ายคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ สมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร..... 86
	สรุปท้ายบท..... 100
5	การเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการนำเข้า..... 103
	บริบททางประวัติศาสตร์ของการค้าขายข้าวในจังหวัดฉะเชิงเทรา..... 104
	การเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาภายใต้โครงการนำเข้า..... 107
	สรุปท้ายบท..... 141
6	การเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการนำเข้า..... 148
	บริบททางประวัติศาสตร์การค้าขายข้าวส่งออกของไทย..... 148
	กระบวนการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ในโครงการนำเข้า..... 160
	กลุ่มผู้กระทำการสำคัญในกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกของโครงการนำเข้า..... 164
	สรุปท้ายบท..... 181
7	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ..... 184
	สรุปผลการศึกษา..... 184
	อภิปรายผล..... 197
	ข้อเสนอแนะ..... 207
	บรรณานุกรม..... 213
	ประวัติย่อของผู้วิจัย..... 225

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	วรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษานโยบายจำนำข้าวไทย.....	10
2	ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15%.....	80
3	การเปรียบเทียบองค์ประกอบและผู้กระทำการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ระหว่างคณะกรรมการในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	89
4	การได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ในแต่ละช่วงตอนของโครงการจำนำข้าว.....	109
5	จำนวนโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	117
6	ชนิดและราคาจำนำข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15%.....	123
7	พริ่เมียมข้าวช่วงเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม พ.ศ.2504-2518.....	157



## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	ขั้นตอนนโยบาย.....	9
2	การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุ.....	38
3	การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการจัดการ.....	39
4	การศึกษาการนำนโยบายปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการพัฒนาองค์กร.....	40
5	การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ.....	41
6	การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง.....	42
7	ตัวแบบทั่วไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	43
8	ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองที่นำมาใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	48
9	กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายนำเข้า: กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	54
10	ภาพรวมของวิธีการดำเนินโครงการนำเข้า.....	78
11	เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.....	83
12	เครือข่ายนโยบายข้าวรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.....	85
13	เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร (2554).....	88
14	เครือข่ายนโยบายและผลลัพธ์นโยบาย: การศึกษาในเชิงวิภาษวิธี.....	202

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

นโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนโยบายที่ถือได้ว่ามีผลกระทบเชิงลบและเกิดความขัดแย้งกันมากที่สุดของนโยบายสาธารณะร่วมสมัยในประเทศไทย การถกเถียงอย่างกว้างขวางทางด้านวิชาการและขยายเป็นความขัดแย้งทางการเมือง จนในที่สุดได้กลายเป็นชนวนสำคัญนำไปสู่การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้บัญชาการทหารบก) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 (ไทยรัฐ, 2557)

ประเด็นของการถกเถียงทางวิชาการ เกี่ยวกับนโยบายจำนำข้าวนี้เกิดขึ้น ระหว่างนักวิชาการที่มีฐานคิดทางทฤษฎีที่แตกต่างกัน 2 สำนักใหญ่ในปัจจุบันของประเทศไทย ได้แก่ ระหว่างสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก (Neo-classic economics) และ สำนักประชานิยม (Populism) โดยที่ผ่านมานั้นนักวิชาการทั้งสองแห่งได้แสดงจุดยืนที่แตกต่างกัน ต่อหลักการเกี่ยวกับนโยบายจำนำข้าวที่ประกาศารับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดทั่วประเทศ ในอัตราตันละ 15,000 บาทดังนี้

การโต้แย้งของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิกต่อนโยบายจำนำข้าวนี้ เห็นได้จากการเคลื่อนไหวภายใต้การนำของอัมมาร์ สยามวาลา นักวิชาการเกียรติคุณ จากสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และคณะ ซึ่งนักวิชาการในกลุ่มนี้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการเข้ามาแทรกแซงของรัฐ ในเรื่องราคาเกี่ยวกับตลาดข้าวแต่ให้ความสำคัญต่อการใช้กลไกตลาด และการแข่งขันอย่างเสรี กระทั่งการนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจโดยรวม การโต้แย้งดังกล่าวที่มีฐานคิดอยู่บนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ก่อตัวและพัฒนาขึ้นมาในช่วงตอนปลายศตวรรษที่ 19 โดยการต่อยอดหรือดัดแปลงแก้ไขจากแนวคิดของสำนักคลาสสิก ฐานคิดของเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิกเชื่อว่าหากมีการแข่งขันอย่างเสรี จะเป็นแรงผลักดันให้เศรษฐกิจมีความมั่นคง เนื่องจากมีสมมติฐานว่าหน่วยเศรษฐกิจแต่ละหน่วยมีขนาดเล็ก มีจำนวนมากมายและมี การแข่งขันกันอย่างเสรี โดยปราศจากการผูกขาด หรือการรวมกลุ่มอิทธิพลในลักษณะใด ๆ ภายใต้สมมติฐานนี้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก ชี้ให้เห็นว่ามูลค่าของสินค้าและปัจจัยการผลิตถูกกำหนดขึ้นมาอย่างไร และตามความเหมาะสมควรเป็นเช่นไร กล่าวคือตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก การกำหนดปริมาณการผลิตสินค้า ปริมาณการจ้างงานและราคาปัจจัยการผลิต จะ

ดำเนินการ โดยกลไกของการตลาดที่ประกอบด้วยอุปสงค์(Demand) และอุปทาน (Supply) อีกทั้งยังเชื่อว่าหากมีการขับเคลื่อนนโยบายตามแนวคิดนีโอ-คลาสสิกนี้ จะก่อให้เกิดผลทางบวกอันก่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2541, หน้า 111-125)

กลุ่มนักวิชาการที่นำโดยอัมมาร์ สยามวาลา (2555) ได้ให้เหตุผลไว้ว่า การรับจำนำข้าวในลักษณะที่ราคาสูงกว่าท้องตลาดมาก ๆ หรือเกินกว่าความเป็นจริง โดยการแทรกแซงของรัฐบาลเป็นการทำลายระบบการค้าเสรีนั้น จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมีหนี้สาธารณะมากยิ่งขึ้น และจะเกิดผลกระทบก่อนรัฐบาลหมดอายุ ดังนั้นรัฐบาลนี้ต้องรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายจำนำข้าวหลังจากที่ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการทำงานที่ผิดพลาดเชิงนโยบายของรัฐบาล

พร้อมกันนี้ทางกลุ่มนักวิชาการดังกล่าวได้สรุป การวิพากษ์นโยบายจำนำข้าวมีลักษณะที่ว่า “เจ๊ง” แต่ประเทศ “เจ็ง” กล่าวคือนโยบายดูเหมือนเป็นแนวคิดที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำ ในช่วงที่มีผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดมากชวานาก็จะนำข้าวไปจำนำไว้ก่อนเมื่อราคาข้าวสูงขึ้นแล้วจึงไถ่ถอนข้าวที่จำนำไว้ออกมาจำหน่ายต่อไป แต่ในการดำเนินนโยบายจริงๆ นั้นจะประสบกับปัญหา ที่มีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากการดำเนินนโยบายจำนำข้าว นั้นมีต้นทุนการดำเนินการค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนการขนส่งและต้นทุนการเก็บรักษา รวมถึงต้นทุนจากการเสื่อมคุณภาพของผลผลิตข้าว ดังนั้นในทางทฤษฎีราคาของการรับจำนำข้าวจำเป็นต้องต่ำกว่าราคาตลาดพอสมควร เพื่อให้ชวานาที่นำข้าวมาจำนำไว้มีแรงจูงใจมาไถ่ถอนข้าวออกไป และผู้รับจำนำข้าวจะได้มีกำไรหรือไม่ขาดทุนเมื่อนำข้าวที่หลุดจำนำออกขายทอดตลาด การนำโครงการจำนำข้าวไปปฏิบัติในทัศนะของนักวิชาการกลุ่มนี้ จึงไม่ใช่การรับจำนำข้าวตามแนวคิดข้างต้นนี้ แต่เป็นการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรเพื่อมาเก็บรักษาและจัดจำหน่ายเอง ในขณะที่เดียวกันก็ยังเป็นนโยบายสงเคราะห์ด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เพราะรัฐบาลกำหนดราคารับซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมากเกินไป จนเป็นไปได้ที่เกษตรกรจะย้อนกลับมาไถ่ถอนข้าวออกไปในที่สุด

การใช้เหตุผลจากการอ้างอิงฐานวิชาการแนวเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก ของอัมมาร์ สยามวาลา ดังกล่าว สอดคล้องกับการวิจารณ์ของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2557) และนักวิชาการอีกหลายท่าน ซึ่งได้วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายจำนำข้าวที่มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้ 6 ประการได้แก่

ประการแรก นโยบายนี้ให้ความช่วยเหลือชวานาทุกคนที่นำข้าวมาจำนำ โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นยิ่งไปกว่านั้น ชวานายากจนที่ปลูกข้าวไว้บริโภคเองและไม่มีผลผลิตข้าวเหลือพอ

สำหรับจำหน่าย จะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้เลย นโยบายนี้จึงอาจทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ

ประการที่สอง นโยบายนี้จะสร้างภาระด้านงบประมาณสูง เนื่องจากตั้งราคารับจำหน่ายไว้ค่อนข้างสูง ทำให้มีแนวโน้มขาดทุนสูงมาก รัฐบาลยังมีต้นทุนในการจ้างโรงสีสีข้าว จัดเก็บข้าว และขนส่งข้าว รวมทั้งยังมีต้นทุนในการตรวจสอบคุณภาพ การจัดหาตลาดเพื่อระบายข้าว รวมไปถึงความเสียหายจากการเสื่อมคุณภาพของข้าวที่จัดเก็บไว้นาน นอกจากนี้ภาระทางการคลังจากนโยบายนี้ยังมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากราคารับจำหน่ายที่สูงขึ้นจะจูงใจให้เกษตรกรหันมาเพาะปลูกข้าวมากขึ้น และการยกเลิกนโยบายเป็นไปได้ยาก เพราะจะมีแรงต่อต้านจากชาวนาซึ่งเป็นฐานเสียงของรัฐบาล

ประการที่สาม นโยบายจำหน่ายข้าวจะทำลายแรงจูงใจและประสิทธิภาพอันเกิดจากกลไกตลาด (ถึงแม้ว่าตลาดข้าวอาจไม่ใช่ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ แต่ก็มีการแข่งขันในระดับหนึ่ง) เพราะรัฐจะเข้ามาเป็นผู้ค้าข้าวเพียงรายเดียว นโยบายนี้จะทำให้โรงสีขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพ เพราะการเข้าเป็นโรงสีในโครงการไม่ได้เกิดจากการแข่งขัน หรือคัดเลือกจากโรงสีที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่สี่ นโยบายนี้จะทำลายความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมข้าวไทย ทำให้อุตสาหกรรมข้าวในประเทศอ่อนแอลง เพราะรัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายเดียว ขณะที่ผู้ส่งออกข้าวหรือผลิตข้าวจะต้องประมูลเพื่อซื้อข้าวจากรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ผลิตแต่ละรายมีความเสี่ยงว่าจะสามารถซื้อข้าวจากรัฐเพื่อส่งมอบให้ลูกค้าในราคา ปริมาณ และคุณภาพที่ลูกค้าต้องการได้หรือไม่

ประการที่ห้า การดำเนินนโยบายมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตสูง เพราะรัฐบาลต้องจ้างเอกชนในการดำเนินการแทนรัฐ เช่น การรับซื้อข้าว การสีข้าว การจัดเก็บข้าว เป็นต้น ในขณะที่ภาครัฐมีกำลังในการตรวจสอบจำกัด เช่น การตรวจสอบคุณภาพข้าว การตรวจสอบสต็อกข้าว เป็นต้น โครงการนี้จึงมีช่องทางที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือเอกชนจะแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ได้มาก

ประการที่หก นโยบายจำหน่ายข้าวอาจทำลายความเข้มแข็งของเครือข่ายทางสังคม โดยทำให้เกษตรกรเปลี่ยนจากการพึ่งพากันและกันเป็นการหันไปพึ่งรัฐ องค์กรทางสังคมของเกษตรกร เช่น สหกรณ์ วิทยาลัยชุมชน เป็นต้น ที่ทำกิจการเกี่ยวกับการสีข้าว โกดังเก็บข้าว รวบรวมผลผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ข้าว หากไม่ได้เป็นโรงสีภายใต้โครงการรับจำหน่ายข้าว ก็จะถูกดกดทับบาทลง หรือมีเกษตรกรมาใช้บริการลดลง

การวิพากษ์นโยบายจำหน่ายข้าวของกลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก ถูกตอบโต้จากนักวิชาการที่นำโดยนิธิ เอียวศรีวงศ์และคณะ นักวิชาการกลุ่มนี้มีแนวคิดเชิงหลักการสนับสนุน

นโยบายจํานำข้าวในฐานะที่เป็นนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวนาผู้ยากไร้ เนื่องจากเห็นว่าผลลัพธ์สุดท้ายของนโยบายจํานำข้าว จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนฐานรากซึ่งคือโอกาสในการต่อรอง นิธิ เอียวศรีวงศ์ และคณะพยายามชี้ให้เห็นถึงความจําเป็นในการกำหนดนโยบายและผลดีระยะยาวของนโยบายจํานำข้าว อันจะเป็นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศด้วยการเลื่อนสภาพทางสังคมของชนชั้นชาวนา และยังคงทำให้เกิดความเข้มแข็งทางการเมืองของเกษตรกรไทยในอนาคต

กลุ่มนักวิชาการที่นำโดยนิธิ เอียวศรีวงศ์และคณะได้ใช้จุดยืนแนวประชานิยมตอบโต้การวิพากษ์นโยบายจํานำข้าวของกลุ่มนักวิชาการสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก จุดยืนแนวประชานิยมในที่นี้เป็นอุดมการณ์ที่มุ่งให้การสนับสนุนประชาชนคนชั้นล่าง โดยที่ผู้นำต้องการสร้างฐานความนิยมจากประชาชน แนวคิดแบบประชานิยมจะไม่ใช้การวิเคราะห์ตามหลักความสมเหตุสมผลทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และอาจไม่จําเป็นต้องเน้นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของประเทศ แต่จะมีลักษณะโดดเด่นตรงที่เป็นนโยบาย ที่มุ่งในการเอาอกเอาใจประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งมีเป้าประสงค์หลักอยู่ที่ตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดใช้นโยบายมากกว่า ดังนั้นหัวใจสำคัญของแนวคิดประชานิยมก็คือ การมุ่งหวังให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (อนุก เหล่าธรรมทัศน์, 2549, หน้า 23-25)

การนำเสนอเชิงวิชาการในกลุ่มของนิธิ เอียวศรีวงศ์ และคณะ ภายใต้บทบาทบนฐานคิดประชานิยมนั้นได้แสดงความเห็นประกอบเหตุผลเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับสำนักที่มีฐานความคิดแบบนีโอ-คลาสสิก ซึ่งนำโดยอัมมาร์ สยามวลา นักวิชาการเกียรติคุณและคณะกลุ่มที่มีฐานคิดแนวประชานิยมดังกล่าวเสนอความเห็นไว้ว่านโยบายจํานำข้าวเป็นเรื่องดีที่รัฐบาลควรจะทำ และจะเห็นว่าเป็นเจตนาเล็งเห็นผลของรัฐบาลที่ทราบด้วยการคาดคะเนตัวเลขว่า โครงการจํานำข้าวเมื่อดำเนินไปถึงจุดสุดท้าย ย่อมมีผลลุ่มเสี่ยงต่อการขาดทุนอย่างแน่นอน ทว่าเป็นการยอมขาดทุนเพื่อช่วยเหลือชาวนา ดังนั้นจึงถือว่าเป็นความกล้าหาญของรัฐบาลที่เต็มใจยอมรับภาระการขาดทุนแทนชาวนา โดยให้ให้ชาวนาได้รับเงินโดยตรง และเป็นจำนวนเงินมากพอที่จะทำให้เกษตรกรชาวนาลืมตาอ้าปากได้ ในท้ายที่สุดแล้วโครงการจํานำข้าวจะนำไปสู่การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะเป็นการปฏิรูปสังคมเนื่องจากนโยบายจํานำข้าวเป็นนโยบายซึ่งเกิดจากฐานความคิดใหม่ ไม่ใช่ฐานความคิดของโครงการจํานำข้าวอย่างที่ผ่านมานในอดีต ซึ่งมีเป้าหมายเพียงเพื่อพยุงราคาข้าวของชาวนา

นอกจากนี้แล้วนักวิชาการกลุ่มนิธิ เอียวศรีวงศ์ก็ยังวิพากษ์ถึงความผิดพลาดล้มเหลวของการดำเนินนโยบายข้าวตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา จนทำให้ชาวนาประสบกับการขาดทุนอย่างต่อเนื่องมากกว่า 20-30 ปี โดยไม่มีผู้ใดแสดงความรับผิดชอบว่าเป็นการบริหารนโยบายแบบผิดวิธี การแก้ไข

ราคาข้าวที่ตกต่ำด้วยโครงการจำหน่ายข้าวที่มีราคาสูง เป็นความกล้าหาญในการตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่น่าชื่นชม ทั้งนี้เพราะการคาดเดาว่าจะสามารถแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางด้านสังคม ทางด้านรายได้ และความเหลื่อมล้ำทางการเมืองได้ หากนโยบายจำหน่ายข้าวสัมฤทธิ์ผล และดำเนินไปได้ในระดับหนึ่ง ประเทศไทยจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไปในทางที่ดีขึ้น เกิดชุมชนเป็นเข้มแข็งและสามารถพัฒนาไปข้างหน้าได้ยั่งยืน ชาวนาจะสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ด้วยการลงทุนทางเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กับการเลื่อนสภาพทางสังคม การขาดทุนมหาศาลจากนโยบายจำหน่ายข้าวที่หลายฝ่ายคาดคะเนว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นักวิชาการกลุ่มนี้มองเรื่องเล็กน้อยเปรียบเทียบกับ สัดส่วนงบประมาณจำนวนนับล้านล้านบาทต่อปี สุดทำยั้งคงมีความมั่นใจว่า หากโครงการจำหน่ายข้าวนี้ ดำรงต่อไปได้ก็จะเกิดความเข้มแข็งทางการเมืองของชาวนาในระยะยาวอย่างมีความมั่นคง ภายใต้วลีคำคมที่ว่า “เปลี่ยนประเทศไทย ไทยดีขึ้นด้วยการรับจำหน่ายข้าว” (มติชนรายวัน, 2555)

นอกจากเกิดประเด็นการโต้เถียงทางวิชาการแล้ว ในทางสังคมการเมืองไทยจะพบว่า นโยบายจำหน่ายข้าวทำให้เกิดกระแสการวิพากษ์นโยบายทั้งที่เป็นเชิงบวกและเชิงลบ กระแสการวิพากษ์นโยบายนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่มีการกำหนดนโยบายจำหน่ายข้าวในปี พ.ศ. 2554 จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือทั้งฝ่ายที่ให้การสนับสนุนและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่มีอยู่อย่างกว้างขวางในสังคม ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ มาสร้างความชอบธรรม ให้แก่จุดยืนของกลุ่มตนเอง ไม่ว่าจะเป็นไปในระบบสภาและการเคลื่อนไหวกิจกรรมทางการเมืองนอกสภา ความขัดแย้งดังกล่าวดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นประเด็นร้อนทางการเมือง และยืดเยื้อเรื้อรัง จนนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ตามลำดับเหตุการณ์ที่สามารถสรุปให้เห็นภาพได้ดังนี้

เริ่มต้นจากการจู่จนวนการเคลื่อนไหวเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์นำเสนอข้อมูลต่อสภาผู้แทนราษฎร ในการอภิปรายทั่วไปเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557 และต่อมาได้มีการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าการดำเนินการตามโครงการจำหน่ายข้าวของรัฐบาลประสบภาวะขาดทุนถึง 260,000 ล้านบาท (สองแสนหกหมื่นล้านบาท) เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบ หลังจากนั้นฝ่ายรัฐบาลโดยนายวราเทพ รัตนากร ในฐานะรัฐมนตรีผู้ดูแลโครงการจำหน่ายข้าว ได้เชิญคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำหน่ายข้าว ที่มีนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน เข้าชี้แจงว่าตัวเลขที่พรรคประชาธิปัตย์นำมากล่าวอ้างนั้นเป็นจริงหรือไม่อย่างไร ซึ่งคณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำหน่ายข้าวได้ให้ความเห็นไปในแนวทางสอดคล้องกับตัวเลขข้อมูลของพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวโดยสรุปก็คือคณะอนุกรรมการการปิดบัญชีโครงการจำหน่ายข้าว ยืนยันเป็นตัวเลข

ว่างประมาณที่ใช้ใน 3 โครงการจำนำข้าว มีวงเงิน 6.6 แสนล้านบาท และขาดทุน 2.6 แสนล้านบาท (ไทยรัฐ, 2556)

ต่อมาในวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ทางฝ่ายรัฐบาลได้มอบหมายให้นายวราเทพ รัตนากร แดลงข่าวตอบโต้ในเชิงภาคเสธ ด้วยการอ้างอิงตัวเลขข้อมูลรายจ่ายจากโครงการจำนำข้าวที่ยืนยันโดยองค์การคลังสินค้า (อคส.) ซึ่งแจ่งแก้ต่างว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีข้อมูลตัวเลข 3 ส่วน เมื่อปิดบัญชี ณ วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2556 ได้แก่ส่วนที่ 1 มีการใช้เงินลงทุนไปแล้ว 155,000 ล้านบาท ส่วนที่ 2 ขาดทุน 84,000 ล้านบาท แต่ส่วนที่ 3 คือ มีข้าวเหลืออยู่ 2.5 ล้านตัน ซึ่งเมื่อนำไปคำนวณตัวเลขแล้วเป็นเงินประมาณ สี่หมื่นล้านบาท โดยที่ส่วนสุดท้ายนี้ยังมีได้นำไปหักลบออกจากบัญชีต้นทุน กรณีดังกล่าวถูกสนับสนุนด้วยข้อมูลจาก คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ซึ่งเปิดแถลงข่าวการดำเนินนโยบายจำนำข้าวว่า ประสพกับการขาดทุนเป็นจำนวนเงิน 136,000 ล้านบาท (หนึ่งแสนสามหมื่นหกพันล้านบาท) โดยการอ้างอิงข้อมูลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าว 21.7 ล้าน ไร่ ใช้เงินงบประมาณ 3.5 แสนล้านบาท ขายข้าวในสต็อกไป 5.9 ล้านล้านบาท จึงมียอดขาดทุน 136,000 ล้านบาท

ในท่วงทำนองเดียวกัน นายวราเทพ รัตนากร ได้สรุปตัวเลขว่า ณ วันปิดบัญชีโครงการจำนำข้าว (31 มกราคม 56) โดยคำนวณจากจำนวนข้าวเปลือก 21.7 ล้านตัน ใช้เงินไปทั้งสิ้น 352,108 ล้านบาท ขณะที่มูลค่าข้าวคงเหลือใน สต็อก 156,000 ล้านบาท และข้าวที่ขายออกไปได้เงิน 59,200 ล้านบาท มีผลการดำเนินการขาดทุน 136,000 ล้านบาท พร้อมกันนี้คณะกรรมการข้าวแห่งชาติได้ประชุมและเสนอแนวทางเลือก 3 แนวทาง คือ 1. กำหนดราคาจำนำลดลง 20% จากราคารับจำนำ 15,000 บาท 2. ใช้ราคาต้นทุนที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์คำนวณได้ และรัฐบาลบวกเพิ่มให้อีก 25% และ 3. ใช้ราคาตลาด ณ เวลาที่จะเริ่มรับจำนำบวกกำไรให้อีก 10%

กระทั่งวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2556 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ประกาศลดราคาข้าวจากเดิม 15,000 บาท/ตัน เหลือ 12,000 บาท/ตัน และมีผลตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 ท่ามกลางความไม่พอใจของชาวนา และประกาศรวมตัวประท้วงรัฐบาล ท่ามกลางความขัดแย้งและบรรยากาศที่เต็มไปด้วยข้อถกเถียงนี้เอง นายอารีพงศ์ ภูษอุม ปลัดกระทรวงการคลัง ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่ายอดการขาดทุนจากโครงการจำนำข้าวของรัฐบาล 136,000 ล้านบาทนั้น ไม่เป็นภาระต่อภาคการบริหารการคลัง ขณะที่นายชูศักดิ์ ศิรินิล ที่ปรึกษาากฎหมายพรรคเพื่อไทย กล่าวถึงกรณีที่น่ายอัมพร จารุจินดา เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นห่วงว่า หากรัฐบาลเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการรับจำนำข้าว อาจทำให้ผิดข้อกฎหมายเนื่องจากไม่ตรงกับที่แถลงต่อรัฐสภาไว้ ซึ่งในเวลาต่อมา นายลักษณ์ วจนานวัช ผู้จัดการ ช.ก.ส. กล่าวว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงราคาที่ต่ำลง จะส่งผลให้เกษตรกร 200,000 รายเสียโอกาส ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรภาคเหนือตอนล่าง ภาค

กลาง รวมถึงจังหวัดนครนายก และฉะเชิงเทรา และเมื่อหันไปพิจารณาข้อมูลด้านสื่อสารมวลชน สำนักข่าวหลายสำนักระบุข่าวตรงกันว่า หากรัฐบาลยังคงรับจำนำข้าวในราคา 15,000 บาท/ตันต่อไป จะทำให้ราคาข้าวไทยแพงกว่าคู่แข่งถึงตันละ 4,000 บาท ขณะที่มุมมองด้านเศรษฐกิจ 63 นักเศรษฐศาสตร์จาก 31 องค์กรชั้นนำ มีความเห็นผ่านผลการทำวิจัยเชิงสำรวจของกรุงเทพโพล (11-18 มิ.ย. 56) ซึ่งมีข้อค้นพบว่ากว่าร้อยละ 60 เป็นห่วงว่ามีโอกาสเกิดวิกฤตจาก 3 ปัญหา คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนและปัญหาหนี้สาธารณะ ปრაกฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นมาพร้อมๆกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักวิชาการอีกหลายสำนักเช่น สวนดุสิตโพล ได้สำรวจความเห็นเกี่ยวกับความน่าเป็นห่วงของประชาชนทั่วประเทศ ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยการเก็บข้อมูลจำนวน 1,302 กลุ่มตัวอย่าง ระหว่างวันที่ 9 – 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าสิ่งที่ประชาชนเป็นห่วงมากที่สุด คือ นโยบายจำนำข้าว คิดเป็นร้อยละ 95.36

สำหรับฝ่ายตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลภายใต้นโยบายจำนำข้าว นั้น ได้มีการดำเนินการแบบคู่ขนานอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง เช่น กรณีที่นายชวรัตน์ อินทร โกมลย์สุด โฆษกพรรคประชาธิปัตย์ เรียกร้องให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายจำนำข้าว โดยเร่งด่วน 5 ประการ คือ 1.ให้ภาคประชาชนร่วมตรวจสอบคุณภาพข้าวกับหน่วยงานของรัฐ 2.ให้หน่วยงานอิสระตรวจสอบสต็อกข้าวที่เหลืออยู่ของรัฐบาลทั่วประเทศ 3.ให้ร่วมกันตรวจสอบข้าวในโรงสีที่มีรายงานว่ามียากกว่า 20 ล้านตัน 4.ให้เปิดเผยการระบายข้าวอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนทราบ และ 5.ให้เปิดเผยรายละเอียดการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ ขณะที่ทางฝ่ายนักกฎหมายอย่างนายสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก็ได้ออกมาให้ความเห็นว่าการดำเนินนโยบายจำนำข้าวผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา 84(5) ซึ่งมีข้อบัญญัติไว้ว่า นโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นมาต้องให้มีการแข่งขันเสรีเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดปราศจากการตัดตอน และที่สำคัญรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการแถลงผลงานภายใน 1 ปี

ข้อถกเถียงและการโต้แย้งในนโยบายจำนำข้าวดังกล่าว แม้จะมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายพยายามแสวงหาแนวทางแก้ไขให้ดีขึ้น แต่ก็ไม่สามารถค้นหาข้อยุติอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ ซ้ำร้ายกว่านั้นยังขยายวงกว้างกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคม จนกระทั่งเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญองประวัติศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ดังนั้นเมื่อพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามายึดอำนาจการปกครองประเทศ จึงประกาศให้นโยบายจำนำข้าวยุติลง พร้อมกับการหมดสิ้นอำนาจไปของรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย

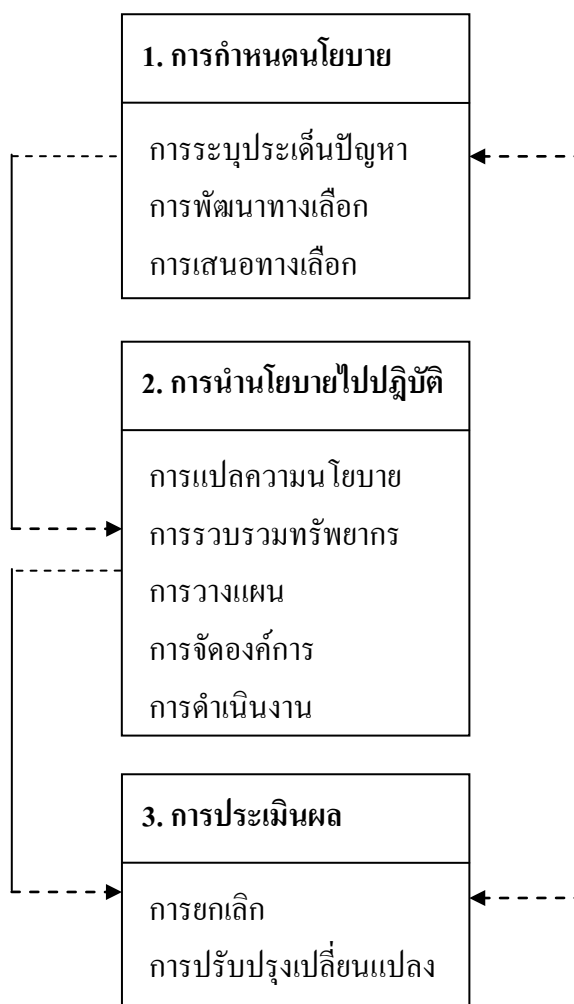


ถึงแม้นโยบายจำนำข้าวจะถูกยกเลิกไป โดยการอาศัยอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) แต่การยกเลิกดังกล่าวก็ไม่ใช่วิธีทางตามหลักการเชิงวิชาการ ที่ใช้เป็นเหตุผลไปสู่การยุติข้อโต้แย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อถกเถียงของทั้งสองสำนักวิชาการที่มีชื่อเสียงของไทย ดังเช่นที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนและกลุ่มชนชั้นในสังคมไทยอันเกี่ยวเนื่องกับนโยบายจำนำข้าว ปรัชญาการณดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง มากกว่าการใช้กระบวนการความรู้ทางวิชาการ อย่างไรก็ตามในเชิงวิชาการนั้นเราพบว่าสำนักนีโอ-คลาสสิกจะวิเคราะห์นโยบายจำนำข้าวโดยใช้มิติทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น แนวคิดกลไกตลาด หรือการแข่งขันเสรี เป็นต้น ในขณะที่สำนักประชานิยมมีนัยยะให้เห็นว่าเป็นการวิเคราะห์ที่เน้นมิติทางการเมืองเป็นสำคัญ เช่น รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือการแทรกแซงโดยอาศัยกลไกของรัฐ จะสามารถยังประโยชน์ให้กับเกษตรกรชาวนาได้มากกว่าปัจจัยอื่นๆ เป็นต้น ดังนั้นในวิทยานิพนธ์นี้จะเสนอทางเลือกใหม่โดยใช้แนวทางการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่มุ่งเน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยในเชิงมิติทางการเมืองกับมิติทางเศรษฐกิจควบคู่กันไป และตั้งอยู่บนคำถามที่ว่านโยบายจำนำข้าวในผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายจะเป็นผลดีหรือเป็นผลเสียมากกว่ากัน และมีกลุ่มใดได้ประโยชน์ กลุ่มใดเสียประโยชน์ ทั้งนี้ยังรวมไปถึงการได้ประโยชน์หรือการเสียประโยชน์กันอย่างไร จากการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้คาดว่าน่าจะนำไปสู่การนำเสนอทางเลือกนโยบายใหม่ ที่มีความเหมาะสมมากกว่าสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก และ สำนักประชานิยม

ในการที่จะตอบปัญหาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายจำนำข้าวดังกล่าว เราพบว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้นจะมองนโยบายเป็นกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์กัน ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม หรือ ขั้นตอนใหญ่ ๆ ที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) และขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะนำไปสู่การตัดสินใจของการสืบทอดนโยบาย หรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือการยุติการล้มเลิกนโยบายต่อไป (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540, หน้า 34)

ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นการศึกษาที่เกี่ยวกับการระบุประเด็นปัญหา นโยบาย การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายต่าง ๆ ส่วนในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนที่สามารถปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน และในขั้นสุดท้ายคือขั้นตอนการประเมินผลนโยบายเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการประเมินผล และการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งขั้นตอนนี้มีส่วนสำคัญที่อาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายได้ในที่สุด กระบวนการ

ความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์กันของขั้นตอนนโยบายดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากผังภาพที่ 1 นี้



ภาพที่ 1 ขั้นตอนนโยบาย

ที่มา: ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 , หน้า 35)

ดังนั้น การที่จะตอบคำถามวิจัยหลักที่ว่า “ใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ อะไร เมื่อไร และอย่างไร” นั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการศึกษาอันเกี่ยวกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง ทั้งนี้เพราะขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นถือเป็นเรื่องสำคัญ ที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ได้เสียจากนโยบาย รวมถึงการบ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ทันที นอกจากนี้แล้วการศึกษานโยบายจำนำข้าวในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะสามารถทำให้มองเห็นปฏิสัมพันธ์ของผู้กระทำภารกิจต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันทางเครือข่ายนโยบาย

อันนำไปสู่การคลี่คลายคำถามวิจัยหลัก ยังผลทำให้สามารถนำไปสู่การยุติข้อถกเถียงเชิงวิชาการของทั้งสองสำนักวิชาการ ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงมาแล้วในเบื้องต้นได้

จากการสำรวจสถานภาพองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทย โดยอาศัยการทบทวนวรรณกรรมที่มีนักวิชาการท่านต่าง ๆ ได้เคยศึกษาไว้ นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2524 จนถึงปัจจุบัน สามารถสรุปแนวทางการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทยออกได้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง เป็นการศึกษาแนวการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ประเมินผลนโยบายจำนำข้าว ความสำเร็จและล้มเหลวรวมถึงประเมินประสิทธิภาพ กำไรและขาดทุน แนวทางที่สอง เป็นการศึกษาแนวนโยบายศึกษา (Policy study) โดยเน้นการศึกษาคัดเลือกของผู้กระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจำนำข้าว และแนวทางที่สาม เป็นการศึกษาในเชิงสำรวจ (Surrey research) การศึกษาแนวนี้มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการ และเกษตรกรก่อนนโยบายจำนำข้าว อย่างไรก็ตามแนวทางการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทยที่ผ่าน ๆ มาสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 วรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษานโยบายจำนำข้าวไทย

แนวทางของวรรณกรรม	เจ้าของผลงาน
1. การศึกษาแนวการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อประเมินผลนโยบายจำนำข้าว ความสำเร็จและล้มเหลวรวมถึงประเมินประสิทธิภาพ กำไรและขาดทุน	ธัญญา รุ่งชาญชัย (2555), อาภากรวี สุจิตาภรณ์ (2554), นิดา ทองนิตย์ (2551), ธัญญรัตน์ พรหมกิจชัย (2550), นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท (2548), นัตถชัย ปะมะ โด (2548), อารยัญศรี บังเกิดสุข (2548), ชัยยันต์ พรหมหิตร (2547), ดรุณี ขันโท (2544), เบ็ญจาง พุทธอัญชลี (2543), ชุศรี บั้วรักษ์ (2539), ชัยศักดิ์ ไพรัชกุลภักดี (2531), สารทิพรนิมิต (2528)
2. การศึกษาแนวนโยบายศึกษาในด้านของการคัดเลือกของผู้กระทำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจำนำข้าว	บุญณะ แซ่หลี (2551), สุพจน์ แสงชัย (2547), วีระ หวังสัจจะโชค (2556), ขนิษฐา สุขสง (2558)
3. การศึกษาเชิงสำรวจ เพื่อสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการ และเกษตรกรก่อนนโยบายจำนำข้าว	ประสาน พูลเวช (2550), สมบัติ สระแก้ว (2549), สุชาติ ภิญโญ (2538), ไพโรจน์ โพธิ์พุกษาวงศ์ (2533)

จากตารางที่ 1 พบว่าแนวทางการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทย ที่มาการศึกษามาแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมานั้น ส่วนใหญ่จำกัดอยู่ในกรอบของกรณีศึกษา (Case studies) หรือ

อาณาบริเวณศึกษา (Area studies) ตามแนวทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ที่มุ่งเน้นเฉพาะการวิเคราะห์นโยบาย การประเมินผลประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ในแง่ของความคุ้มค่า การตัดสินใจของผู้กระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายข้าว การศึกษาเพื่อสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ประกอบการ และเกษตรกรก่อนนโยบายจำนำข้าวเท่านั้น

จึงเห็นได้ว่าแนวทางการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทยที่ผ่านมา ทั้งสามแนวยังขาดช่องว่างทางมิติทางการศึกษาแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายทางเศรษฐกิจ การเมืองในกระบวนการการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ และอื่น ๆ อีกหลาย ๆ มิติ เป็นต้น งานวิจัยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อความสามารถในการอธิบายหรือการทำความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำต่าง ๆ ทั้งที่เป็นผู้กระทำฝ่ายรัฐและผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงทั้งผู้กระทำที่เป็นปัจเจกชน กลุ่มคนและองค์กรต่าง ๆ ดังนั้นวรรณกรรมเกี่ยวกับวิจัยที่ผ่านมาจึงไม่สามารถตอบคำถามได้ว่าใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์จากนโยบายจำนำข้าว การวิจัยเชิงคุณภาพแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงเป็นวิธีวิทยาในการหาความจริงเพื่อตอบคำถามหลักเหล่านี้ได้เป็นดีและมีความสมเหตุสมผลมากที่สุด

แนวทางการศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง สามารถนำมาใช้ในการตอบคำถามหลักที่ว่า นโยบายจำนำข้าวที่เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจนั้นมีใครได้ใครเสียประโยชน์จากนโยบายจำนำข้าว โดยการวิเคราะห์ถึงตัวผู้กระทำต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและการเมือง ที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการของนโยบายจำนำข้าว ดังนั้นภายใต้กระบวนการของนโยบายจำนำข้าวจริง ๆ แล้วจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวกับเรื่องใครได้อะไร ใครเสียอะไร เมื่อไรและอย่างไร โดยตรง (พัชรี สีโรต, 2527, หน้า 43)

เมื่อหันกลับไปพิจารณาปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นท่ามกลางความเห็นที่แตกต่าง และทวีความเข้มข้นขยายวงกว้างขึ้นเรื่อย ๆ ตามลำดับ กระทั่งพัฒนากลายเป็นข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางอันนำไปสู่ความขัดแย้งทางวิชาการ ความขัดแย้งทางการเมือง และความขัดแย้งที่ยังลึกลงสู่สังคมโดยส่วนรวม จนกระทั่งมีผลความขัดแย้งบานปลายในท้ายที่สุดไม่สามารถหาทางออกได้จึงกลายเป็นชนวนสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่นำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ด้วยสาเหตุและผลของประเด็นร้อนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยจึงได้สนใจทำการศึกษาเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว: กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นี้ขึ้นมา โดยที่มีความมุ่งหวังจะเป็นการช่วยในการตอบคำถามทางวิชาการและปัญหา นโยบายสาธารณะดังกล่าว

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายจำนำข้าวสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี
2. เพื่อศึกษาการเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการจำนำข้าวสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี
3. เพื่อศึกษาการเมืองของกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าวสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

## ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้จะกำหนดช่วงเริ่มต้นของการศึกษาดังแต่วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ(กชช.) อนุมัติกรอบชนิดราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์เงื่อนไข และงบประมาณการดำเนินโครงการจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/2555 และมีการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยที่ในช่วงเวลาดังกล่าวพบว่า เกิดข้อถกเถียงมากที่สุดของประวัติศาสตร์นโยบายในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อถกเถียงเชิงวิชาการ และขยายวงกว้างเป็นความขัดแย้งทางการเมือง รวมตลอดไปถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในสังคมไทย ทั้งหลายทั้งปวงล้วนเป็นเรื่องอันเกี่ยวเนื่องกับนโยบายจำนำข้าวเป็นสำคัญ ส่วนจุดสิ้นสุดของการศึกษาจะพิจารณาจนถึงปีพ.ศ. 2557 ที่งานวิจัยนี้สิ้นสุดลง ซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญองประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย จนมีผลนำไปสู่ความพลิกผันของนโยบายจำนำข้าว กล่าวคือรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาลเป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการ ถูกรัฐประหารโดยพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประกาศยึดอำนาจการปกครอง ยังผลทำให้รัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่เป็นเจ้าของนโยบายจำนำข้าวที่ราคา 1,5000 บาทสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ลง พร้อมกันนี้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(คสช.)ได้ใช้มาตรการเยียวยาแก้ไข ด้วยการจ่ายเงินค้ำช้ำระค่าจำนำข้าวให้เกษตรกรทุกราย และประกาศยกเลิกโครงการจำนำข้าวดังกล่าวในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557

นอกจากนี้ ในเรื่องของขอบเขตเกี่ยวกับเนื้อหาในการวิจัย ผู้ศึกษาจะเลือกเนื้อหาของนโยบายโครงการจำนำข้าวในกรณีกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาและกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าว เป็นหลัก เนื่องจากเนื้อหาทั้งสองประเด็นสามารถสะท้อนให้เห็นมิติในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองได้อย่างชัดเจน และครอบคลุมการตอบประเด็นคำถามที่ว่า มีใครได้ใครเสียประโยชน์จากนโยบายจำนำข้าวอย่างไร

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าการศึกษานโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาระดับกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนา และการศึกษาระดับกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจํานำข้าว จะสามารถสะท้อนภาพรวมของโครงการจํานำข้าวได้เป็นอย่างดี ทั้งในด้านบทบาทของผู้กระทำการที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนำโครงการจํานำข้าวไปปฏิบัติ การได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์จากโครงการจํานำข้าว รวมไปถึงกระบวนการทางการเมืองในช่วงซึ่งผลประโยชน์ส่วนเกิน (Appropriation) ที่เกิดขึ้นอีกด้วย

2. ประโยชน์ในเชิงนโยบายคาดว่าผลของการวิจัยนี้ สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพิจารณานโยบายแบบบูรณาการ เนื่องจากนโยบายจํานำข้าวที่เกิดข้อถกเถียงขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคม การที่งานวิจัยนี้สามารถชี้ให้เห็นถึงใครได้ใครเสีย และการได้ใครเสียเป็นอย่างไร จะสามารถนำไปสู่ข้อสรุปในการตัดสินใจนโยบายข้าวไทยในอนาคตว่าควรเป็นอย่างไร เช่นในปัจจุบันพบว่าเริ่มมีข้อเสนอนโยบายข้าวของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2557) เรื่อง คสช.กับการแก้ไขปัญหาชาวนา ที่เสนอให้ดำเนินโครงการจํานำข้าวต่อไป แต่ต้องปรับฐานราคาให้เป็นไปตามราคาตลาดโลก ข้อเสนอดังกล่าวนี้ควรได้รับการพิจารณาโดยฐานการวิจัยเช่น วิทยานิพนธ์ เป็นต้น

3. วิทยานิพนธ์นี้จะนำเสนอทางเลือกในการวิเคราะห์นโยบายจํานำข้าวแนวใหม่อีกแนวหนึ่ง นอกจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลักของแนวนีโอคลาสสิกและแนวประชานิยม ตัวอย่างเช่นเมื่อเปรียบเทียบสำนักนีโอคลาสสิกที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ที่ผลได้ผลเสียตามเหตุผล (Rational model) ดังจะพบได้จากงานวิทยานิพนธ์ของ นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท (2548) ธัญญา รุ่งชาญชัย (2555) และท่านอื่น ๆ ได้วิเคราะห์นโยบายในแง่ของการประเมินความคุ้มค่า ความสำเร็จและล้มเหลว รวมถึงประเมินประสิทธิภาพ กำไรและขาดทุน หรือแม้แต่งานวิทยานิพนธ์ของประสาน พูลเวช (2550) สมบัติ สระแก้ว (2549) และท่านอื่นๆ ที่ศึกษาสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการ และเกษตรกรก่อนนโยบายจํานำข้าว แต่สำหรับงานวิทยานิพนธ์นี้ไม่ได้มองนโยบายจํานำข้าวในด้านของการประเมินผล ความคุ้มค่า หรือการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แต่การศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองจะมองนโยบายจํานำข้าวในฐานะปรากฏการณ์ที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้กระทำการต่างๆ และการได้รับประโยชน์รวมถึงการเสียประโยชน์ ภายใต้กระบวนการทางเครือข่ายที่มีการเมืองในกระบวนการนโยบายจํานำข้าวที่มีการกำหนดราคาสูงกว่าตลาด ทำให้เครือข่ายนโยบายเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของผู้กระทำการต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย เป็นต้น

## การเสนอรายงานการวิจัย

### บทที่ 1: บทนำ

- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
- วัตถุประสงค์ของการวิจัย
- ขอบเขตของการวิจัย
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
- การนำเสนอบทวิจัย

### บทที่ 2: แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบาย
- แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- กรอบแนวคิดในการวิจัย
- นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

### บทที่ 3: วิธีดำเนินการวิจัย

- วิธีวิทยาการวิจัยแนวกรณีศึกษา
- การเก็บรวบรวมข้อมูล
- การตรวจสอบข้อมูล
- การวิเคราะห์ข้อมูล
- การบริหารงานวิจัยในภาคสนาม

### บทที่ 4: นโยบายและการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายจำนำข้าว

- พัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายข้าวของไทย
- นโยบายจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
- การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายจำนำข้าว
- โครงข่ายคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติสมัยรัฐบาล

#### นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

- โครงสร้างเครือข่ายคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติสมัยรัฐบาล

#### นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

- โครงสร้างเครือข่ายคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ
- สรุปท้ายบท

บทที่ 5: การเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการจำนำข้าว

- บริบททางประวัติศาสตร์ของการค้าขายข้าวในจังหวัดฉะเชิงเทรา
- กระบวนการขายข้าวของชาวนาในโครงการจำนำข้าว

บทที่ 6: การเมืองในกระบวนการค้าข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าว

- บริบททางประวัติศาสตร์การค้าขายข้าวส่งออกของไทย
- กระบวนการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ในโครงการจำนำข้าว
- กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล
- กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ
- กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง
- กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก

บทที่ 7: สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

- สรุปผลการศึกษา
- การสรุปผลการศึกษา
- การอภิปรายผล
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
- ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป



## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายจำนำข้าว: กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสำรวจพหุมุมมองความรู้เป็นแนวทางในการศึกษาอย่างละเอียด โดยมีการกำหนดหัวข้อที่เกี่ยวกับการศึกษาในบทที่ 2 ไว้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเครือข่ายนโยบาย
2. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดการวิจัย
5. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

#### แนวคิดเครือข่ายนโยบาย

พัชรี สีโรรส (2556, หน้า 31) ได้สำรวจแนวคิดเครือข่ายนโยบายไว้ว่า เครือข่ายนโยบายเป็นการพัฒนามาจากการศึกษากระบวนการนโยบายในระดับที่เรียกว่า ระบบย่อยของนโยบาย (Policy subsystem) มีกำเนิดมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสนใจอย่างมากต่อการศึกษาด้านบุคคล (Actors) หรือการศึกษากลุ่มคน (Groups) ที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายในลักษณะต่างๆ ดังนั้น การที่บุคคลหรือกลุ่มคนได้เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันในกระบวนการนโยบายเช่นนี้จึงเรียกว่า เครือข่ายนโยบาย (Policy networks) ในท่วงทำนองเดียวกัน พัทรี สีโรรส (2556, หน้า 42-43) ได้สรุปสาระสำคัญของเครือข่ายนโยบายไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. การพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย (Interdependency) หมายถึง การที่สมาชิกมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรของสมาชิกอื่น ๆ ในเครือข่ายเพื่อให้สามารถไปสู่เป้าหมายที่ตั้งใจไว้ได้ การพึ่งพาอาศัยกันนี้จะไม่ตายตัว สามารถปรับตามสถานการณ์และเปลี่ยนแปลงได้โดยสมาชิกที่ร่วมในความสัมพันธ์พึ่งพานั้น
2. กระบวนการ (Processes) หมายถึง เครือข่ายนโยบายมีผู้เข้าร่วมเป็นผู้กระทำการ (Actors) หลากหลายเราจะไม่พบผู้กระทำการคนเดียว หรือหน่วยงานเดียว หรือองค์กรเดียวโดด ๆ ที่มีศักยภาพมากพอที่จะไปกำหนดยุทธวิธีและการดำเนินการของผู้กระทำการอื่น ๆ เลย นอกจากนี้

แต่ละผู้กระทำการยังมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ของตนเอง เราจะไม่พบ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบายอันเดียวที่โดดเด่นที่จะเป็นที่เห็นชัดเจนตั้งแต่เริ่มแรก เพราะ นโยบายเป็นผลมาจากการที่ผู้กระทำการต่าง ๆ มาปฏิสัมพันธ์กัน แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้กระทำ การทุกฝ่ายจะมีอำนาจเท่าเทียมกันในกระบวนการปฏิสัมพันธ์นั้น ๆ อำนาจจะขึ้นกับว่าผู้กระทำ การนั้นมีทรัพยากรที่ในเครือข่ายเห็นว่ามีค่าและเป็นที่ต้องการในขณะนั้น

3. สถาบัน (Institutions) เนื่องจากเครือข่ายนโยบายประกอบด้วยลักษณะความสัมพันธ์ (Pattern of relations) การพึ่งพากันระหว่างผู้กระทำการจะมีผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นบ่อยจนเป็นแบบแผน (Pattern) และคงทนไม่สลายไปง่าย ๆ มีการ สร้างกติกาการปฏิบัติ (Rules of conduct) ที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมีความหมายและคุณค่า และ ช่วยทำให้แบบแผนดังกล่าวคงอยู่ต่อไปได้ กล่าวคือมีลักษณะเป็นสถาบัน

อย่างไรก็ดี พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายอันเกิดจากการที่มีผู้นำ ความคิดเรื่องกลุ่มที่อยู่เบื้องหลังรัฐบาลเข้ามา ตามแนวคิดนี้จะมีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถเข้า มาอยู่ในกระบวนการนโยบาย ทำให้บางครั้ง กลุ่มจากภาคเอกชนกลับมีบทบาทสูงเหนือภาครัฐ และ อาจควบคุมหน่วยงานของรัฐให้ออกนโยบายตามที่ตนต้องการ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะ 3 ฝ่าย ที่อยู่อย่างพึ่งพิงซึ่งกันและกัน (Symbiotic) ฝ่ายหนึ่งจะอยู่หรือดำเนินกิจการโดยไม่มีอีกฝ่าย หนึ่งไม่ได้ เช่น รัฐบาลต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ ในประเทศ การจะดำเนินไปได้ต้อง อาศัยความร่วมมือกับภาคธุรกิจรถยนต์ ขณะเดียวกันภาคธุรกิจก็ต้องขึ้นอยู่กับนโยบาย หรือ กฎหมาย/มาตรการที่รัฐบาลจะออกมา ต่างฝ่ายจึงต้องพึ่งพิงกัน จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ ถ้า ต้องการให้เป้าหมายทางเศรษฐกิจบรรลุเช่นที่ตั้งเอาไว้

แนวคิดแบบกลุ่มที่อยู่เบื้องหลังรัฐบาลนี้ ภายหลังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจาก พวกพหุนิยม ที่สำคัญคือ เฮลโค (Helco, 1978) ผู้นำเสนอแนวคิดเรื่องเครือข่ายประเด็น กล่าวคือ ขณะที่ยุทธศาสตร์กระบวนการนโยบายที่กรูวอชิงตัน ดี.ซี. นั้น พบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายมีผู้ที่เกี่ยวข้องมากกว่าที่พวกกลุ่มที่อยู่เบื้องหลังรัฐบาลคิดไว้มาก และผู้กระทำการในกระบวนการ นโยบายก็ไม่ใช่แค่บุคคลจาก 2-3 กลุ่มที่เป็นแกนนำในการตัดสินใจและคอยปิดกั้นกลุ่มภายนอก เท่านั้น เฮลโคกล่าวว่ารอบ ๆ แกนนำเดิมเราจะพบผู้กระทำการใหม่ ๆ เช่น หน่วยงานของรัฐหน่วย อื่น ๆ กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ สมาคมอุตสาหกรรม สถาบันวิจัย กลุ่มบริษัทที่ปรึกษา นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ฯลฯ ผู้กระทำการเหล่านี้จะเข้า ๆ ออก ๆ กระบวนการนโยบายตลอดเวลา และความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการจะโยงใยกันอย่างหลวม ๆ กลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะมีมาก หรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับประเด็นนโยบายนั้น ๆ แนวคิดแบบเฮลโค และคนอื่น ๆ ที่คิดเช่นนี้ เช่น McFarland (1987) เห็นว่า แม้ว่ากลุ่มที่อยู่เบื้องหลังรัฐบาลอาจจะคงอยู่ แต่จำนวนกลุ่มและ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาในกระบวนการนโยบายมากขึ้น มิได้ผูกขาดเฉพาะกลุ่ม 3 กลุ่มดังเช่นกลุ่มที่อยู่เบื้องหลังรัฐบาล คิดไว้ในอดีตซึ่งรัฐบาลมีอิสระพอควรจากการถูกบีบบังคับกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากมีกลุ่มหลายกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้บริโภคและกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ที่เป็นแรงต่อต้านและถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดั้งเดิมไว้

จะเห็นได้ว่า การศึกษาของนักวิชาการอเมริกันที่กล่าวถึงทั้งหมดแล้วนั้น จะมองความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ธุรกิจในระดับย่อย (Micro level analysis) คือมองว่าเรื่องที่ศึกษาอยู่ เช่น กระทรวงการคลัง เปรียบเสมือนชุมชนหมู่บ้านเดียวกัน พวกเขาจึงเน้นศึกษาที่ระดับบุคคล เช่น ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ ที่อาจขัดแย้งหรือเห็นพ้องกัน แต่ไม่ว่าจะทะเลาะหรือเห็นพ้องกัน พวกเขาก็มีความคิดร่วมกันในหลักพื้นฐานใหญ่ ๆ เช่น เกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายจึงเกิดขึ้นในชุมชนระดับนี้ และผู้กระทำการจะจำกัดคนเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กันสม่ำเสมอ เช่น อยู่ในคณะกรรมการเดียวกัน มีกิจกรรมร่วมกัน และมีแนวคิดต่อกรอบใหญ่ ๆ เหมือน ๆ กัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการศึกษาของกลุ่มวิชาการอเมริกันได้ถูกวิจารณ์ว่า อาจเหมาะสมกับสังคมนั้นเท่านั้น แต่ในสังคมอื่นที่มีระบบการปกครองต่างออกไป เช่นระบบรัฐสภา อาจไม่เหมาะสมนักที่จะนำแนวคิดเช่นกลุ่มที่อยู่เบื้องหลังรัฐบาลเข้ามาใช้ เพราะในประเทศที่มีรัฐสภา อาจวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ธุรกิจ โดยดูที่หน่วยงานผู้ปฏิบัติกับกลุ่มผลประโยชน์ (ไม่ใช่คณะกรรมการ เพราะฝ่ายการเมืองมีบทบาทต่ำในกระบวนการนโยบาย) กลุ่มนักวิชาการอังกฤษ จึงได้เสนอแนะความคิดเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบาย เพื่อใช้อธิบายความสัมพันธ์ดังกล่าว (พัชรี สีโรรส, 2556, หน้า 35-37)

สำหรับกลุ่มนักวิชาการที่ได้มีการนำเสนอแนวคิดเครือข่ายนโยบายที่เด่นชัดที่สุด ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการชาวอังกฤษ เช่น Rhodes and Marsh (1992), Barret and Fudge (1981), Wilks (1989), Wright (1988) เป็นต้น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกลุ่ม Rhodes Model หรือ IGR หรือที่เรียกกันว่า กลุ่มความสัมพันธ์รัฐบาลกลาง-ท้องถิ่น และกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่ม GIR หรือกลุ่มความสัมพันธ์ภาครัฐกับภาคอุตสาหกรรม ดังนี้ (พัชรี สีโรรส, 2556, หน้า 37-42)

1. กลุ่มตัวแบบ ไรด์ส์ (Rhodes model) หรือกลุ่มความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ (Interorganizational relation) หรือ IGR หรือ กลุ่มความสัมพันธ์รัฐบาลกลางกับท้องถิ่น (Central-local government relations initiative)

จุดเด่นของการศึกษาในกลุ่มนี้ได้แก่ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ภาครัฐ-ธุรกิจ โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในประเด็นนโยบายหนึ่ง ๆ

นักวิชาการกลุ่มนี้เชื่อว่าองค์กรมีลักษณะพึ่งพิงทรัพยากรซึ่งองค์กรอื่นครองครองอยู่เพื่อให้องค์กรของตนอยู่รอดต่อไป ดังนั้นการศึกษาตามแนวนี้จึงให้ความสนใจในการวิเคราะห์การแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการพึ่งพิงระหว่างองค์กรต่าง ๆ และให้ความสนใจเครือข่ายของการพึ่งพิง และสนใจการที่องค์กรที่มีทรัพยากรพยายามใช้ยุทธวิธีเพื่อให้ตนมีอิทธิพลในเครือข่าย และการสร้างกลไกการประสานงานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรแต่ละแห่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อไปได้

กลุ่มศึกษา IGR หรือที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน ได้แก่ ตัวแบบไรด์ส์ (Rhodes model) หรือความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น หรือความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ฯลฯ กลุ่มนี้มีสมมุติฐานดังนี้

1. หน่วยงานหนึ่งยอมพึ่งพาหน่วยงานอื่น ๆ ด้านทรัพยากรที่ตนขาดแคลน ทรัพยากรในที่นี้หมายถึง อำนาจตามกฎหมายที่หน่วยงานมีอยู่ เงิน หรืองบประมาณ ความชอบธรรม ข้อมูล และสถานภาพขององค์กร

2. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ หน่วยงานต้องยอมแลกเปลี่ยนทรัพยากร

3. แม้ว่าการตัดสินใจภายในองค์กรอาจถูกจำกัดเนื่องจากองค์กรภายนอก แต่ภายในองค์กรที่จะตัดสินใจยอมจะมีกลุ่มแกนนำที่คอยทำหน้าที่วินิจฉัยว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ธุรกิจ อันใดมีปัญหาและองค์กรจะสรรหาทรัพยากรอย่างไร

4. กลุ่มแกนนำจะใช้ยุทธวิธีที่เรียกกันว่า กติกาของเกม (Rules of the game) เพื่อควบคุมกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

5. การตัดสินใจจะแตกต่างกันไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่องค์กรตั้งไว้ และศักยภาพที่จะติดต่อกับสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ อำนาจขององค์กรที่จะตัดสินใจจึงขึ้นกับทรัพยากรที่องค์กรมีอยู่ขึ้นอยู่กับเกมที่จะใช้ในการต่อสู้ และกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์กรต่าง ๆ

ความสัมพันธ์แบบรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นถูกมองว่าเป็น “เกม” ที่ซึ่งผู้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งระดับส่วนกลางและท้องถิ่น พยายามเล่นเกมเพื่อผลประโยชน์และฝ่ายจะใช้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบกฎหมาย องค์กร การเงิน การเมือง ข้อมูล ฯลฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์สูงสุด และพยายามลดการพึ่งพิงอีกฝ่ายหนึ่งให้น้อยที่สุด

เกมเช่นนี้จะวิเคราะห์ตัวบุคคลอันเป็นการวิเคราะห์ระดับจุลภาค ทำให้ต้องทำความเข้าใจการจัดสรรกระจายทรัพยากรและกติกา คู่มือบริบทของรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น ต่อมากลุ่มตัวแบบไรด์ส์ (Rhodes model) ได้หันมาใช้แนวคิดทฤษฎี-สังคม ทำให้มองเห็นว่า ความสัมพันธ์แบบส่วนกลางและท้องถิ่น ได้เปลี่ยนจากลักษณะการ

แข่งขันต่อรองระหว่างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับหน่วยงานรัฐบาลกลาง มาเป็นระบบซึ่งมีการจัดองค์กรตัวแทนระดับท้องถิ่นมาเป็นตัวแทนต่อรอง ซึ่ง Schmitter เรียกว่า ระบบการเป็นตัวกลางทางผลประโยชน์ (System of interest intermediation) ทำให้การแข่งขันระหว่างกลุ่มลดลง โดยจัดตั้งตัวแทนกลุ่มขึ้น สมาชิกต้องเข้ามาอยู่ในระบบที่มีการควบคุมดูแลมีกติกา โดยผู้นำกลุ่มเพื่อทำให้กลุ่ม ในฐานะตัวแทน สามารถมีบทบาทนโยบาย เมื่ออยู่ในระดับมหภาค จะเป็นการไปสู่ภาคีรัฐสังคมนิยม

ดังนั้น ตามความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ท้องถิ่น จึงเป็นเกมที่ซับซ้อน มีหน่วยงานหลายระดับที่พึ่งพิงซึ่งกันและกัน และความสัมพันธ์ของพวกเขาได้เปลี่ยนจากการเจรจาต่อรองแบบพหุนิยมมาเป็นภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) หรือ บรรษัทนิยม

อย่างไรก็ตาม การดูภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) แบบนี้ถูกวิจารณ์ว่า ไม่อาจแยกได้ชัดเจนระหว่างการวิเคราะห์ระดับใหญ่ (ระดับมหภาค) และระดับย่อย (Micro-level) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างระดับต่าง ๆ ไม่ได้ถูกนำมาอธิบายอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากอาจเกิดความไม่ชัดเจนในการแยกแยะระหว่างการใช้กรอบวิเคราะห์ภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) แบบที่วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ (ระดับ Meso-level) กับภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) ในฐานะทฤษฎีรัฐ

ปัญหาการดูความสัมพันธ์ภาคีรัฐ-สังคมนิยมจากแง่มุมภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) ที่นำมาใช้นอกจากด้านเศรษฐกิจแล้ว (ที่ดูความสัมพันธ์ภาคีรัฐ-กลุ่มธุรกิจ) ยังดูถึงกลุ่มอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากกลุ่มธุรกิจ และระดับย่อยของรัฐบาลกลาง แต่ Rhodes (1992) ได้ให้ความเห็นว่าภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) มีลักษณะแข็งไม่ยืดหยุ่น ทำให้ลำบากที่จะไปใช้กับระดับย่อยของรัฐบาล (Sub-central government) เนื่องจากภาคีรัฐ-สังคมนิยมจะพิจารณาถึงปัจจัย เช่น การจัดตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ การต้องจดทะเบียนได้ใบอนุญาตจัดตั้งกลุ่ม การมีตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ อย่างผูกขาด การมีกฎระเบียบในการดูแลกลุ่ม เราพบว่าแต่ละแห่งมักมีปัญหาทำให้เกิดเป็น การศึกษา คัดแบ่งแยกองค์การแนวใหม่ (Neo-corporatism), บรรษัทเสรีนิยม (Liberal Corporatism) เป็นต้น ในยุคต่อมา

เพราะฉะนั้น เมื่อพูดถึงจุดด้อยของภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) แล้ว Rhodes (1992) จึงได้ปรับปรุงแก้ไขตัวแบบของตน โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ระดับ

1. การวิเคราะห์ระดับมหภาค ของความสัมพันธ์ระหว่างภาคีรัฐและกลุ่มธุรกิจในภาพใหญ่ของระบบ ซึ่ง บรรษัทนิยม (Corporatism) และ หลายฝ่าย (Pluralism) อยู่ในระดับนี้
2. การวิเคราะห์ระดับกลาง ดูจากระดับที่เชื่อมระหว่างส่วนกลางกับหน่วยย่อยของส่วนกลาง ซึ่ง โรดส์ เห็นว่าเครือข่ายนโยบาย (Policy networks) เหมาะสมกับระดับนี้มากที่สุด

3. การวิเคราะห์ระดับจุลภาค ที่เน้นพฤติกรรมของผู้กระทำการบางคน ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้

โรดส์ เห็นว่าการเน้นความสัมพันธ์ระหว่างระดับมหภาค และระดับกลาง เป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะเข้าใจรูปแบบของเครือข่ายนโยบายที่เปลี่ยนไป เขาเห็นว่า เราอาจแบ่งประเภทของเครือข่ายนโยบายออกเป็น 5 ประเภท โดยดูตามลักษณะเครือข่ายที่แน่นแฟ้นที่สุด (Highly integrated policy communities) จนถึงเครือข่ายที่หลวมที่สุดเครือข่ายจะแน่นแฟ้นขนาดไหน ย่อมขึ้นกับการติดต่อระหว่างสมาชิกด้วยกันมากน้อยแค่ไหน และการติดต่อมีทั่วถึงในทุกระดับหรือไม่ นอกจากนี้ยังดูจากการเป็นสมาชิก การกระจายทรัพยากรฐานะสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งเครือข่ายทั้ง 5 ชนิด ได้แก่

1. ชุมชนนโยบาย (Policy communities) เป็นเครือข่ายที่ดูจากความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างมั่นคง สมาชิกเข้ามาอยู่ในเครือข่ายเนื่องจากมีความรู้สึกร่วมกันและการรับรู้ในปัญหาคล้ายๆ กัน ทำให้มีความรู้สึกผูกพันที่จะกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาที่นั้น ๆ การมีการรับรู้ร่วมกันถือเป็นหัวใจของเครือข่ายนโยบาย ที่ทำให้เครือข่ายมีการต่อเนื่อง เครือข่ายแบบนี้สมาชิกมีจำนวนจำกัด ความสัมพันธ์เป็นแบบพึ่งพิงแบบแนบแน่น (หมายความว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายเท่านั้น) และมีลักษณะที่อยู่ห่างไกลจากเครือข่ายอื่น ๆ หมายความว่าสามารถดำรงเครือข่ายได้อย่างสมบูรณ์ด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งพิงสัมพันธ์กับเครือข่ายอื่น หรือประชาชน หรือรัฐสภา ที่อยู่นอกเครือข่ายของตน จึงมีระดับการพึ่งพิงภายในซึ่งกันและกันแบบแนบแน่นค่อนข้างมาก เครือข่ายมีความมั่นคงแน่นแฟ้น สมาชิกมักมีปฏิสัมพันธ์กันสูง เช่น มีการติดต่อกันทางการเขียน พบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนความเห็น หรือมีกิจกรรมประชุมสัมมนาร่วมกัน เป็นต้น เครือข่ายประเภทนี้มักเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ และหน่วยงานภาครัฐ

2. เครือข่ายของกลุ่มวิชาชีพ (Professional networks) เป็นเครือข่ายของกลุ่มวิชาชีพ ผู้ที่เข้าร่วมในนโยบายนั้น ๆ มาจากคนกลุ่มเดียวคือ กลุ่มวิชาชีพ เช่น ด้านการให้บริการสาธารณสุขแห่งชาติ การให้บริการด้านน้ำ เป็นต้น เป็นเครือข่ายที่แสดงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ สมาชิกในเครือข่ายมีความสัมพันธ์แบบแนบแน่น (Vertical interdependence) ค่อนข้างปิด และอยู่ห่างไกลจากเครือข่ายอื่น ๆ

3. เครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernment networks) เป็นเครือข่ายขององค์กรตัวแทนระดับท้องถิ่นหลายกลุ่มที่ทำหน้าที่ให้บริการเหมือน ๆ กัน มีลักษณะความสัมพันธ์แบบแนวนอน (Horizontal articulation)

4. เครือข่ายของผู้ผลิต (Producer networks) กลุ่มธุรกิจมีบทบาทเด่นในเครือข่าย ถ้ากลุ่มธุรกิจมีการรวมตัวเหนียวแน่น ประสานกับหน่วยงานภาครัฐที่เป็นพันธมิตรกัน จะทำให้กลุ่ม

ธุรกิจมีบทบาทสูงในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

5. เครือข่ายเชิงประเด็นของนโยบาย (Issue networks) เป็นเครือข่ายนโยบายที่หลวม ๆ ไม่ต่อเนื่อง เราจะเห็นผู้มีส่วนร่วมในนโยบายนี้เข้า ๆ ออก ๆ อยู่ตลอดเวลา และจะมีระดับการพึ่งพาอาศัยกันด้านทรัพยากรค่อนข้างน้อย

2. กลุ่มความสัมพันธ์ภาครัฐกับภาคอุตสาหกรรมกลุ่ม (Government-Industry Relations Initiative: GIR)

เป็นการศึกษาที่เน้นบทบาทภาคสังคม (Societal-centred approach) โดยดูที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล (Interpersonal) วิเคราะห์ระดับ Micro-level) มากกว่าเน้นที่การจัดองค์การแบบกลุ่มซึ่ง IGR ใช้อยู่ ตัวแบบ GIR นี้ได้รับอิทธิพลมาจาก Helco and Wildavsky (1974) ค่อนข้างมาก นักวิชาการอังกฤษที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ Wilks (1989); Wright (1988) จุดเด่นของแนวคิดกลุ่ม GIR คือ การเน้นลักษณะที่กระจัดกระจายไม่เป็นกลุ่มก้อนของเครือข่ายนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายอุตสาหกรรม จะเห็นว่ามิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือสมานฉันท์ รัฐบาลมีความแตกแยกกระจัดกระจายและมีความแตกต่างกันมาก ลักษณะกระจัดกระจายเช่นนี้ คงมีอยู่ในทุก ๆ นโยบาย ตัวแบบนี้จึงเป็นการพยายามทำความเข้าใจความสัมพันธ์ของภาครัฐและอุตสาหกรรมโดยดูถึงลักษณะแตกต่างของแต่ละกลุ่ม ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยศึกษาถึงเครือข่ายนโยบายที่ค่อนข้างกระจัดกระจายเหล่านี้ GIR เห็นว่าการจะเข้าใจเครือข่ายนโยบาย ต้องศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดูว่ามีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรอย่างไร ในเครือข่าย การดูที่ระดับบุคคล (ระดับ Micro-level) ไม่ใช่ระดับโครงสร้าง เช่น การที่ศึกษาผู้กระทำการในลักษณะของกลุ่มหรือสถาบัน แบบที่ IGR ศึกษา ถือเป็นหัวใจสำคัญของ GIR ที่ทำให้ GIR ต่างจาก IGR

จากที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า แนวคิดเครือข่ายนโยบายจากการสำรวจของพัชรีลีโรส (2556) เป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ David (1990) โดยทั้งสองเน้นเครือข่ายนโยบายในแง่ที่เป็นทฤษฎี ดังนั้นในวิทยานิพนธ์นี้จะทำการสังเคราะห์แนวคิดจากการสำรวจของพัชรีลีโรสและ David Knoke เข้าด้วยกัน กล่าวคือ แนวคิดเครือข่ายนโยบายเป็นแนวคิดที่มีการพัฒนามาจากแนวคิดการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social network analysis) แนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นมุมมองหรือกระบวนทัศน์ในการศึกษาชีวิตทางสังคมที่ใช้เป็นวิธีวิทยาสำหรับการรวบรวมและการจัดระบบข้อมูล เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ โดยมีฐานคิดที่สำคัญของการวิเคราะห์ดังนี้ (Morin & Wellman, 2010 cited in Mark, 2007)

1. แนวการศึกษาเครือข่ายทางสังคมเป็นการวิเคราะห์ชีวิตทางสังคมโดยให้ความสำคัญต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก กลุ่มหรือองค์กรมากกว่าการวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติภายใน (Relation not attributes) หมายความว่า การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ในทางสังคมมีความสำคัญมากกว่าการ

วิเคราะห์ถึงคุณสมบัติภายในของปัจเจก กลุ่มหรือองค์กร อาทิเช่น นิสัยใจคอกของคนใดคนหนึ่งมีความสำคัญน้อยกว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนนั้นกับคนอื่น เป็นต้น จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า เครือข่ายทางสังคม เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ทางสังคม ในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชน ไปจนถึงระดับประเทศ เช่น ความเป็นเพื่อน ความเป็นญาติ การมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือการมีความเชื่ออย่างเดียวกัน เป็นต้น

2. เครือข่ายทางสังคมเป็นหน่วยทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางสังคม ซึ่งไม่ใช่เป็นกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษที่แต่ละหน่วยทางสังคมมีลักษณะเดียวกัน (Network not group) ดังนั้น เครือข่ายทางสังคมจึงประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ส่วนประกอบแรก คือ หน่วยทางสังคม (Social entities) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน กลุ่ม หรือองค์กร ซึ่งในที่นี้อาจจะใช้ศัพท์ทางเครือข่ายคือ Actor/Node/Point/Agent ส่วนประกอบที่ 2 คือ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางสังคม (Tie/Link/Edge/Line/Arc)

3. เครือข่ายทางสังคมเกิดขึ้นจากเงื่อนไขว่า หน่วยทางสังคมจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มิใช่เป็นหน่วยอิสระที่ไม่ต้องขึ้นต่อใคร ดังนั้น หน่วยทางสังคมจึงต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ทั้งทางด้านวัตถุและมีชีวิตอยู่ระหว่างกัน เช่น ข้าวของ เงินทอง การให้เพียงตำแหน่งหรือบทบาท การให้ความบันเทิง เป็นต้น

ดังที่ Stanley and Joseph (1994) เสนอว่า แนวคิดเครือข่ายทางสังคม มีฐานคิดต่าง ๆ ที่ใช้อธิบายเกี่ยวกับผู้กระทำทางสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคม และ โครงสร้างทางสังคม ดังนี้

ผู้กระทำและการกระทำต่าง ๆ ของพวกเขาจะถูกมองในฐานะของหน่วยที่มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน แทนที่จะเป็นหน่วยที่อิสระในตนเอง

ความเชื่อมโยงระหว่างผู้กระทำจะผ่านเคลื่อนย้าย (Flow) ของทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุ เงิน หรือสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุ เช่น ข้อมูล การสนับสนุนทางการเมือง มิตรภาพและการนับถือ เป็นต้น

4. การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม ต้องวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ในบริบททางสังคม (Relational context) สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งเสมอ ตัวอย่างเช่น ในการวิเคราะห์ความรักระหว่าง โรมิโอและจูเลียส ในนวนิยายของเชค เสปียร์ จะต้องคำนึงถึงความรักทั้งสองภายใต้ความขัดแย้งระหว่างตระกูลคาปูเลต (Capuletes) และตระกูลมอนตาเกอ (Montaque) เป็นต้น

5. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางสังคม ในรูปของเครือข่ายจะพัฒนามาเป็นแบบแผนในเชิงโครงสร้างเปรียบดังเช่น การก่ออิฐบล็อกจนปรากฏออกมาเป็นบ้าน โครงสร้างของเครือข่ายจะมีคุณสมบัติทั้งที่เป็นตัวจำกัด (Constraint) และเปิดโอกาส (Opportunity) ต่อพฤติกรรมทางสังคมและผลลัพธ์ที่ตามมา



ภายใต้แนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมดังกล่าว David Knoke ได้นำเสนอแนวคิดในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับเครือข่ายทางการเมือง ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการศึกษาเครือข่ายนโยบายได้ออกมาเป็น 3 ทฤษฎีดังนี้ (David, 1990, pp. 119-149)

### 1. แนวคิดเครือข่ายนโยบายแบบชนชั้นนำ

แนวคิดเครือข่ายนโยบายแบบชนชั้นนำนั้น ตั้งอยู่บนฐานคิดว่าความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของชุมชนมีลักษณะเหมือนปิรามิดเชิงซ้อน (Multiple pyramid) ที่ศูนย์กลางอยู่ที่คนกลุ่มน้อยในการเข้าไปมีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งหมายถึง กลุ่มชนชั้นนำ (Elite) ดังนั้นเครือข่ายแบบชนชั้นนำจึงเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มน้อย (Minority) ของสังคม ไม่ว่าจะมองในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นชนชั้นนำเป็นกลุ่มสังคม (Social group) ที่มีตำแหน่งบนจุดยอดสุดของปิรามิด (Social hierarchy) ของการแบ่งชั้นทางสังคม (Social stratification) การมีอำนาจแบบชนชั้นนำตั้งอยู่บนการจัดองค์การ เพื่อการครอบงำหรือปกครองคน (Domination) เนื่องจากผู้นำองค์การจะสามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินความมั่งคั่ง ตำแหน่งบังคับบัญชา ทักษะความรู้หรือสถานภาพทางสังคม นอกจากนี้ผู้นำดังกล่าวยังมีข้อมูลสารสนเทศมากกว่าคนที่อยู่ในระดับล่าง รวมถึงความสามารถในการให้คุณให้โทษด้วย ชนชั้นนำท้องถิ่นจึงเป็นคนกลุ่มน้อยที่เคลื่อนไหวเพื่อรับใช้ผลประโยชน์กลุ่มชนชั้นตนเองเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากในสถานการณ์เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ของชนชั้นนำขัดแย้งกับผลประโยชน์ของส่วนร่วม (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2535)

ตัวแทนของนักวิชาการสำนักอเมริกาที่ศึกษาเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายชนชั้นนำ ได้แก่ (Hunter, 1953; Domhoff, 2002; ระดม วงษ์น้อย, 2527; ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2535)

ฮันเตอร์ ได้ศึกษาเครือข่ายนโยบายของชุมชน โดยให้ความสำคัญต่อฐานอำนาจที่มาจากหลากหลายรูปแบบ เช่น ตำแหน่งทางการเมืองหรือทุนทางเศรษฐกิจและหน่วยในการวิเคราะห์จะให้ความสำคัญแก่การวิเคราะห์องค์การแบบสหวิทยาการแทนที่การใช้กลุ่มแบบพหุนิยมหรือชนชั้น นอกจากนี้ ฮันเตอร์ ได้ศึกษาเครือข่ายนโยบายของชุมชนท้องถิ่น โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดเครือข่ายว่าได้มีการปฏิบัติหรือทำหน้าที่อย่างไร

ในการก่อรูปเครือข่ายนโยบายของชุมชนทั้ง ฮันเตอร์ และ ดอมฮอฟฟ์ ต่างก็ให้ความสำคัญต่อเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นในฐานะที่เป็นกลไกก่อรูปโครงสร้างเครือข่ายนโยบาย เนื่องจากจุดเริ่มต้นของโครงสร้างเครือข่ายเกิดจากการสร้างเครือข่ายขององค์การต่าง ๆ และโยงกันจนก่อรูปเป็นโครงสร้าง ดังนั้นเครือข่ายนโยบายในที่นี้จึงเปรียบเสมือนอิฐบล็อก (Building block) สำหรับการก่อรูปเป็นเครือข่ายขึ้นมา ในการก่อรูปเครือข่ายนโยบายแบบชนชั้นนำนั้น จะพบว่า

กลไกกลางที่จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นประชาชนทั่วไป ได้แก่ เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น

เทอร์ตัน (Turton, 1987, pp. 31-74 อ้างถึงใน อนุรักษ์ ภูชงคกุล, 2533) ได้ศึกษาเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายท้องถิ่นและความแตกต่างทางชนชั้นในชนบท พบว่า ในท้องถิ่นชนบทปัจจุบันมิได้มีลักษณะเป็นเนื้อเดียวกัน (Homogeneous) แต่มีการแตกตัวออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ (Social differentiation) สองกลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มชนชั้นนำและชาวบ้านผู้ยากจน เนื่องจากในหมู่บ้านส่วนใหญ่จะมีครัวเรือนส่วนน้อยที่มีความมั่งคั่ง มีอำนาจควบคุมทรัพยากรและอิทธิพลกับอำนาจซึ่งทำให้พวกเขาแยกตัวออกไปจากคนส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน และถือเป็นคนระดับนำในหมู่บ้านในปัจจุบันเป็นจำนวนมากที่เดียวที่มีความสามารถมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับในการสืบทอดลักษณะทางสังคมของกลุ่มตนเองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนายทุนขนาดกลางหรือขนาดย่อม

ภายในหมู่บ้าน คนกลุ่มนี้สามารถเข้าไปควบคุมหรือผูกขาดอย่างได้ผลในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ สมาคมหรือกลุ่มต่าง ๆ และโครงการพัฒนาต่างๆที่รัฐริเริ่มขึ้นและคนเหล่านี้สามารถเสริมฐานะเด่นของตนทางการเมืองและเศรษฐกิจให้แข็งแกร่งโดยการอุปถัมภ์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ ได้แก่ การอุปถัมภ์ทางสังคม ฯลฯ ทำให้คนกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์จากการข้องเกี่ยวและความสัมพันธ์และความชอบธรรมที่มีมาตั้งแต่เดิมและมีรากฐานอยู่กับสังคมหมู่บ้าน

รุ่งนภา ขรรยงเกษมสุข (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ชนชั้นนำในการเมืองไทยปัจจุบัน : การศึกษากระบวนการผลิตซ้ำทุนวัฒนธรรมตามแนวคิดของปีแอร์ บูร์ดิเยอ ครอบครัวยุคแรกและสถานศึกษามีบทบาทหลักในการสร้างและผลิตซ้ำทุนของชนชั้นนำให้กับบุตรหลาน ได้แก่ ทุนเศรษฐกิจ ทุนวัฒนธรรม ทุนทางสังคมและทุนทางสัญลักษณ์

ทุนเศรษฐกิจ คือ ทุนที่บ่งชี้ความมั่งคั่งของชนชั้นนำ แสดงออกด้วยการประกอบธุรกิจ การมีบ้านพักใจกลางเมือง การมีบ้านพักตากอากาศ สิ่งของสะสม

ทุนวัฒนธรรม สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ชนิด คือ

ประการแรก เป็นทุนที่มีอยู่ในตัวบุคคล แสดงให้เห็นได้โดยกิริยา ท่าทาง มารยาทการพูด ความสามารถทางภาษา โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ ความคิด อุดมการณ์ การให้ความสำคัญกับการกีฬา และให้ความสำคัญกับครอบครัวและความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำประโยชน์ให้กับสังคมและประเทศชาติ

ประการที่สอง เป็นทุนวัฒนธรรมในรูปสถานบันการศึกษา คือ จบการศึกษาจากสถานศึกษาที่มีชื่อเสียง ชนชั้นนำที่มีทุนทางเศรษฐกิจมากจะเข้ารับการศึกษาจากสถานศึกษาที่โดดเด่นและมีชื่อเสียงจากต่างประเทศตั้งแต่ระดับมัธยมจนกระทั่งถึงปริญญาตรี สำหรับชนชั้นนำที่มีทุนทางเศรษฐกิจไม่มากจะเข้ารับการศึกษาจากสถานศึกษาที่โดดเด่นและมีชื่อเสียงในประเทศ

ประการที่สาม เป็นทุนที่อยู่ในรูปของวัตถุ แสดงออกได้โดยการเป็นเจ้าของ เช่น วัง  
สิ่งของสะสม รางวัด เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ธุรกิจ สินค้า ฯลฯ เป็นต้น

ทุนทางสังคม คือ เครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ เครือญาติของ  
ตนเองและของกลุ่มสมรส การแต่งงาน การศึกษาและการทำงานในอาชีพ

ทุนสัญลักษณ์ แสดงออกด้วยชื่อนามสกุลหรือคำนำหน้าชื่อที่แสดงถึงการมีตำแหน่งทาง  
สังคม หากเกี่ยวข้องกับสถาบันเกียรติยศจะเป็นทุนสัญลักษณ์ที่มีคุณค่าและได้รับการยอมรับอย่าง  
มาก ตำแหน่งทางธุรกิจ การเมือง สังคมทั้งของบิดาและกลุ่มสมรสของตนเอง การเป็นศิษย์เก่าจาก  
สถาบันที่มีชื่อเสียง การแต่งงานกับลูกหลานราชสกุล ฯลฯ

ในบรรดาทั้งสี่ทุนนี้รุ่งนภา ได้สรุปไว้ว่า ทุนเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อการเป็นชนชั้นนำ  
น้อยกว่าทุนประเภทอื่น ทุนวัฒนธรรม ทุนทางสังคมและทุนทางสัญลักษณ์เป็นทุนที่มีความสำคัญ  
มากที่สุด

จักรกฤษดิ์ นรนดิพคุณการ (2513) ได้ศึกษาเรื่อง บุคคลชั้นนำ เครือข่ายแห่งอำนาจและ  
การเมืองในชุมชนไทย การศึกษาของจักรกฤษดิ์เป็นการศึกษาเปรียบเทียบเครือข่ายและชนชั้น  
ระหว่าง 2 เทศบาล โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธี คือ การศึกษาจากเอกสาร การ  
สังเกตการณ์และการสัมภาษณ์ โดยนำแบบสอบถามไปสัมภาษณ์จากหัวหน้าครอบครัวไม่ระบุตัว  
ผู้นำ และใช้วิธีการระบุตัวชนชั้นนำ จากนั้นก็จะให้ผู้นำด้วยกันจัดลำดับว่าใครมีอำนาจมากกว่ากัน  
อีกครั้งหนึ่ง แล้วผู้วิจัยนำผลที่ได้ไปคำนวณคะแนนน้ำหนักของความเป็นชนชั้นนำ หลังจากนั้นก็  
ค้นหาความสัมพันธ์ภายในผู้นำที่ถูกเสนอชื่อตามวิธีการพัฒนาผังสังคมมิติ (Sociogram) ผลการวิจัย  
พบว่า บุคคลชั้นนำในชุมชนที่ศึกษาทั้ง 2 แห่ง ส่วนใหญ่มีหรือเคยมีตำแหน่งแบบทางการมาก่อน  
สำหรับบุคคลที่ไม่มีตำแหน่งก็ต้องเป็นที่มียฐานะร่ำรวย หรือมีคุณสมบัติรองอื่น ๆ เช่น สถานที่เกิด  
สัญชาติ เชื้อชาติ อายุ เพศ การศึกษา ซึ่งการค้นพบสอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งเอาไว้ คือ ทรัพย์สิน  
สมบัติและตำแหน่งหน้าที่เป็นคุณสมบัติที่ทำให้บุคคลในสังคมไทยรับการยกย่องว่าเป็นบุคคลชน  
ชั้นนำ นอกจากนี้จะสอดคล้องกับสมมุติฐานที่จักรกฤษดิ์ตั้งไว้แล้วนั้น ยังพบว่าสอดคล้องกับการ  
วิเคราะห์โครงสร้างอำนาจภายในชุมชนแบบชนชั้นนำตามความเชื่อว่า ชนชั้นนำมีลักษณะรวมศูนย์  
อำนาจ และชนชั้นนำมีความแตกต่างจากประชาชนทั่วไปในด้านอำนาจฐานะทางเศรษฐกิจและ  
สถานภาพทางสังคม

นลินี ต้นฐานิตย์ (2525) ได้ศึกษาเรื่อง การเปลี่ยน โครงสร้างอำนาจในชนบทไทย ศึกษา  
การเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการของรัฐ ซึ่งใช้วิธี  
การศึกษาที่เรียกว่า การสุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอลหรือแบบลูกโซ่ (Snowball technique) ในการ  
สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง นอกจากนั้นยังใช้วิธีการสังเกตและเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชนประกอบด้วย

เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่เป็นผลมาจากการพัฒนาว่าจะทำให้โครงสร้างอำนาจเปลี่ยนหรือไม่และศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนสภาพทางเศรษฐกิจ ผลการศึกษาพบว่า หมู่บ้านที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ โดยผู้นำท้องถิ่นเก่าจะถูกแทนที่ด้วยผู้นำใหม่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าจึงเกิดการแข่งขันในทางอำนาจขึ้น คือ ทั้งผู้นำเก่าและผู้นำใหม่ต่างพยายามรักษาอำนาจของตนเองเอาไว้ โดยจะแบ่งหน้าที่กันดูแลรับผิดชอบ โดยลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นทั้งหมู่บ้านที่มีและไม่มีโครงการพัฒนา ทั้งนี้เพราะหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนาจะได้รับผลกระทบของการพัฒนาจากหมู่บ้านข้างเคียง

ระดม วงษ์น้อย (2527) ได้ศึกษาเรื่อง โครงสร้างอำนาจชุมชนในชนบทซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบชุมชนหมู่บ้านภาคเหนือและภาคกลาง โดยผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดสองอย่างควบคู่กันเป็นกรอบในการศึกษา คือ หนึ่งผู้นำความคิดเห็น (Opinion leadership) โดยใช้วิธีการศึกษา คือ วิธีโครงข่ายทางสังคม (Sociometric method) และสองการศึกษาชั้นนำโดยวิธีการระบุชนชั้นนำทางชื่อเสียง ผลการศึกษาของระดม พบว่า ถ้ามองจากตัวบุคคลที่ได้รับการระบุว่าเป็นชนชั้นนำ “ชนชั้นนำและผู้นำทางความคิดเห็นเกือบจะเป็นกลุ่มเดียวกัน” แต่ถ้ามองจากตัวบุคคลที่ได้รับการระบุว่าเป็นผู้นำทางความคิดแล้วพบว่า ผู้นำความคิดเห็นมีลักษณะกระจายกว่าชนชั้นนำหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ชนชั้นนำทั้งหมดมักจะเป็นผู้นำความคิดเห็น แต่ว่าผู้นำความคิดเห็นเป็นเพียงส่วนเดียวเท่านั้นที่เป็นชนชั้นนำ และยิ่งสังคมเจริญเท่าใดการแบ่งผู้นำออก 2 ประเภท ยิ่งเกี่ยวข้องกันมากขึ้นเท่านั้น และการมีหรือเคยมีตำแหน่งในชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลยกย่องว่าเป็นผู้นำ

นอกจากนี้งานวิจัยของระดมยังมีข้อสรุปที่น่าสนใจ คือ ในการเปรียบเทียบระหว่างผู้นำและบุคคลทั่วไปที่มีใช้ผู้นำชุมชนโดยใช้ตัวแปรอิสระ 13 ตัว เพื่อค้นหาความแตกต่างระหว่างผู้นำกับคนที่ไม่ใช่ผู้นำ พบว่า ตัวแปรรายได้ การถือครองที่ดิน อาชีพ การศึกษา การมีตำแหน่ง การใช้สื่อสารมวลชนและการมีโลกทัศน์กว้าง รวม 7 ตัวเท่านั้นที่สามารถอธิบายความแตกต่างระหว่างผู้นำและมีใช้ผู้นำ แต่ในจำนวน 7 ตัวนี้การมีตำแหน่งและรายได้เป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติมากที่สุด

นอกจากนี้งานวิจัยชิ้นนี้ยังยืนยันทฤษฎีการแบ่งชนชั้นทางสังคมและชนชั้นนำที่ว่า ตำแหน่งและรายได้มีความสำคัญ แต่ฐานหลักของอำนาจและอิทธิพลจะได้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่มากกว่าความมั่งคั่ง ชนชั้นนำที่อยู่บนสุดในโครงสร้างปิรามิดจะมีลักษณะที่สำคัญ คือ การดำรงตำแหน่งมากกว่าคนอื่น ลักษณะรองลงมาก็คือความมั่งคั่ง ซึ่งหากกล่าวในแง่ของการวิเคราะห์แล้วอาจสรุปได้ว่าสังคมแบบจารีตประเพณีของไทย มีความเป็นไปได้ที่ตำแหน่งทางสถาบันเป็นตัวกำหนดฐานชนชั้นนำมากกว่าความมั่งคั่ง

## 2. แนวคิดเครือข่ายนโยบายแบบพหุนิยม

ดาห์ล (Dahl, 2000) ได้วิจารณ์แนวคิดเครือข่ายนโยบายแบบชนชั้นนำว่าเป็นตัวแบบไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเนื่องจากใช้วิธีการระบุโครงสร้างอำนาจโดยพิจารณาจากชื่อเสียง (Reputational technique) วิธีนี้มีฐานการวิเคราะห์คนที่มีความเสี่ยงจนเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นย่อมจะได้รับความไว้วางใจในการตัดสินใจปัญหาของชุมชน วิธีนี้มีจุดอ่อนในบริบทของการวิจัยนี้ คือ คนที่มีอำนาจอาจจะไม่ใช่คนที่มีความเสี่ยงแต่เพียงด้านเดียว เนื่องจากการใช้อำนาจในเชิงอิทธิพลอาจทำให้ผู้มีอำนาจมีทั้งจะเป็นผู้ที่มีความเสี่ยงทั้งยอมรับและไม่ยอมรับ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เช่น เป็นทั้งผู้อุปถัมภ์ช่วยเหลือคนและเป็นทั้งเจ้าพ่อที่ใช้ความรุนแรงนอกจากนี้ฐานคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจตามวิธีนี้จะมีลักษณะที่แตกต่างจากโครงสร้างที่ใช้งานวิจัยนี้ คือ มองโครงสร้างอำนาจเป็นสิ่งที่อยู่ตายตัวไม่เปลี่ยนแปลง

ดาห์ล ได้นำเสนอวิธีการระบุโครงสร้างเครือข่ายโดยพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-making technique) ฐานการวิเคราะห์ของวิธีนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าในการศึกษาผู้มีอำนาจท้องถิ่นนั้นจะต้องศึกษา ถึงพฤติกรรมจริง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการทางการเมือง คือ การวิเคราะห์จากกระบวนการตัดสินใจปัญหาสาธารณะสำคัญ ๆ ว่า ใครเข้าร่วมตัดสินใจและใครมีบทบาทครอบงำผลการตัดสินใจดังกล่าว โดยมีคำถามว่าใครชนะ (Who wins) จุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งเมื่อนำมาใช้กับวิจัยนี้ คือ ผู้ที่เข้าร่วมประชุมที่เป็นทางการ อาจจะไม่มีความอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ เนื่องจากเป็นตัวแทนที่ถูกเชิญให้มาข้างหน้าก็ได้ ดังนั้นในการวิเคราะห์ชนชั้นนำจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในงานวิจัยนี้จะพิจารณาถึงเวทีการตัดสินใจที่มีใช้การประชุมทางการแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเสริมการประชุมที่ไม่เป็นทางการในประเด็นสาธารณะที่สำคัญ

## 3. แนวคิดเครือข่ายนโยบายแบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำ โครงสร้างเครือข่ายแบบอุปถัมภ์ตั้งอยู่บนเครือข่ายความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Face to face) ที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองบุคคล (Dyadic) ที่มีการแลกเปลี่ยนกันอย่างไม่เท่าเทียมกัน (Unequal exchange) เครือข่ายอุปถัมภ์จึงประกอบด้วยบุคคลสองประเภท คือ ผู้นำที่อาจมีชื่อเรียกต่าง ๆ เช่น ผู้อุปถัมภ์ ลูกพี่ เจ้านายหรือผู้ใหญ่แล้วแต่บริบท การเป็นผู้นำอุปถัมภ์จะมีฐานทรัพยากรที่สำคัญ คือ อำนาจรัฐ ตำแหน่งหน้าที่ สถานภาพทางสังคมหรือทักษะความรู้ต่าง ๆ ผู้นำจะต้องแสดงบทบาทที่สำคัญ คือ การให้ความคุ้มครองหรือช่วย “เคลียร์” รวมถึงให้ความก้าวหน้าแก่ผู้ตาม ดังนั้นผู้นำอุปถัมภ์อาจใช้วิธีการทั้งพระคุณในลักษณะของนักบุญหรือพระเดชในแบบเจ้าพ่อก็ได้ ส่วน บุคคลอีกประเภท คือ ผู้ตามซึ่งอาจจะมีชื่อเรียกต่างตามบริบทว่า ผู้ใต้อุปถัมภ์ ลูกน้อง บริวารหรือผู้น้อย ผู้

ได้อุปถัมภ์จะขาดฐานทางทรัพยากรยกเว้นการมีแรงงานของตัวเอง เพื่อการรับใช้ลูกพี่ผู้อุปถัมภ์ ดังนั้นผู้ได้อุปถัมภ์จะต้องมีค่านิยมที่สำคัญ คือ แนวคิดเรื่องบุญคุณ การรู้จักกตัญญูหรือเชื้อสาย จงรักภักดี (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2545)

การใช้แนวคิดอุปถัมภ์ในการวิเคราะห์ชุมชนจนเป็นที่แพร่หลายในประเทศไทย เริ่มต้นจากวิทยานิพนธ์ปริญญาโทและเอกของ ม.ร.ว. อकिन รพีพัฒน์ (2545) เรื่องระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นและ The Rise and Fall of Bangkok Slum

หลังจากนั้นจึงได้มีผู้นำแนวคิดอุปถัมภ์นำไปใช้ในการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจของประเทศไทยมากขึ้น ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย ประกอบไปด้วย

สมหญิง สุนทรวงษ์ (2532) ได้ศึกษาเรื่อง ระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบท กรณีศึกษาหมู่บ้านในเขตชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ผลการศึกษาพบว่า การก่อกำเนิดของระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นผลมาจากแบบแผนการผลิตแบบเกษตรกรรมเพื่อการพาณิชย์ และระบบราชการเป็นสำคัญ และมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์นั้นอยู่เป็นฐานของการแลกเปลี่ยนตอบแทน เมื่อแบบแผนของการพัฒนาเข้าสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรม ลักษณะความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์มีลักษณะที่แคบลง โดยตั้งอยู่บนการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจเป็นหลักและความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายไม่ได้ถาวรยาวนานนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย และความสัมพันธ์ในระดับหมู่บ้านนั้นไม่สามารถเป็นอิสระจากระบบอุปถัมภ์ภายนอกได้ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบอุปถัมภ์นั้นมีเครือข่ายและโยงใยถึงระดับพรรคการเมืองและผลประโยชน์ในส่วนนี้ เป็นอุปสรรคต่อการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนา นอกจากนี้แล้วระบบอุปถัมภ์ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดูดซับเอาทรัพยากร ทั้งภายในและภายนอก รวมถึงผลประโยชน์จากงานพัฒนา ทั้งในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไปสู่กลุ่มของตนเอง และมีการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ตามระดับผู้ใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์ นอกจากนี้ยังได้มีเงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนให้ระบบอุปถัมภ์แย่งเอาผลประโยชน์จากการพัฒนาชนบทไปจากประชาชน อันเป็นผลให้การกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบทไม่สามารถถึงประชาชนผู้ยากจนได้ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้แก่นโยบายรัฐ แนวคิดของรัฐ เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

ในท่วงทำนองเดียวกัน สุมาลี พันชุกร (2543) ได้ศึกษาเรื่อง พัฒนาการของอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ.2440-2516 ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มน้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออก มีการดำรงอยู่ด้วยการปรับตัวให้สัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา ต่อมากลุ่มอำนาจท้องถิ่น

เหล่านี้ได้พัฒนาศักยภาพทางอำนาจและเศรษฐกิจสู่ความเป็นเจ้าพ่อตะวันตกออก ในงานวิจัยฉบับนี้ สุมาลีได้นิยามความหมายของเจ้าพ่อตะวันตกไว้ว่า หมายถึง บุคคลที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สามารถเข้าไปผูกขาดธุรกิจบางประเภทในท้องถิ่นหรือสามารถขยายผูกขาดธุรกิจไปสู่ระดับภูมิภาคและอาศัยความรุนแรงด้วยการพึ่งพาอาวุธและมือปืนเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม สุมาลีสรุปไว้ว่า อำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกที่ดำรงอยู่ได้โดยเฉพาะในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ก็เพราะกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้ได้สร้างเครือข่ายทางการเมืองในลักษณะเข้าไปมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมืองในระดับประเทศและเป็นฐานเสียงหรือหัวคะแนนให้แก่การเมือง รวมถึงการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้การเมืองที่พัฒนาขึ้นในระบบการเลือกตั้ง โดยอำนาจท้องถิ่นสามารถนำอำนาจเหล่านี้มาเกื้อหนุนฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนได้สำเร็จ

ขณะที่ นาคาซา วศินดิกล (2540) ได้ศึกษาเรื่อง โครงสร้างอำนาจในชุมชนกับการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีเมืองพัทยา เป้าหมายของงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือเพื่อที่จะตอบคำถามว่ามีการกระจุกตัวของอำนาจในเมืองพัทยาหรือไม่ วิธีการศึกษาที่นาคาซาใช้ คือ การศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ระดับลึก ผลการศึกษา พบว่า มีการกระจุกตัวของอำนาจในระดับสูงโดยกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งในเมืองพัทยา ซึ่งเป็นกลุ่มที่สามารถชนะการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกในเมืองพัทยา ทำให้กลุ่มเหล่านี้ครอบครองอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการของเมืองพัทยา สาเหตุที่กลุ่มเหล่านี้สามารถเข้ามาครองอำนาจในเมืองพัทยาได้ เพราะได้รับการอุปถัมภ์จากกำนันเป๊าะเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะกำนันเป๊าะมีทรัพยากรทางการเมืองมากกว่านักการเมืองท้องถิ่นในพัทยา ไม่ว่าจะเป็นการเป็นผู้มีทรัพย์สิน การเป็นผู้มีฐานอำนาจทางการเมืองที่ยาวนานและมั่นคงในระดับประเทศ การเป็นผู้มีประสบการณ์ทางธุรกิจและการเมือง การมีพรรคพวกลูกน้องเพื่อนฝูงมาก การเป็นผู้อุปถัมภ์คนมากมาย การเป็นที่ยอมรับและชื่นชมของคนในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้กำนันเป๊าะสั่งสมมาจนกระทั่งเป็นที่ประจักษ์ครอบคลุมไปทั่วจังหวัดชลบุรี ดังนั้นกำนันเป๊าะจึงสามารถสนับสนุนกลุ่มการเมืองในเมืองพัทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

นอกจากนี้ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2550) ยังได้ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ ของเครือข่ายอำนาจ ทั้งนี้เพื่อสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของไทยในรอบสิบปีที่ผ่านมา โดยใช้กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งในภาคใต้ ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจทำให้ผลประโยชน์ทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมเห็นเด่นชัดในระดับรากหญ้า ดังนั้นเครือข่ายอิทธิพลที่ดำรงอยู่ตรงกลางระหว่างรัฐและสังคมมาโดยตลอด จึงต้องปรับตัวขนานใหญ่ ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านนี้ เครือข่ายที่สามารถอยู่รอดเป็นเครือข่ายนำได้ ก็คือ เครือข่ายที่สามารถใช้ประโยชน์

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ส่วนทิศทางจะเป็นไปในการสร้างสถาบันของเครือข่ายผู้มีอิทธิพล ให้เข้มแข็งมากขึ้น หรือจะเป็นในทิศทางที่เกิดการพัฒนาทางการเมืองที่เป็นสถาบันมากขึ้น ให้หลุดพ้นออกไปจากการใช้อำนาจอิทธิพลหรือไม่เป็นเรื่องทิศทางการเมืองไทยในระดับชาติ

จุดอ่อนของเครือข่ายแบบอุปถัมภ์นั้น Popkin (1979 อ้างถึงใน กาญจนา แก้วเทพ, 2527) ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์เรื่องอำนาจ โดยที่ผู้อุปถัมภ์จะพยายามกันไม่ให้อีกฝ่ายรวมตัวกัน เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับตน และพยายามปิดกั้นทางเลือกต่าง ๆ ของผู้ใต้อุปถัมภ์ และในด้านแฝงเร้นของระบบอุปถัมภ์นี้ ได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนมาก ในหนังสือ “จิตสำนึกของชาวนา” เธอสรุปว่า ระบบอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่แลกเปลี่ยนอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างสองกลุ่ม และเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อกัน กล่าวคือสิ่งที่เจ้านายมอบให้เป็นการคุ้มครองมีลักษณะ “ประทานมาด้วยความกรุณา” แต่สิ่งที่ลูกน้องเสนอให้มีลักษณะเป็นการ “ตอบแทนบุญคุณ” ในการดำรงรักษาระบบนี้ มีการก่อสร้างอุดมการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์เป็นไปตามธรรมชาติ และบางส่วนได้กลายเป็นค่านิยมประจำใจของผู้น้อยไปเช่น “อาสาเจ้าจนตัวตาย อาสานายแค่พอแรง” เมื่อสังคมพัฒนาเป็นระบบใหม่ที่เน้นการแข่งขันมากกว่าอำนาจศักดิ์สิทธิ์ของเจ้านายระบบอุปถัมภ์สมัยใหม่ก็ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการแข่งขัน โดยเจ้านายใช้กลไกสองอย่างคือ

1. สร้างความรู้สึกให้เกิดในหมู่ผู้ผู้น้อยว่า ตนเองได้รับความเมตตากรุณาหรือ โปรดปรานเป็นพิเศษ
2. จัดลำดับชั้นของอภิสิทธิ์ (Hierarchy of privilege) ในลักษณะการแลกเปลี่ยนคือถ้าใครซื่อสัตย์มากก็จะได้รับรางวัลตอบแทนมาก เจ้าที่ดินจะยกใครคนใดคนหนึ่งในท่ามกลางหมู่ผู้น้อยให้ขึ้นมาอยู่เหนือคนอื่น เมื่อคน ๆ นั้นแสดงความซื่อสัตย์ออกมามาก ตำแหน่งอภิสิทธิ์นี้มีอยู่เสมอ แต่ตัวบุคคลจะเปลี่ยนเวียนกันไป แบบรายการ “บันไดดารา” เพื่อให้เกิดการแข่งขันในหมู่น้อย ผลที่ตามมาของระบบอุปถัมภ์ล้วนแต่สร้างผลในด้านลบให้แก่จิตสำนึกผู้น้อย คือความคิดที่ว่าตนเองไม่ได้ถูกกดขี่และมองผู้กดขี่นั้นเป็นผู้มีพระคุณ ตนเองมีหน้าที่กตัญญู

### ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

พัชรวิ ธีโรรส (2556, หน้า 2 – 29) ได้สรุปเศรษฐศาสตร์การเมืองของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation)
2. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)
3. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)



สำหรับแนวทางการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยจะใช้การศึกษาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก

พัชรี สีโรต (2554, หน้า 1 – 11) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติคำถามที่มักจะตั้งขึ้นมาได้แก่ “ใครจะได้ผลประโยชน์ / เสียประโยชน์ จากนโยบายของรัฐ” หรือ รัฐจะหาวิธีการประสานผลประโยชน์กับกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร เพื่อให้ให้นโยบายที่ร่างขึ้นมามีการดำเนินการต่อไปตามเป้าหมายที่วางไว้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายในประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาก็คือ ในประเทศพัฒนาแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มธุรกิจและพรรคการเมือง จะมีอิทธิพลสูงในขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบาย (Formulator stage) กระบวนการขั้นตอนนี้จึงยืดเยื้อเต็มไปด้วยการเจรจาต่อรองใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนและการเมือง เพื่อรักษาผลประโยชน์จะเกิดขึ้นในระบบคณะกรรมการ ในขณะที่ยังในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะนักธุรกิจจะมีอิทธิพลสูงเหนือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementers) มากกว่าผู้สร้างนโยบาย (Formulator) ซึ่งอาจเป็นผู้นำการเมืองและเทคโนโลยี เศรษฐกิจอย่างหนึ่งก็คือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบายของประเทศด้อยพัฒนาจึงมีลักษณะเป็นการเมืองสูง นักธุรกิจจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้กำหนดนโยบายและข้าราชการประจำผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะจะรักษาผลประโยชน์ของตนอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าจะพยายามใช้สถาบันรัฐสภาที่อ่อนแอเป็นเวทีต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของตน นักวิชาการหลาย ๆ คนจึงเสนอว่า การวิเคราะห์นโยบายและโครงการของประเทศในโลกที่สามจึงควรให้ความสนใจของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยควรมีปัจจัยอะไรบ้างที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ใครได้รับผลประโยชน์จากความสำเร็จหรือความล้มเหลวดังกล่าว รัฐมีวิธีประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อย่างไรเพื่อให้โครงการหรือนโยบายนั้น ๆ บรรลุเป้าหมาย

สำหรับปัจจัยเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น Grindle ได้อธิบายว่าประกอบด้วยปัจจัยด้านเนื้อหาของโครงการหรือนโยบาย (Policy content) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่โครงการนั้นดำเนินการอยู่ (Policy context) ดังนี้

เนื้อหาของนโยบายมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของโครงการ ยกตัวอย่างเช่นโครงการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมวิถีชีวิตของคนย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ เช่น โครงการพัฒนาทางการเกษตรที่มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเกษตรกรย่อมมีปัญหาเวลาปฏิบัติ เพราะไปขัดกับความเคยชินของชาวบ้าน ตัวอย่างกรณีนี้ได้แก่

การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์แบบทุ่งหญ้าขนาดใหญ่ที่เรียกว่า Ranch แบบในประเทศตะวันตก เป็นสิ่ง  
ที่ขัดกับชีวิตและวิถีการเลี้ยงตามธรรมชาติของชาวบ้านในแทนซาเนียจึงยากจะประสบความสำเร็จ  
ยิ่งกว่านั้นเนื้อหาของนโยบายยังเป็นตัวกำหนดว่า “ใคร” หรือ “หน่วยงานใด” เป็น  
ผู้รับผิดชอบดำเนินการ หน่วยดำเนินการเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
เพราะแต่ละหน่วยงานมีความพร้อมแตกต่างกัน บางหน่วยงานได้รับมอบหมายพิเศษจากผู้นำทาง  
การเมืองจะได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษมักจะประสบความสำเร็จ ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาชุมชน  
ชนที่ทำแบบโครงการนำร่อง (Pilot project) ในอินเดีย เมื่อนำมาทำในระดับประเทศซึ่งขนาด  
โครงการกว้างใหญ่กว่ามากย่อมมีปัญหา เป็นต้น

นอกจากเนื้อหาของนโยบายแล้ว Grindle ยังชี้ให้เห็นว่าบริบทของนโยบาย  
โดยเฉพาะปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางการเมืองมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบาย  
ไปปฏิบัติอย่างมาก บ่อยครั้งที่อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงทั้งจากระดับรัฐบาลกลางและ  
ระดับผู้นำท้องถิ่น จนทำให้เป้าหมายของโครงการพัฒนาที่ตั้งไว้ต้องเบี่ยงเบนไป Grindle ได้  
ทำการศึกษาระดับหน่วยงานตัวแทนรัฐบาลที่ทำหน้าที่กำหนดและรักษาระดับราคาผลผลิตทางการ  
เกษตรที่ชื่อว่า CONASUPO ในเม็กซิโก ซึ่งผู้ปฏิบัตินโยบายในนั้นที่ถูกอิทธิพลการเมืองระดับ  
ต่าง ๆ กระทบตลอดเวลา จนต้องอาศัยประสบการณ์การเล่นการเมืองเพื่อต่อรองกับกลุ่ม  
อิทธิพลต่าง ๆ ประสานผลประโยชน์ ทำให้เป้าหมายโครงการที่ตั้งไว้ต้องมีการปรับเปลี่ยนอยู่  
ตลอดเวลา

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ  
ผลประโยชน์ที่ว่าใครได้และใครเสีย จึงทำให้กระบวนการนี้ซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง ในประเทศกำลัง  
พัฒนาซึ่งกระบวนการก่อตัวของนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจและเป็นกระบวนการปิดกลุ่ม  
ประชาชนเบื้องล่างไม่มีโอกาสเข้าไปร่วม โครงการและนโยบายต่าง ๆ จึงเป็นผลผลิตที่มาจาก  
กระทำของชนชั้นผู้นำซึ่ง “สั่งลงมา” ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การขาดความร่วมมือจากระดับล่างทั้งแง่  
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการและประชาชนผู้เป็นเป้าหมาย โครงการที่เห็นชัดถึงความล้มเหลวในการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติได้แก่ โครงการพัฒนาชนบท ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา รัฐบาลประเทศโลก  
ที่สามหลาย ๆ แห่งได้ปรับเปลี่ยนวิธีการกันมาใช้วิธีเน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้นแต่ก็ยังเป็นลักษณะ  
การมีส่วนร่วมที่ยังมีเปลี่ยน โครงสร้างอำนาจเดิมที่มีอยู่ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นมายาคติของการมี  
ส่วนร่วม (Myth of participation) และมายาคติของการกระจายอำนาจ (Myth of decentralization)  
ซึ่งเป็นการที่รัฐเข้ามาควบคุมชนบทอย่างได้ผลมากกว่ารูปแบบการพัฒนาชนบทเดิมที่เคยใช้อ้อยและ  
ผู้ได้รับประโยชน์มักเป็นผู้นำท้องถิ่นมากกว่าชาวบ้าน ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนอาจดูได้จาก  
แนวคิดเรื่องการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนของไทย หรือการพัฒนาชนบทแบบกึ่งควบคุมของอินเดีย

## เป็นต้น

ปัญหาอีกประเภทหนึ่งที่สักรพบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ โครงการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ปัญหาที่มักพบในโครงการประเภทนี้ก็คือ ปัญหาด้านวัฒนธรรมระหว่างชาติและความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายวัตถุประสงค์ของโครงการที่แตกต่างกัน มอริส (Moris, 1979) ได้พูดถึงประสบการณ์ด้านนี้ในกรณีศึกษาในแทนซาเนีย ความยุติธรรม (Justice) ได้ศึกษากรณีองค์การระหว่างประเทศในเนปาล มอร์สและโกว (Morss & Gow, 1985) พูดถึงประสบการณ์พัฒนาชนบทของธนาคาร โลกและองค์การ AID ของสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทย คอลด์เวลล์ (Caldwell, 1998) ได้พูดถึงความเข้าใจเรื่องบทบาทที่ปรึกษาและช่างเทคนิคที่แตกต่างกันระหว่างที่ปรึกษาชาวอเมริกาและข้าราชการไทยและในงานวิจัยของผู้เขียนเองก็ได้ย้ำประเด็นนี้ในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลไทยทศวรรษที่ 1960

โดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับระดับผู้ปฏิบัติงานและโครงสร้างการเมืองและการบริหารซึ่งอาจเป็นปัจจัยเอื้อต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ปัญหาที่ตามมาก็คือ เราจะวัด “ความสำเร็จ” ของนโยบายหรือโครงการที่นำไปปฏิบัติได้อย่างไร มาตรฐานอะไรที่ถูกนำมาใช้ในการวัดและสำคัญกว่านั้นก็คือ ใครเป็นผู้วัดและใครเป็นผู้ส่งหรือสนับสนุนให้มีการวัดสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ก็คือ กระบวนการประเมินผลนโยบาย

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากการรับรู้ปัญหาการให้คำจำกัดความของปัญหา การนำปัญหาเข้าถึงมือผู้มีอำนาจตัดสินใจเรื่องนโยบาย การก่อตัวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย เป็นกระบวนการที่โยงกับผลประโยชน์ว่าใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจในสังคม และช่วยหาคำตอบของคำถามที่ว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริง ใครได้ผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์ รัฐมีวิธีการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ อย่างไร เพื่อรักษาความชอบธรรมและระบบการเมือง ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ แต่ละประเทศจะมีลักษณะเฉพาะเจาะจง อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ลักษณะพิเศษดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพิเศษเฉพาะของกระบวนการนโยบายในแต่ละระบบการเมือง กำหนดให้กระบวนการนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ หรือเปิดช่องให้กลุ่มเบื้องล่างเข้ามามีบทบาทในเวทีการกำหนดนโยบายได้บ้าง ผู้ที่ศึกษากระบวนการนโยบายย่อมเห็นพ้องกันว่า วิธีการศึกษาแบบใช้กรณีศึกษา (Case study approach) จะมีส่วนช่วยพิสูจน์ลักษณะการเมืองของกระบวนการนโยบายได้ดีกว่าและเป็นรูปธรรมกว่า คำถามในเชิงวิจัยที่ผู้เขียนอยากตั้งไว้บางประการเกี่ยวกับการศึกษากระบวนการนโยบายได้แก่

1. กระบวนการนโยบายในด้านที่ศึกษา (Policy area) มีลักษณะรวบอำนาจหรือกระจายอำนาจ

2. รัฐมีวิธีการหาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มภายนอกเกี่ยวกับข้อเสนอนโยบายอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้างในการประสานผลประโยชน์จากกลุ่มต่าง ๆ

3. ภายใต้เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมประเภทใดจะเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จในการประสานผลประโยชน์ดังกล่าว

4. ใครได้ประโยชน์ / เสียผลประโยชน์จากนโยบาย ผู้ที่เสียผลประโยชน์มีวิธีการเข้าถึง (Access) ผู้กำหนดนโยบายและมีวิธีรักษาผลประโยชน์ของตนอย่างไร

5. กลุ่มเบื้องล่าง เช่น ชาวนา กรรมกรและนักศึกษา มีบทบาทมากน้อยแค่ไหนในกระบวนการนโยบาย ถ้ามี – มีในลักษณะใด? เป็นผู้สนับสนุนนโยบาย? เป็นผู้ให้ข้อมูล? เป็นผู้กำหนดทางเลือกนโยบาย?

6. รัฐใช้กลไกอะไรเพื่อควบคุมการเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายของกลุ่มมวลชนเหล่านี้

7. ภายใต้เงื่อนไขการเมืองและเศรษฐกิจแบบใดที่รัฐต้องยอมให้กลุ่มมวลชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบาย (เช่น กลุ่มผู้นำด้วยกันขัดแย้งกันเอง) ด้านเป้าหมายและด้านวิธีการบรรลุเป้าหมายจนรัฐต้องเปิดโอกาสให้ผู้นำมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

ในการศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงการได้ประโยชน์ การเสียประโยชน์ และเพื่อช่วยเราตอบคำถามว่ามีใครได้ประโยชน์ มีใครเสียประโยชน์ ใครได้ประโยชน์อย่างไร ใครเสียประโยชน์อย่างไร ใครได้ประโยชน์เมื่อไร ใครเสียประโยชน์เมื่อไร ใครได้ประโยชน์อะไร ใครเสียประโยชน์อะไร จากนโยบายนั้น ผู้วิจัยใช้การศึกษานโยบายในเชิงวิเคราะห์หรืออธิบายความ(Explanation) เป็นหลัก ในการทำความเข้าใจถึงการศึกษานโยบายนั้นผู้วิจัยจะฉายภาพรวมของการศึกษานโยบายสาธารณะโดยทั่วไป ซึ่งสามารถแบ่งการศึกษาออกได้ 3 แนวทางด้วยกันคือ

1. แนวทางการศึกษานโยบายในเชิงพรรณนาความ (Descriptive policy analysis) ลักษณะที่สำคัญคือ เน้นการพรรณนาถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของเนื้อหาของนโยบาย (Policy content) และเล่าเหตุการณ์ต่างที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ว่าใครทำอะไรที่ไหนเมื่อไร มากกว่าการวิเคราะห์ว่า “ทำไม” และ “อย่างไร” การศึกษานี้จึงไม่ได้มีการวิเคราะห์โดยตรงว่า ใครได้ใครเสียจากนโยบาย

2. แนวทางการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายในเชิงปทัสฐาน (Prescriptive policy analysis) แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายในเชิงปทัสฐาน ที่ตั้งอยู่บนตัวแบบตามหลักการแห่งความสมเหตุสมผล (Rational model) ซึ่งถือว่านโยบายที่ควรจะทำก็คือ ทางเลือกนโยบายที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือเป็นทางเลือกที่ก่อให้เกิดคุณค่าที่ได้มากกว่าที่ต้องเสียไป และดีกว่าทางเลือกอื่น ๆ ด้วย กระบวนการในการกำหนดนโยบายตามหลักแห่งความสมเหตุสมผล โดยทั่วไปจะประกอบขึ้นตอนต่าง ๆ (ชัชยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542, หน้า 19) อย่างน้อย 5 ขั้นตอนดังนี้

- 2.1 การศึกษาเพื่อกำหนดปัญหา นโยบายให้ชัดเจน
- 2.2 การกำหนดเป้าหมายให้แจ่มชัดและจัดลำดับเป้าหมายตามความสำคัญก่อนหลัง
- 2.3 การหาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย
- 2.4 การเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก
- 2.5 การเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพที่สุด

ในการวิเคราะห์นโยบายตามตัวแบบความสมเหตุสมผลนี้ จะอาศัยเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การวิเคราะห์ผลได้ – ผลเสียเป็นต้น มาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจนโยบาย อย่างไรก็ตาม เทคนิคเหล่านี้ก็มีใช้เครื่องมือที่เป็นกลาง ในการตัดสินใจเนื่องจากเทคนิคเหล่านี้ก็เป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นมาอย่างซับซ้อนจากค่านิยมและอุดมการณ์ทางการเมืองนั่นเอง เช่น ค่านิยมเรื่องประสิทธิภาพ อุดมการณ์เสรีนิยม เป็นต้น

งานเขียนที่วิเคราะห์นโยบายตามตัวแบบแห่งความสมเหตุสมผล นอกจากมีข้อจำกัดในแนวทางวิเคราะห์ของมันเองแล้ว การวิเคราะห์นโยบายที่ตั้งอยู่บนตัวแบบตามหลักการแห่งความสมเหตุสมผล ยังมีข้อจำกัดในแง่ของเทคนิคและในแง่การเมืองด้วย ข้อจำกัดในแง่เทคนิค เช่น ปัญหาเรื่องข้อมูลและเวลา เป็นต้น ส่วนข้อจำกัดในแง่การเมือง เช่น การไม่เห็นพ้องต้องกันในคุณค่าของสังคมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ของตนเอง เป็นต้น

### 3. แนวทางการวิเคราะห์นโยบายในเชิงอธิบายความ (Explanation policy analysis)

การวิเคราะห์นโยบายในเชิงอธิบายความ ในความสำคัญต่อการวิเคราะห์ถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น มากกว่าการเสนอแนะนโยบายที่ควรจะทำ โดยพยายามวิเคราะห์ถึงปัจจัยในการกำหนดนโยบาย กระบวนการในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลของนโยบายเป็นหลักสำคัญ โดยการวิเคราะห์ห้มีทฤษฎีเป็นพื้นฐานในการอธิบาย อีกทั้งยังเน้นเรื่องการทดสอบและการสร้างทฤษฎีด้วย ซึ่งสิ่งนี้ย่อมทำให้การวิเคราะห์นโยบายสามารถเจาะลึกลงสู่สาเหตุได้มากกว่าการพรรณนาความ

กล่าวเฉพาะการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยพบว่าได้มีการนำเข้าทฤษฎีจากประเทศสหรัฐอเมริกาไปใช้อย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เมื่อวรเดช จันทรรักษ์ ได้นำเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติครั้งแรกในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การบริหารการพัฒนาซึ่งจัดขึ้นเมื่อ 26-27 ธันวาคม 2526 ตัวแบบดังกล่าวถือได้ว่าเป็นทฤษฎีกระแสหลักที่นำไปใช้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในเชิงอธิบายความ และเชิงปฏิบัติตั้งแต่ในรูปของงานวิจัยของสถาบันการศึกษา วิทยานิพนธ์ และการค้นคว้าอิสระ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทฤษฎีกระแสหลักดังกล่าวถูกนำเสนอในวงวิชาการไทยในรูปตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ (วรเดช จันทรรักษ์, 2532) ได้แก่

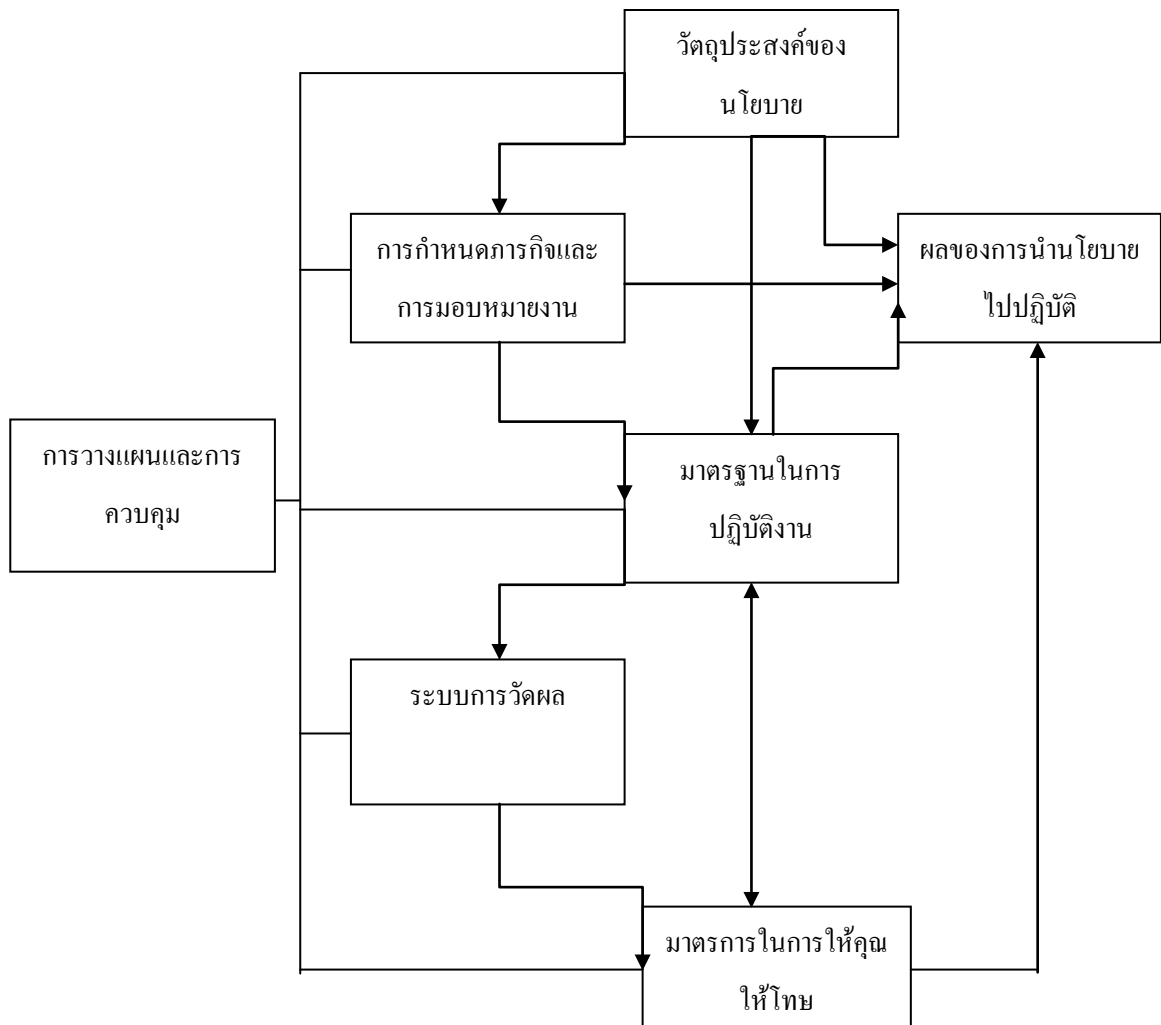
1. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล
2. ตัวแบบด้านการจัดการ
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร
4. ตัวแบบทางด้านการระบวงการระบบราชการ
5. ตัวแบบทางการเมือง
6. ตัวแบบทั่วไป

ผู้วิจัยพยายามที่จะวิพากษ์ตัวแบบกระแสหลักดังกล่าว และจะนำเสนอเสนอทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2557) ได้นำเสนอไว้มาใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 6 ตัวแบบ เน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ละตัวแบบมีสาระสำคัญและจุดอ่อนในการศึกษาดังนี้

#### 1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model)

ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนหลักเหตุผลที่เชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายกับวิธีการ โดยการคำนวณผลได้ผลเสียให้มีประสิทธิภาพสูงสุด (Means-end efficiency) ดังนั้น จึงให้ความสนใจต่อประสิทธิภาพของระบบการวางแผนและควบคุมผลงานโดยคำนึงถึงปัจจัยที่มีต่อการดำเนินนโยบาย คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผลและมาตรฐานในการให้คะแนนให้โทษดังภาพที่ 2 ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 211-213)

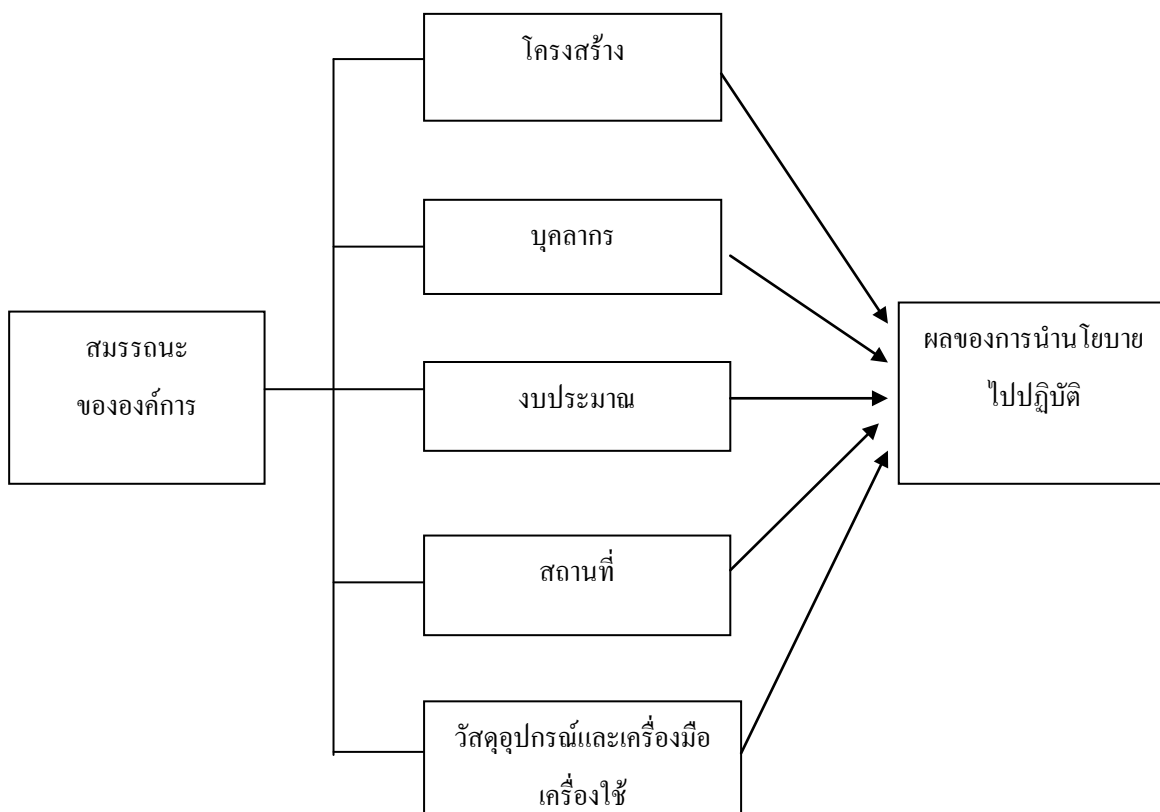


ภาพที่ 2 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุ

จะเห็นได้ว่าตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผลวิเคราะห์เฉพาะปัจจัยภายในองค์กรไม่ได้คำนึงสภาพแวดล้อมในการดำเนินนโยบายเลย นอกจากนี้ ยังมีลักษณะของการควบคุมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยชนชั้นนำ (Top-down approach) อย่างเด่นชัด

## 2. ตัวแบบการจัดการ (Management model)

ตัวแบบการจัดการตั้งอยู่บนความเชื่อในเรื่องเทคนิคว่าความพร้อมของทรัพยากรบริหารเป็นตัวสร้างสมรรถนะขององค์กรให้มีขีดความสามารถในการดำเนินนโยบาย ดังนั้น จากภาพที่ 4 จะเห็นว่า ตัวแบบจึงเน้นปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ดังภาพที่ 3 ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 213-216)



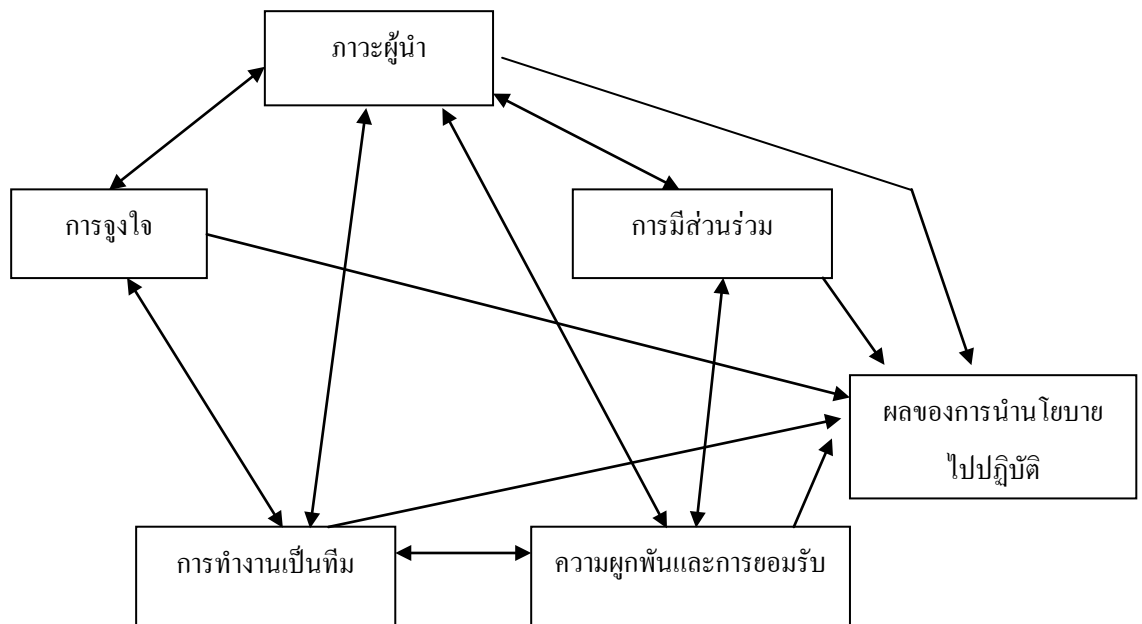
ภาพที่ 3 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการจัดการ

ตัวแบบการจัดการละเอียดปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ ที่มีอุดมการณ์ ผลประโยชน์และการให้คุณค่าแตกต่างกันในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติถึงแม้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคโดยตรง เช่น นโยบายการสร้างทางด่วนหรือนโยบายสนามบินหนองงูเห่า เป็นต้น เรายังพบว่า ในการดำเนินนโยบายนั้น การต่อสู้หรือพันธมิตรระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ เพื่อช่วงชิงผลประโยชน์หรือคุณค่าเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ ตัวแบบนี้จึงเป็นเพียงนำไปใช้เพื่อข้ออ้างในการเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อการขยายหน่วยงานหรือกลบเกลื่อนความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายได้ตรงกับสภาพที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย

### 3. ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization development model)

ตัวแบบการพัฒนาองค์กรเป็นแบบที่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนทำงานภายในองค์กรที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบจะเน้นปัจจัยการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม สร้างความผูกพันของคนงานต่อองค์กร การจูงใจที่ดีและการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมดังจะเห็นได้จากภาพที่ 4 ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 216-218)



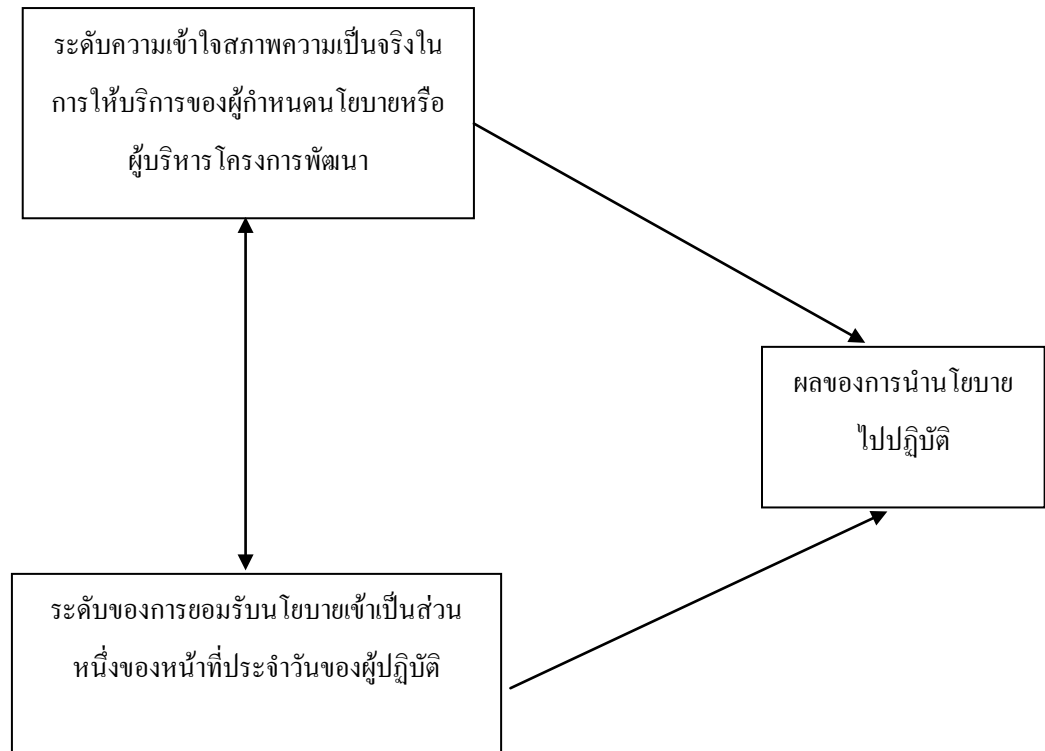


ภาพที่ 4 การศึกษาการนำนโยบายปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการพัฒนาองค์กร

ตัวแบบการพัฒนาองค์กรมองความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการเชิงนโยบายว่าขับเคลื่อนนโยบายในบริบทของสังคมภายนอกในลักษณะที่สะเปะสะปะโดยไม่มีแบบแผนของความสัมพันธ์ทางสังคมแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเป็นการละเลยปัจจัยเชิงโครงสร้างสังคมซึ่งเป็นปัจจัยพลังกำหนดในเชิงโครงสร้าง (Structural capacity) ต่อการขับเคลื่อนดำเนินนโยบาย นอกจากนี้ พื้นฐานทางทฤษฎี พัฒนาองค์กรที่เน้นเชิงปทัสฐาน (Normative theory) ทำให้นำไปใช้ในการวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงไม่ดีนักเนื่องจากสังคมในความเป็นจริงนั้นจะมีความสัมพันธ์มีทั้งด้านที่ขัดแย้งและร่วมมือกัน

#### 4. ตัวแบบกระบวนการระบบราชการ (Bureaucratic process model)

ตัวแบบนี้มองปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าขึ้นกับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการดำเนินนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย และดุลยพินิจของข้าราชการระดับปฏิบัติการ (Sheet-level bureaucrat) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การที่ตัวแบบกระบวนการระบบราชการให้ความสำคัญต่อปัจจัยทั้งสองดังกล่าวก็เนื่องจากมีฐานคิดว่าอำนาจขององค์กรขนาดใหญ่ไม่ได้กระจุกอยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการตามที่เข้าใจ แต่อำนาจจะกระจัดกระจายไปทั่วองค์กรเพราะระบบราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่และสายบังคับบัญชายาวไกลจนผู้มีตำแหน่งทางการเอื้อมไม่ถึง ดังนั้น ตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายมาจากข้างล่าง (Bottom-up approach) เป็นหลักตามภาพที่ 5 ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 218-220)

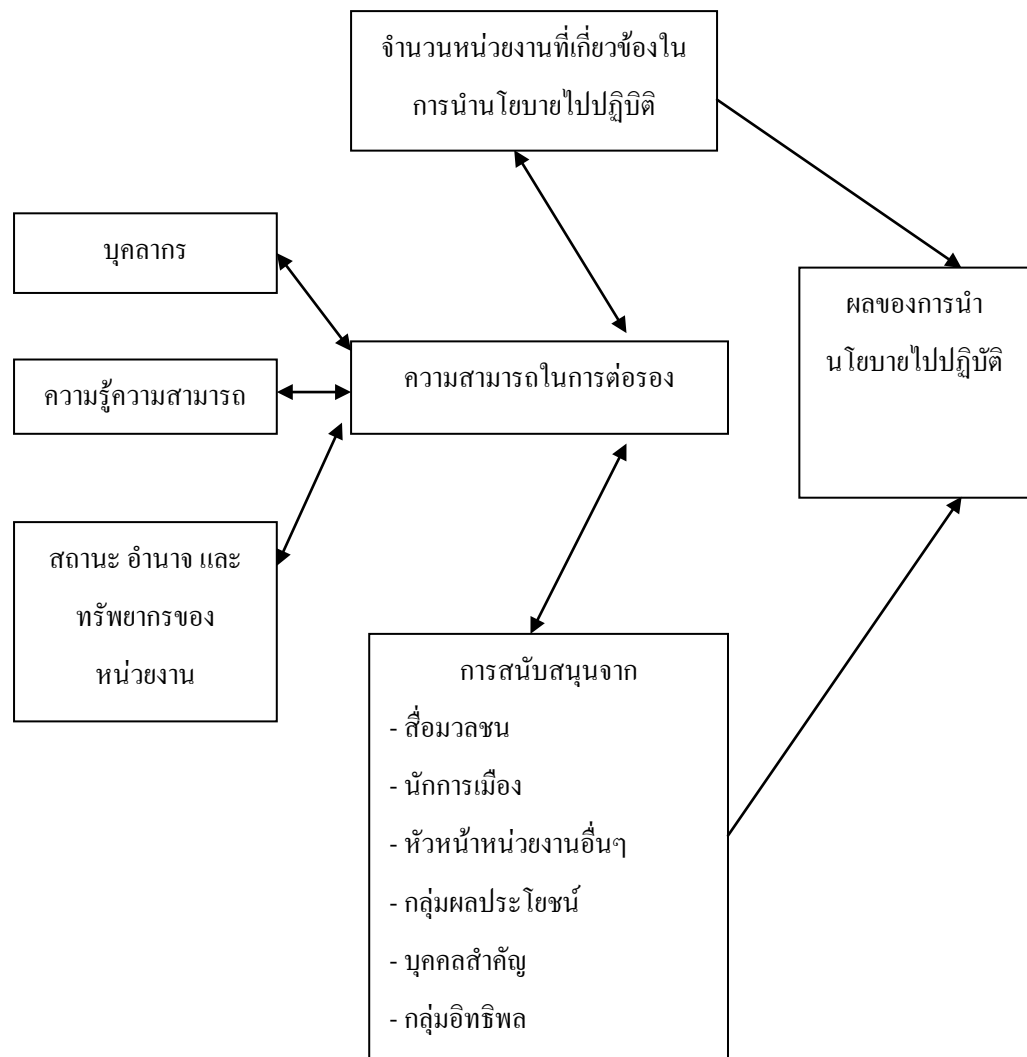


ภาพที่ 5 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

จุดอ่อนของตัวแบบนี้เมื่อนำมาใช้กับบริบทของสังคมไทยเราจะพบว่า ระบบราชการของประเทศไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางและข้าราชการมีพฤติกรรมแบบอำนาจนิยมในการดำเนินนโยบายโดยทั่วไป

##### 5. ตัวแบบทางการเมือง (Political model)

ตัวแบบทางการเมืองในที่นี้เป็นการเมืองตั้งอยู่บนทฤษฎีการเมืองแบบพหุนิยม (Political Pluralism) ทฤษฎีการเมืองดังกล่าวให้ความสำคัญต่อการต่อสู้ การต่อรอง และการตกลงกันระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชุมนุมประท้วง ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน หรือเครือข่าย ดังนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอยู่ที่การลงตัวของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ โดยพิจารณาว่าจะมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าไร กลุ่มพลังจะมีความสามารถในการต่อรองอย่างไรและจะมีการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นหรือไม่อย่างไรตามภาพที่ 6 ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 220-224)



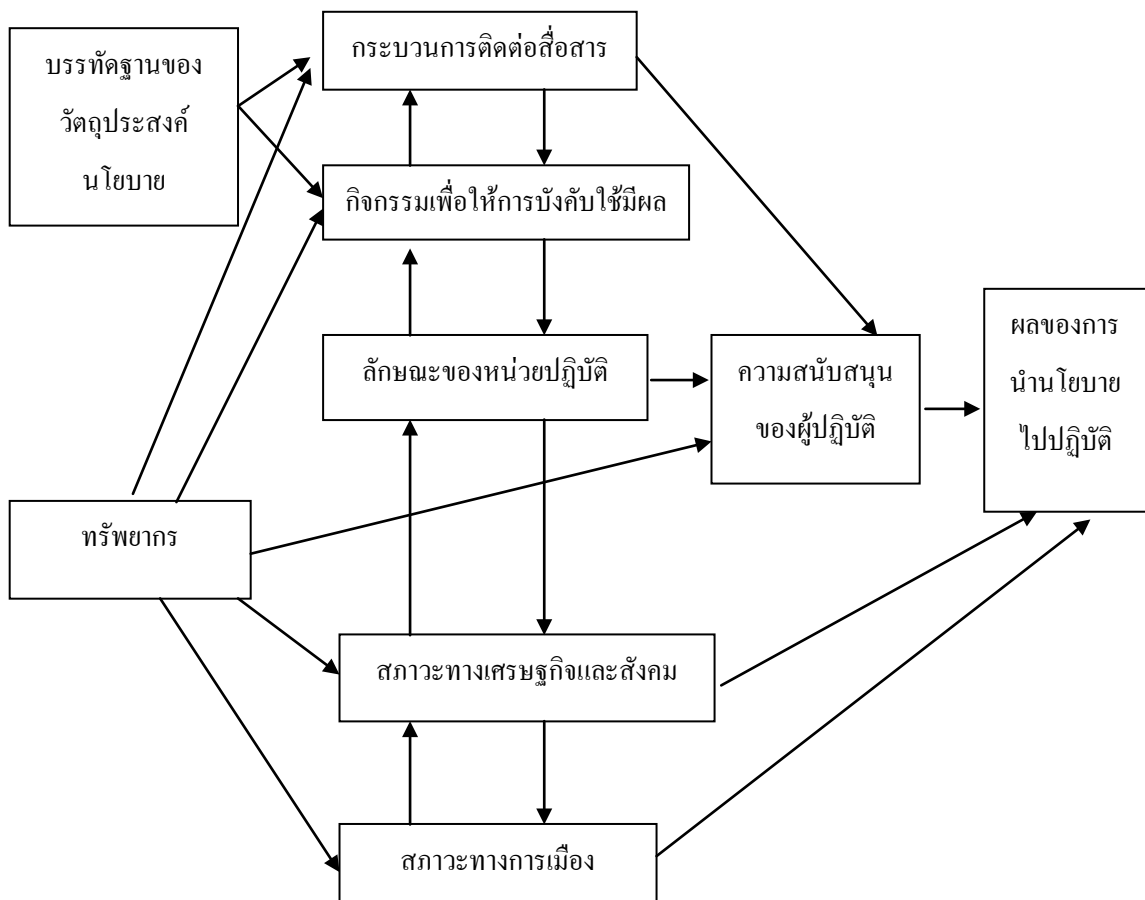
ภาพที่ 6 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง

การเมืองแบบพหุนิยมตั้งอยู่บนฐานคติของอุดมการณ์เสรีนิยมที่ว่าสังคมที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการยอมรับความหลากหลายทางการเมืองและใช้กติกากฎการแข่งขันอย่างเสรีจนกระทั่งผลประโยชน์กระจายไปยังกลุ่มต่าง ๆ อย่างกลมกลืนในท้ายที่สุด ดังนั้น จึงไม่สอดคล้องกับสังคมไทยที่กระบวนการสร้างความหลากหลายทางสังคมเป็นไปอย่างเชื่องช้า และการผูกขาดทางเศรษฐกิจและการเมืองยังเป็นพื้นฐานสำคัญของสังคม

#### 6. ตัวแบบทั่วไป (General model)

ตัวแบบทั่วไปตั้งอยู่บนทฤษฎีระบบค่านึงทั้งปัจจัยภายในองค์กรและปัจจัยสภาพแวดล้อมว่ามีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยภายในที่ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก ได้แก่ บรรทัดฐานของวัตถุประสงค์นโยบายและทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะ

นำไปสู่กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผลและลักษณะของหน่วยที่ปฏิบัติ การมีปัจจัยภายในดังกล่าวจะก่อให้เกิดความสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ (Implementor) ที่ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสามารถ ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบทั่วไปจะให้ความสำคัญต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงสถานะทางการเมืองตามภาพที่ 7 ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 224-226)



ภาพที่ 7 ตัวแบบทั่วไปของการศึกษานโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากตัวแบบทั่วไปตั้งอยู่บนทฤษฎีระบบจึงมีลักษณะของการวิเคราะห์ให้เห็นเป็นภาพตัดขวางและเป็นการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างหยุดนิ่ง ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายนั้น ตัวแบบทั่วไปยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ ปัจจัยภายในของตัวแบบอีกได้มาจากการรวมตัวเป็นบางส่วน จากตัวแบบที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น ตัวแบบทั่วไปจึงติดจุดอ่อนมาด้วย เช่น ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรจากตัวแบบทางด้านการจัดการที่มีปัญหาว่าเป็นปัจจัยเชิงเทคนิคเกินไป เป็นต้น

จุดอ่อนร่วมกันของตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวในบริบทของสังคมไทย ก็คือ การละเลยปัจจัยภายนอกประเทศที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยภายใน ในขณะเดียวกัน ก็ ละเลยปัจจัยภายในประเทศที่มาจากรากเหง้าของระบบไพร่ในสังคมไทย คือ ความสัมพันธ์ เชิงอุปถัมภ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2557) ได้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 6 ตัวแบบเกิดจากการตั้งอยู่บนฐานทางวิชาการชุดหนึ่งคือ ญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยม วิธีวิทยาเชิงพฤติกรรมศาสตร์และ กรอบทฤษฎีในเชิงหน้าที่นิยม

ญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยมเชื่อว่าธรรมชาติของสังคมมีลักษณะสม่ำเสมอของปรากฏการณ์ที่เป็นเหตุและผล ดังนั้น ในการวิเคราะห์จึงมุ่งสร้างทฤษฎีที่เป็นกฎสากล โดยผ่านการทดสอบให้เห็นจริงได้จากข้อมูลในเชิงประจักษ์ ญาณวิทยาแบบนี้จึงกำหนดกรอบการวิจัยตามแนวทางเชิงปริมาณเป็นหลักซึ่งทำให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะของภาพตัดขวาง ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามใช้การวิเคราะห์สถิติในเชิงอนุกรมของเวลา (Time-series) ก็เป็นเพียงภาพตัดขวางที่เป็นช่วง ๆ

เราจึงพบว่า งานวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในสังคมไทยส่วนใหญ่นั้นให้ภาพการวิเคราะห์เสมือนการถ่ายภาพมากกว่าจะเป็นภาพยนตร์ และนำเสนอทางออกของปัญหาโดยไม่ได้พิจารณาถึงรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ของปัญหา

วิธีวิทยาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ซึ่งเป็นตรรกะในการค้นคว้าวิจัยของทั้ง 6 ตัวแบบดังกล่าว นั้นให้ความสำคัญต่อการศึกษา “พฤติกรรม” ของมนุษย์ที่ “สังเกต” ได้โดยการสร้างคำนิยามเชิงปฏิบัติการวิจัย (Operationalization) วิธีวิทยาดังกล่าวไม่ได้ศึกษาถึง “การกระทำ” ของมนุษย์ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มนุษย์สร้างความขึ้นมา กล่าวคือ ในพฤติกรรมเดียวกัน เช่น การขยิบตา อาจมีความหมายได้หลายอย่าง คือ ฟุ่่นเข้าตาแล้วคัน การล้อเล่น การมีความลับที่อยากจะบอก หรือการทำให้ารู้กัน เป็นต้น

นอกจากการศึกษาที่เน้นพฤติกรรมยังทำให้มองปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงแต่ระดับปรากฏการณ์ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยที่อยู่เบื้องหลัง (Underlying factor) เช่น ปัจจัยเชิงโครงสร้างสังคมซึ่งเป็นสิ่งวัดไม่ได้ในเชิงประจักษ์ แต่ก็สามารถวิเคราะห์ได้จากปรากฏการณ์การกระทำของผู้กระทำการทางสังคม เป็นต้น

กรอบทฤษฎีในเชิงหน้าที่นิยมเน้นเนื้อหาสาระในการอธิบายและเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับดุลยภาพของสังคมที่เกิดจากการแจกแจงความแตกต่างทางสังคม (Social differentiation) และการพัฒนาสังคมให้ทันสมัยโดยมีความเห็นพ้องต้องกันในคุณค่าทางสังคมที่เป็นเอกภาพ ดังนั้น การ

วิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในสังคมไทยส่วนใหญ่จึงมีฐานคติแอบแฝงถึงการยอมรับโครงสร้างพื้นฐานของสังคมที่เป็นอยู่ไม่ว่านักวิจัยหรือนักศึกษาจะรู้หรือไม่ก็ตาม

ภายใต้กรอบทฤษฎีเชิงหน้าที่นิยมที่นำมาใช้ในบริบทสังคมไทยทำให้การศึกษานโยบายไปปฏิบัติมุ่งวิเคราะห์ปัจจัยและเสนอแนะทางออกในเชิงเทคนิคหรือความสัมพันธ์เชิงเทคนิค เช่น ตัวแบบการจัดการที่นิยมใช้ทั่วไปในหมู่นักศึกษาหรือปัจจัยการสื่อข้อความซึ่งเป็นปัจจัยเชิงเทคนิคมากแทนที่จะพิจารณาถึงปัจจัยเชิงวาทกรรมซึ่งเป็นการกระทำทางสังคมโดยอาศัยภาษาเขียนหรือพูด

จากจุดอ่อนในพลังอธิบายของตัวแบบกระแสหลักดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2557) ได้นำเสนอตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีวิทยาการศึกษาแนวประวัติศาสตร์มาเป็นฐานคิดไว้ดังนี้

เศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในที่นี้อยู่ในกระแสการศึกษาแนวโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and agency) ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในสายที่เรียกว่า ประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง ดังนั้น การศึกษานโยบายไปปฏิบัติ ในที่นี้จึงเป็นการศึกษาว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น จะขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษระหว่างบริบทเชิงโครงสร้าง และผู้กระทำการเชิงนโยบายเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุปแล้วเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสาระสำคัญเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ดังนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542)

โครงสร้างในที่นี้ หมายถึง บริบทของนโยบายที่เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น โครงสร้างสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่ต่อเนื่อง และมีความคงทนกว่าสัมพันธ์ทางสังคมอื่น ๆ โครงสร้างสังคมในที่นี้จะมีลักษณะที่สำคัญคือ การมีสองด้านของโครงสร้าง (Duality of structure) ได้แก่ การที่โครงสร้างจะเป็นทั้งเงื่อนไข (Condition) และผลผลิต (Product) ของการกระทำทางสังคม

โครงสร้างในด้านที่เป็นเงื่อนไขมีคุณสมบัติในการกำหนดเงื่อนไขการกระทำทางสังคมว่าจะไปในทิศทางที่จะช่วยเหลือหรือจำกัดการกระทำนั้นขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมของผู้กระทำการเชิงนโยบาย ดังนั้น โครงสร้างทางสังคมจึงมีบทบาททั้งการสร้างข้อจำกัดหรือเปิดโอกาสในเวลาเดียวกันขึ้นอยู่กับว่าผู้กระทำการเชิงนโยบายต่าง ๆ ได้เข้าถึงทรัพยากรของสังคมมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร

โครงสร้างในด้านที่เป็นผลผลิตของการกระทำทางสังคมชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างทางสังคมก่อรูปมาจากการต่อสู้ทางสังคม (ที่มีทั้งความขัดแย้งและความร่วมมือ) และโครงสร้างทางสังคมสามารถปรับเปลี่ยนไปตามผลลัพธ์ของการต่อสู้ขัดแย้งระหว่างผู้กระทำทางสังคม 2 ฝ่าย

ใหญ่ ๆ คือ ระหว่างผู้กระทำการฝ่ายหนึ่งที่ต้องการรักษาโครงสร้างเดิมไว้เพื่อตอบสนองผลประโยชน์และคุณค่าให้ตัวเองต่อไปกับผู้กระทำอีกฝ่ายหนึ่งที่พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าในทิศทางใหม่ ความพยายามปรับเปลี่ยนหรือปรับโครงสร้างเป็นผลมาจากความตึงเครียดของโครงสร้างเดิมซึ่งจะเป็นโอกาสที่ขบวนการเคลื่อนไหวสามารถเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ ดังนั้น การวิเคราะห์โครงสร้างในที่นี้จึงต้องพิจารณาอย่างเป็นกระบวนการทั้งในขั้นการก่อรูป (Production) การสืบทอด (Reproduction) และการเปลี่ยนแปลง (Transformation) โครงสร้างทางสังคม

ในการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น จะมีพื้นฐานอยู่ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์แบบเหลื่อมล้ำค่าสูง และมีลักษณะเชิงขูดรีดในการแลกเปลี่ยนอย่างไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มคนในสังคม นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครองรวมถึงการให้ความสำคัญต่อโครงสร้างวัฒนธรรม ในรูปอุดมการณ์ที่ใช้เป็นเหตุผลในการปฏิบัติทางสังคมของกระทำการด้วย การวิเคราะห์ในที่นี้มองว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจทางการเมืองและทางวัฒนธรรมนั้นจะมีความสัมพันธ์ในเชิงกำหนดซึ่งกันและกัน

ผู้กระทำการเชิงนโยบาย หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจากฐานการมีเอกลักษณ์ร่วมกันอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกัน โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเคลื่อนไหวเพื่อปฏิบัติการทางนโยบายด้วยเจตจำนงอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้กระทำการในที่นี้จะเป็นมโนทัศน์แบบองค์รวมซึ่งสามารถแบ่งออกได้หลาย ๆ รูปแบบคือ

1. กลุ่มสังคม (Social group) เป็นกลุ่มบุคคลที่สำนึกถึงเอกลักษณ์ร่วมกันแล้วได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกันตามแนวทางที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบ เช่น กลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มนักวิชาการ ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น
2. ชั้นทางสังคม (Social class) เป็นกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกันในความสัมพันธ์ทางการผลิตของสังคม เช่น ชั้นนายทุนจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมอันเดียวกันในฐานะที่เป็นเจ้าของและ/หรือควบคุมปัจจัยการผลิต ส่วนชนชั้นกรรมมาชีพก็จะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมเดียวกัน คือ ในฐานะผู้ไม่มีปัจจัยการผลิตและต้องขายพลังแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงกลุ่มย่อยภายในชนชั้น (Fraction) ด้วยเช่น ชั้นนายทุนก็จะประกอบด้วยกลุ่มนายทุนการค้า กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม กลุ่มนายทุนการเงินหรือกลุ่มนายทุนการเกษตร เป็นต้น ชั้นทางสังคมไม่ใช่คุณสมบัติประจำของผู้กระทำการบนโครงสร้างสังคม ดังนั้น องค์การเช่นรัฐจึงสามารถแสดงบทบาทของผู้ประกอบการได้ในบริบทสังคมไทย

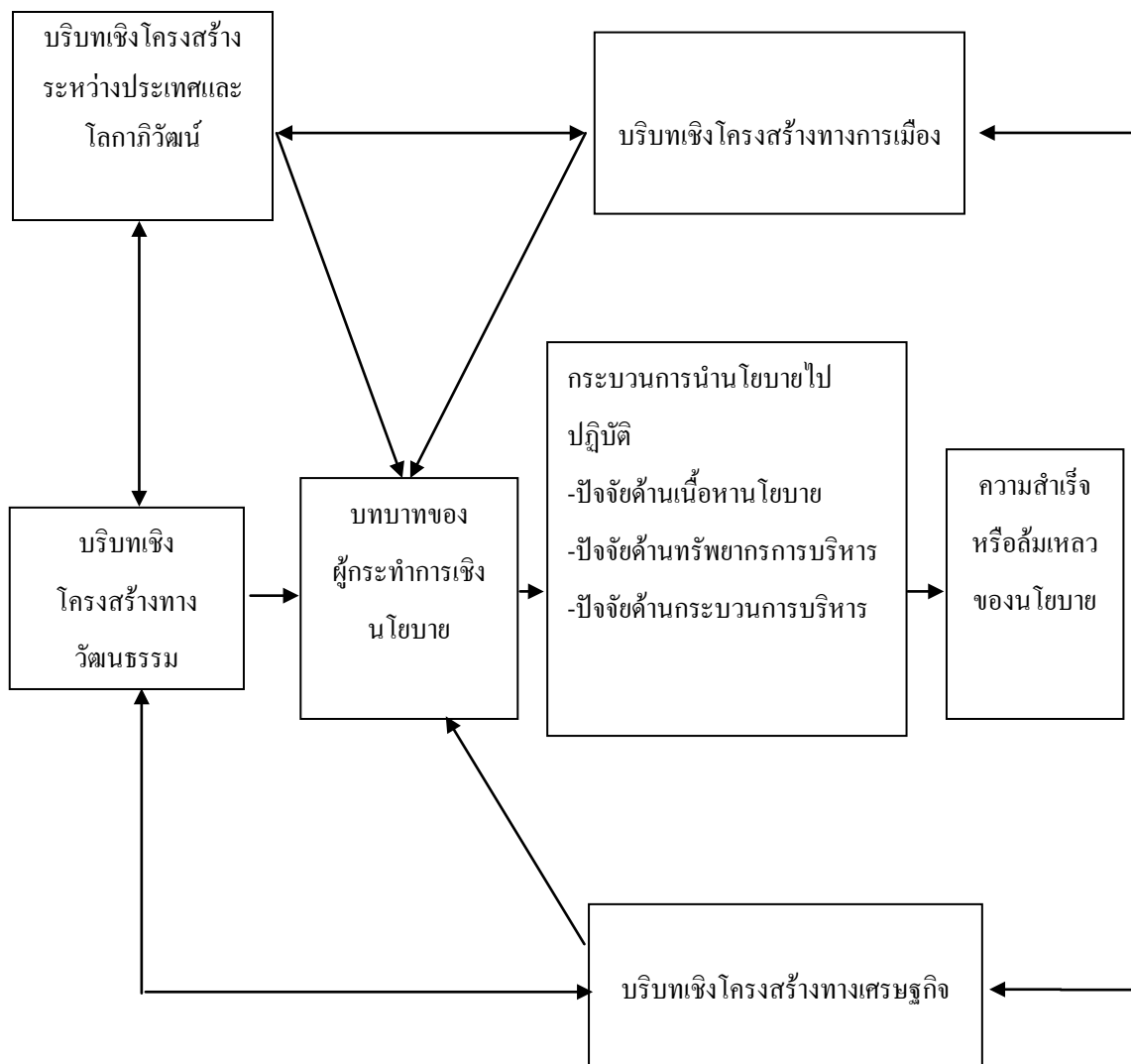
3. ขบวนการทางสังคม (Social movement) เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนมากที่ใช้ความพยายามร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยมุ่งท้าทายอำนาจสถาบันทางการ ดังนั้น ในทางตรงข้ามจึงก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสังคม (Counter movement) ได้ เช่น ขบวนการคุมกำเนิดและขบวนการสิทธิสตรี

4. องค์กรทางสังคม (Social organization) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในการใช้อำนาจทางการเพื่อดำรงไว้ซึ่งระบบสังคมที่เป็นอยู่ เช่น ระบบราชการ ในกระบวนการดำเนินนโยบายไปปฏิบัตินั้นผู้กระทำกรเหล่านี้อาจมีการรวมตัวกันในรูปของพันธมิตร (Alliance) เพื่อรวมพลังทางทรัพยากรในการปฏิบัติการทางสังคมหรือการรวมตัวของชนชั้นนำในการเข้ามามีอำนาจรัฐในรูปของกลุ่มอำนาจ (Power bloc) หรือการรวมของกลุ่มและ/หรือชนชั้นที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมอันเดียวกัน เช่น ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกรเชิงนโยบายดังกล่าวข้างต้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้มีลักษณะของการกดขี่ ชูจริต หรือ ครอบงำของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตายตัว แต่ความสัมพันธ์เป็นผลลัพธ์ที่ขึ้นอยู่กับกระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ทางสังคม (Social struggle) ระหว่างผู้กระทำกรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายตามตำแหน่งแห่งที่บนโครงสร้างสังคมที่แตกต่างกัน

การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นการมองปฏิสัมพันธ์ในเชิงวิภาษระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำกรสังคมและปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์ ดังนั้น ในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องพิจารณากระบวนการนโยบายในมิติทางประวัติศาสตร์เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงความเป็นมาในอดีต ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตเปรียบเสมือนการดูภาพยนตร์ที่จะเห็นภาพอย่างต่อเนื่อง ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองที่นำมาใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถสรุปเป็นภาพที่ 8 ดังนี้





ภาพที่ 8 ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองที่นำมาใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสำคัญต่อปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยผู้กระทำการเป็นปัจจัยที่ผลักดันอยู่เบื้องหลังกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเชิงโครงสร้างได้แก่ บริบทโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม บริบทโครงสร้างทางการเมือง เช่น โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ บริบทโครงสร้างเชิงวัฒนธรรม เช่น ระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา และบริบทโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ เช่น อิทธิพลของทุนนิยมโลก ส่วนปัจจัยผู้กระทำการเชิงนโยบาย (Policy actor) ได้แก่ กลุ่มสังคม ชนชั้นทางสังคม หรือขบวนการทางสังคม เป็นต้น ผู้กระทำการเชิงนโยบายอาจเป็นผู้กระทำภายในประเทศหรือภายนอกประเทศ เช่น พันธมิตรของชนชั้นนำภายในและระหว่างประเทศ

บริบทเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการเชิงนโยบายมีผลกำหนดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผู้กระทำการเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องจะมีการต่อสู้และร่วมมือกัน เป็นกระบวนการทางสังคมซึ่งมีปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนกระบวนการ 3 ปัจจัยหลักคือ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระนโยบาย (Policy content) เช่น ความชัดเจนของนโยบายในการแปลงไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น ปัจจัยด้านทรัพยากรการบริหาร (Management resources) เช่น เงิน บุคลากร อุปกรณ์ สถานที่ เป็นต้น และปัจจัยด้านกระบวนการบริหาร (Management process) เช่น การวางแผน ภาวะผู้นำ การติดตามประเมินผล เป็นต้น ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ดังนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายระดับโครงสร้างจึงเป็นผลมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยผู้กระทำการเชิงนโยบายเป็นหลัก ส่วนปัจจัยอื่น ๆ จะมีฐานะเป็นด้านรอง

คุณูปการทางวิชาการของตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้นมีประโยชน์ต่อการพัฒนา นโยบายการศึกษาของประเทศไทย (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2557) ดังนี้

1. ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองนี้จะช่วยเสริมนโยบายการศึกษาของไทยโดยเพิ่มการพิจารณาถึงปัจจัยภายในนอกประเทศ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้กระทำการและโครงสร้างระหว่างประเทศ ปัจจัยภายนอกประเทศนี้ไม่ได้มีผลโดยตรงที่ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะมีผลโดยผ่านสื่อกลางที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ผู้กระทำการภายนอกประเทศ บางกรณีพลังภายนอกอาจจะไม่ได้แสดงบทบาทเข้ามาผลักดันนโยบายโดยตรงเนื่องจากมีกลุ่มในประเทศที่มีค่านิยมและผลประโยชน์ร่วมกันกับต่างประเทศเป็นผู้เคลื่อนไหวหลักเนื่องจากผลประโยชน์ได้กลายเป็นผลประโยชน์สากลไปแล้ว

2. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยพื้นฐานมิใช่เป็นเพียงกระบวนการเทคนิคตามตัวแบบการจัดการที่เน้นเรื่องทรัพยากรในการบริหารหรือกระบวนการทางการเมืองจัดการตามตัวแบบตามเหตุผล, ตัวแบบการพัฒนาองค์กรและตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

กระบวนการทางการเมืองในที่นี้เป็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้กระทำการเชิงนโยบายทั้งในแง่ของความขัดแย้งและความร่วมมือโดยผู้กระทำการเชิงนโยบายแต่ละกลุ่มจะเคลื่อนไหวโดยใช้อุดมการณ์เป็นข้ออ้างสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และคุณค่าที่เป็นผลจากการดำเนินนโยบายตามเนื้อหาของรัฐศาสตร์ที่ว่า “ใครได้อะไร เมื่อไร อย่างไร” ดังนั้น ปัจจัยด้านทรัพยากร เนื้อหาของนโยบาย เทคนิคการบริหารจัดการ และการจัดองค์การจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการปฏิบัติการของผู้กระทำเชิงนโยบาย

3. ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสำคัญต่อการกำหนดของโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ในการพิจารณาความสำเร็จ

ของนโยบายนอกจากเป็นผลมาจากการผลักดันของผู้กระทำการในรูปพันธมิตรชนชั้นนำแล้ว บริบทเชิงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ-อำนาจนิยม, ระบบทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการ พัฒนา ยังเป็นปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการดำเนินนโยบายด้วยเนื่องจากมโนทัศน์เกี่ยวกับโครงสร้าง ในที่นี้ถือว่าโครงสร้างมีพลังอำนาจ (Structural capacity) ไปกำหนดเงื่อนไขของการดำเนิน นโยบายโดยโครงสร้างจะเปิดโอกาสให้ผู้กระทำการเชิงนโยบายสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้มาก น้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ของผู้กระทำการในโครงสร้างสังคม

4. ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองบนรากฐานประวัติศาสตร์จะช่วยให้เข้าใจการนำ นโยบายไปปฏิบัติในลักษณะเสมือนคุณภาพยตร์ที่ช่วยให้เห็นภาพความเป็นมาในอดีต และสิ่งที่ เกิดขึ้นในปัจจุบันอย่างเป็นทางการเนื่องจากตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองตั้งอยู่ปรัชญาสัง จนิยมเชิงวิทยาศาสตร์ที่มองความเป็นสาเหตุอย่างเป็นกระบวนการต่างจากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ บนพื้นฐานปรัชญาปฏิฐานนิยมที่มองภาพตัดขวางของความสม่ำเสมอของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ระหว่างเหตุกับผล

5. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายการศึกษาของไทยโดยทั่วไปมักให้ ความสำคัญต่อการวิเคราะห์บนรากฐานของปัจเจกชน (Methodological individualism) ทำให้มี แนวโน้มที่จะวิเคราะห์บทบาทของผู้นำหรือบทบาทของกลุ่มจากรากฐานของพฤติกรรมของปัจเจ กชนจึงเกิดปัญหาลดทอนผลการวิเคราะห์ แต่ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง ให้ความสำคัญต่อการ วิเคราะห์แบบองค์รวมที่ตั้งอยู่บนฐานมโนทัศน์แบบกลุ่ม (Group concept) ที่มีพฤติกรรมเฉพาะของ ตัวเองซึ่งไม่อาจลดทอนเป็นเรื่องปัจเจกชนได้ ดังนั้น จึงมีการเสริมการพัฒนานโยบายศึกษาใน ประเทศไทย

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นโยบายจํานำข้าวที่มีจุดกำเนิดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 จากนั้นนโยบายจํานำข้าวหรือ โครงการจํานำข้าว ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาลหลายครั้ง แต่การศึกษานโยบายจํานำข้าว ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เรื่อยมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ผลงานส่วนใหญ่ถูกจำกัดอยู่ในกรอบของ กรณีศึกษา (Case studies) หรืออาณาบริเวณศึกษา (Area studies) ที่เน้นเฉพาะพื้นที่และเฉพาะเวลา ในการนี้ยังรวมไปถึงวิธีการศึกษา ที่มุ่งเน้นเฉพาะการวิเคราะห์นโยบาย การประเมินประสิทธิ ภาพผลสัมฤทธิ์ในแง่ความคุ้มทุน การศึกษาการตัดสินใจของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว รวมถึงการศึกษาเพื่อสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ประกอบการ และเกษตรกรก่อนนโยบาย จํานำข้าว ซึ่งส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการศึกษาแบบประเมินผลโดยใช้แนวคิดในทาง

เศรษฐศาสตร์เท่านั้น จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทย ผู้วิจัยสามารถจำแนกวรรณกรรมออกมาเป็น 3 แนวทางการศึกษา ดังนี้

แนวทางแรก เป็นการศึกษาแนวการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) เพื่อประเมินผลนโยบายและเพื่อเสนอทางออก ว่ามีความสำเร็จหรือล้มเหลวในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างไร และเมื่อนำไปใช้ในพื้นที่ศึกษาผลของนโยบาย จะสำเร็จหรือล้มเหลวที่สามารถวัดเป็นตัวเลขได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้รวมถึงการวิจัยเกี่ยวกับกำไรและขาดทุน ซึ่งเป็นการศึกษาประสิทธิภาพของนโยบาย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายว่าควรปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขนโยบายจำนำข้าวไปในแนวทางใด

ตัวอย่างของการศึกษาแนวการวิเคราะห์ประเมินผลนโยบายจำนำข้าว ความสำเร็จและล้มเหลว รวมถึงประเมินประสิทธิภาพ กำไรและขาดทุน เช่น ชาญญา รุ่งชาญชัย (2555) แนวทางการพัฒนาการดำเนิน โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในจังหวัดกำแพงเพชร วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร อาภาวิ สุจิตาภรณ์ (2554) ส่วนเกินผู้ผลิตและเงินอุดหนุนของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นิดา ทองนิตย์ (2551) การวิเคราะห์ผลตอบแทนของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ชาญรัตน์ พรหมศิษย์ (2550) ความคุ้มค่าจากการจำนำข้าวเปลือกในจังหวัดเชียงใหม่ในปีการผลิต 2548/49 วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท (2548) การศึกษาปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลปี 2546 กรณีศึกษาอำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ฉัตรชัย ปะมะโต (2548) แนวทางการปรับปรุงกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกผ่านสหกรณ์การเกษตร ในเขตภาคกลางของประเทศไทย วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อารยัญศรี บังเกิดสุข (2548) ผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่มีผลต่อตลาดกลางข้าวเปลือกของสหกรณ์การเกษตร ในจังหวัดลพบุรี วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ชัยยันต์ พรหมหิตร (2547) ปัญหาการชำระเงินกู้ของเกษตรกรลูกค้าในโครงการรับจำนำข้าวนาปีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดชัยภูมิ วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยขอนแก่น ดร.ณัฐ จันทร์โท (2544) การประเมินผลโครงการจำนำข้าวเปลือก จังหวัดเชียงใหม่ วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เบ็ญจรงค์ พุทธอัญชลี (2543) วิเคราะห์มาตรการโครงการรับจำนำข้าวของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะ

เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชูศรี บัวรัถย์ (2539) การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2536/37. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ชัยศักดิ์ ไพรัชกุลภักดี (2531) การวิเคราะห์อุปสงค์เงินกู้จำนำข้าวเปลือกในโครงการจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สารภี พรนิมิตร (2528) การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และองค์การคลังสินค้า วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

แนวทางที่สอง เป็นการศึกษาแนวนโยบายศึกษา (Policy study) ซึ่งส่วนใหญ่ก็ยังคงเน้นขอบข่ายของการศึกษาในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) สำหรับตัวอย่างของผลงานที่เป็นตัวแทนของการศึกษาในแนวนนี้ได้แก่ วีระ หวังสัจจะโชค (2556) การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว วิทยานิพนธ์ปริญญาคุยฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ขนิษฐา สุขสง (2558) นโยบายราคาข้าว: การศึกษาในด้านการเมืองของกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย วิทยานิพนธ์ปริญญาคุยฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในด้านของการตัดสินใจ (Decision making) ของผู้กระทำการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ผู้ประกอบการ หรือเกษตรกร ว่าตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมนโยบายจำนำข้าวเพราะเหตุใด เพื่อจำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้กระทำการดังกล่าว เป้าหมายหลักจึงเน้นที่การตัดสินใจในระดับของปัจเจกบุคคลหรือองค์การ ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจเช่นนั้นและตัดสินใจแล้วส่งผลกระทบอย่างไร ซึ่งจากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทย ในกลุ่มการศึกษาคัดเลือกของผู้กระทำการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจำนำข้าว พบว่ามีผู้ศึกษาไว้ไม่มากนัก เช่นงานของ บุญเนะ แซ่หลี (2551) การดำเนินงานของโรงสีในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2549/50 ในอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สุพจน์ แสงชัย (2547) กระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวเปลือกของจังหวัดร้อยเอ็ด ฤดูการผลิตปี 2544/45 วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

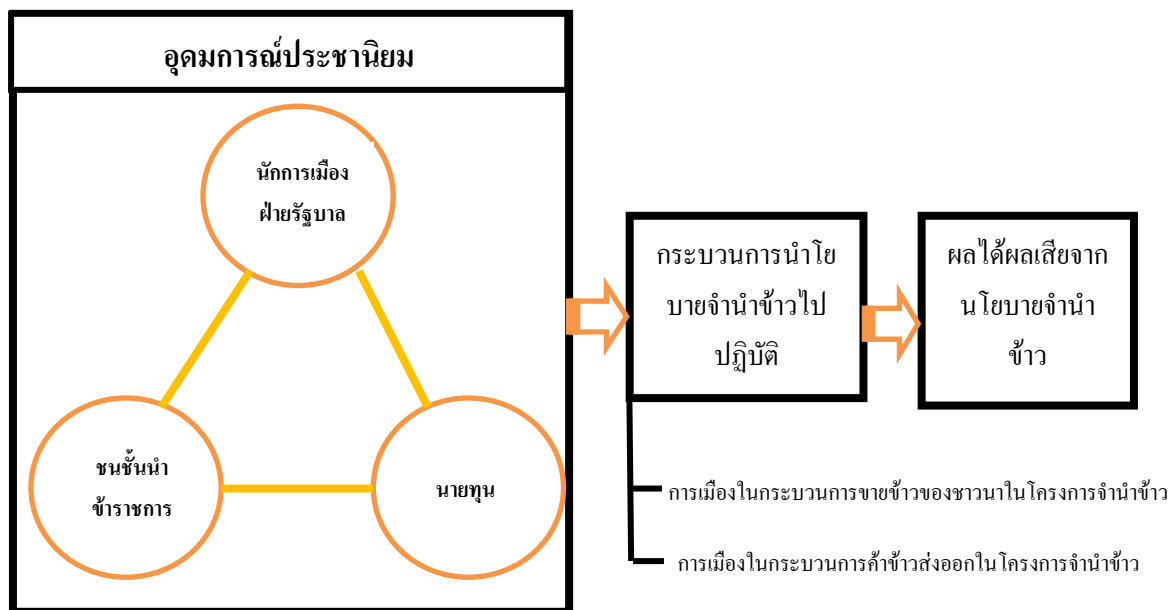
แนวทางที่สาม เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey research) เพื่อสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ด้านต่าง ๆ ผู้ประกอบการ และเกษตรกรที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายจำนำข้าว ว่ามีความเห็นอย่างไรต่อนโยบายจำนำข้าว ไม่ว่าจะเป็นไปในทางสนับสนุน ต่อต้าน หรือให้ข้อเสนอ

แนะ งานวิจัยดังกล่าวจึงไม่ได้มุ่งหวังที่จะอธิบายต้นนโยบายจำนำข้าว แต่มุ่งที่จะบรรยายทัศนคติ และมุมมองของผู้กระทำต่าง ๆ ที่มีต่อนโยบายจำนำข้าว

สำหรับการศึกษาเพื่อสำรวจความเห็นของเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการ และเกษตรกรต่อนโยบายจำนำข้าว นั้นมีตัวอย่างของงานวิจัยประเภทนี้ได้แก่ ผลงานของ ประสาน พูลเวช (2550) การศึกษาความพึงพอใจของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี ปี 2548 วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ สมบัติ สระแก้ว (2549) การศึกษาความเห็นของเกษตรกรลูกค้าและเกษตรกรทั่วไปต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48 ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร: กรณีศึกษาอำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ สุชาติ ภิญโญ (2538) ความเห็นของเกษตรกรต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไพโรจน์ โพธิ์พุกขางค์ (2533) การศึกษาทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เมื่อพิจารณาการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายจำนำข้าวของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2557 ทั้งสามแนวทางของวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายจำนำข้าว ทำให้เห็นว่ายังมีช่องว่างในการวิเคราะห์ที่ละเอียดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น เครือข่ายนโยบายทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ทางอำนาจ โครงสร้างอำนาจและการเมืองในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว: กรณีศึกษาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงพยายามเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว ด้วยวิธีการใช้วิธีวิทยาใหม่เป็นวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพแนวกรณีศึกษา โดยใช้วิธีวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผ่านมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำต่าง ๆ ทั้งที่เป็นผู้กระทำฝ่ายรัฐรัฐและผู้กระทำที่มีไร่รัฐ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ภายใต้เครือข่ายนโยบายทางเศรษฐกิจ การได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงการเมืองที่ดำรงอยู่ในกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 9 กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว:กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการตอบคำถามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ โดยมุ่งศึกษาถึงการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย การวิเคราะห์ถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมไปถึงกระบวนการทางการเมืองของการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยจากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้ ปกติตามผังภาพที่ 9 ซึ่งสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงในเชิงสาเหตุได้ดังนี้

ในกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ นั้น จะมีการจัดความสัมพันธ์ปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย โดยทั้งอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีกลุ่มชนชั้นนำโดยมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำหลัก 3 กลุ่มคือ นักการเมืองฝ่ายรัฐบาล ชนชั้นนำข้าราชการและนายทุน

กระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ภายใต้อุปกรณ์เครือข่ายนโยบายดังกล่าว มีลักษณะทางการเมืองคือ เป็นการขับเคลื่อนของผู้กระทำการเชิงนโยบาย (Policy actors) เช่น การต่อสู้แข่งขันหรือการเป็นพันธมิตร การต่อรองประนีประนอมและการตกลงกันในเครือข่ายนโยบาย ในขณะเดียวกันปัจจัยเชิงโครงสร้างอำนาจที่ครอบงำด้วยชนชั้นนำทั้ง 3 กลุ่ม ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญในการขีดขวางผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้นอื่น ๆ ที่อยู่นอกเครือข่ายไม่ให้เข้ามามีบทบาท ดังนั้น

จึงเกิดปรากฏการณ์ที่มีลักษณะมิติทางเศรษฐกิจการเมือง คือ การมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการดังกล่าวผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนำเข้า จะเสาะแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสวมสิทธิ์ในการนำเข้า การโกงน้ำหนัก การโกงความชื้น สิ่งเจือปนและเรื่องสต็อกลม เป็นต้น

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

นโยบายนำเข้า หมายถึง นโยบายที่รัฐบาลพยายามชะลอการขายข้าวในฤดูเก็บเกี่ยว เพื่อแก้ไขปัญหาการค้าข้าวตกต่ำ โดยใช้ราคารับจำนำที่ตันละ 15,000 บาท จัดเป็นนโยบายประเภทประชานิยม เนื่องจากราคาดังกล่าวสูงกว่าราคาตลาด

เครือข่ายนโยบาย หมายถึง กระบวนการทำงานที่มีการเชื่อมโยงประสานงานระหว่าง บุคคล องค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีฐานที่ตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์เดียวกันเป็นกลไกทำให้เกิดการขับเคลื่อนโดยอาศัยเครือข่ายแทนการใช้อำนาจ

โครงสร้างอำนาจ หมายถึง ผู้กระทำการสำคัญ (Veto players) ที่สามารถตัดสินใจเลือกที่จะปฏิเสธหรือสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายนำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแสดงดังกล่าวถือว่ามียุทธศาสตร์หลักในการเข้าควบคุมกลไกรัฐที่มีลักษณะอ่อนแอ เพื่อเพิ่มบทบาทให้นโยบายของรัฐสามารถดำเนินไปภายใต้หน้าที่ และผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มของตน ตัวแสดงนี้เป็นใจกลางของความสัมพันธ์ และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากแบบแผนความสัมพันธ์ในเครือข่ายนโยบายและกระบวนการทางการเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ศักยภาพของรัฐ หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการควบคุมกลุ่มทางสังคมและความสามารถในการแทรกแซงกลไกตลาด ในนโยบายนำเข้าของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

ชนชั้นนำข้าราชการ หมายถึง กลุ่มข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และการอนุมัติในกิจกรรมของโครงการนำเข้า

นักการเมืองฝ่ายรัฐบาล หมายถึง กลุ่มผู้มีตำแหน่งทางการเมืองบริหารราชการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายการเมือง หรือที่มาจากพรรคการเมือง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการรัฐมนตรี เป็นต้น

นายทุน หมายถึง กลุ่มนักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้าขายข้าว ทั้งที่เป็นนักธุรกิจค้าข้าวในประเทศและนักธุรกิจที่ค้าขายข้าวในต่างประเทศ ทั้งนี้ยังรวมไปถึงพ่อค้าข้าวในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นอีกด้วย เช่น เจ้าของโรงสีข้าว เจ้าของโกดังข้าว กลุ่มพ่อค้าข้าว เป็นต้น



### บทที่ 3

## วิธีวิทยาการวิจัย

วิธีวิทยาการวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้ มีจุดยืนทางวิธีวิทยาของเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวเครือข่าย กล่าวคือ การมีฐานคิดบนตรรกวิธีวิทยาแบบวิภาษวิธี (Dialectics) ในการวิเคราะห์สังคม (Social network analysis) (Mark, 2007) ผสมผสานกับฐานคิดการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม บนฐานตรรกะเชิงวิภาษวิธีในการวิเคราะห์สังคม

การใช้วิภาษวิธีในการวิเคราะห์สังคมก็เนื่องจากกระบวนการวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวประวัติศาสตร์ เชื่อว่าสังคมต้องมีผู้ขับเคลื่อนหรือมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลทำให้เกิดขึ้น โดยมุ่งไปที่ชนชั้นทางสังคมซึ่งตั้งอยู่บนตรรกะแนววิภาษวิธี สำหรับการศึกษเชิงวิภาษวิธีสามารถสรุปวิเคราะห์หลักคิดที่สำคัญ ได้ดังนี้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2548; ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542)

1. เป็นการวิเคราะห์แบบองค์รวม หมายถึง การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบที่ครอบคลุมมิติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง วิธีคิดของการวิเคราะห์แบบนี้ไม่ใช่การผสมผสานแบบขนานชั้นระหว่างสาขาวิชาต่าง ๆ เนื่องมาจากพื้นฐานการคิดที่แยกสังคมเป็นมิติทางเศรษฐกิจการเมือง และวัฒนธรรมอยู่ก่อนแล้ว และนำมาผสมผสานกันภายหลัง แต่การวิเคราะห์แบบองค์รวมมองว่าความเป็นจริงทางสังคมมีคุณลักษณะเฉพาะตัวที่ไม่สามารถออกเป็นส่วนย่อยต่าง ๆ เพราะการกระทำให้แตกจะทำให้คุณสมบัติขององค์รวมสูญหายไป

2. เป็นการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ หมายถึง การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยถือว่าอดีตเป็นส่วนประกอบของปัจจุบัน ดังนั้น กระบวนการทางประวัติศาสตร์จึงมิใช่เหตุการณ์โดยบังเอิญและก็มีใช้กระบวนการที่ถูกกำหนดมาแล้วอย่างตายตัว แต่เป็นกระบวนการที่มีทั้งความต่อเนื่อง (Continuity) การเปลี่ยนแปลง (Change) และการดำรงอยู่ (Existence)

3. เป็นการวิเคราะห์จากความขัดแย้ง หมายถึง ความเชื่อว่าความขัดแย้งเป็นพื้นฐานของสังคม แต่ความขัดแย้งมีอยู่ 2 ระดับคือ ระดับแรก หมายถึง การเป็นขั้วตรงข้ามกัน (Contradiction) เช่น ในวิธีการผลิตแบบทุนนิยมย่อมประกอบด้วยคนสองชนชั้นหลักที่อยู่ขั้วตรงข้ามกันคือ ชนชั้นนายทุนและชนชั้นกรรมมาชีพ เป็นต้น ส่วนระดับที่สอง เป็นความขัดแย้งที่แสดงออกมาเป็นการกระทำทางสังคม (Conflict) เช่น การชุมนุมของคนงานเพื่อเรียกร้องสวัสดิการต่อนายจ้าง เป็นต้น

4. การวิเคราะห์หามนุษย์ในฐานะผู้สร้างประวัติศาสตร์ (Actors) ผู้สร้างประวัติศาสตร์ในที่นี้หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทกระทำการทางสังคม เช่น กลุ่มสังคม (Social group) ชนชั้นทางสังคม (Social class) และขบวนการทางสังคม (Social movement) เป็นต้น กล่าวคือ กลุ่มสังคมเป็นกลุ่ม

บุคคลที่มีกิจกรรมร่วมกันตามแนวทางที่มีการจัดระบบโดยสมาชิกต่างก็สำนึกอรรถลักษณะร่วมกัน ส่วนชนชั้นทางสังคมเป็นกลุ่มคนซึ่งมีตำแหน่งแห่งที่ร่วมกันในความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการผลิต เช่น ชนชั้นนายทุนหรือชนชั้นกรรมาชีพ เป็นต้น ส่วนขบวนการทางสังคมนั้นกลุ่มบุคคลจำนวนมากที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อพยายามร่วมกันเปลี่ยนแปลงสังคม เป็นต้น

ส่วนฐานคิด (Assumption) ที่สำคัญของการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม ได้แก่

(Alexandra & Barry, 2010 cite in Mark, 2007)

1. แนวการศึกษาเครือข่ายทางสังคมเป็นการวิเคราะห์ชีวิตทางสังคมโดยให้ความสำคัญต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก กลุ่มหรือองค์กรมากกว่าการวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติภายใน (Relation not attributes) หมายความว่า การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ในทางสังคมมีความสำคัญมากกว่าการวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติภายในของปัจเจก กลุ่มหรือองค์กร อาทิเช่น นิสัยใจคอของคนใดคนหนึ่งมีความสำคัญน้อยกว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนนั้นกับคนอื่น เป็นต้น จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า เครือข่ายทางสังคม เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ทางสังคม ในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชน ไปจนถึงระดับประเทศ เช่น ความเป็นเพื่อน ความเป็นญาติ การมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือการมีความเชื่ออย่างเดียวกัน เป็นต้น

2. เครือข่ายทางสังคมเป็นหน่วยทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางสังคม ซึ่งไม่ใช่เป็นกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษที่แต่ละหน่วยทางสังคมมีลักษณะเดียวกัน (Network not group) ดังนั้น เครือข่ายทางสังคมจึงประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ส่วนประกอบแรก คือ หน่วยทางสังคม (Social entities) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน กลุ่ม หรือองค์กร ซึ่งในที่นี้อาจจะใช้ศัพท์ทางเครือข่ายคือ Actor/Node/Point/Agent ส่วนประกอบที่ 2 คือ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางสังคม (Tie/Link/Edge/Line/Arc)

3. เครือข่ายทางสังคมเกิดขึ้นจากเงื่อนไขว่า หน่วยทางสังคมจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มิใช่เป็นหน่วยอิสระที่ไม่ต้องขึ้นต่อใคร ดังนั้น หน่วยทางสังคมจึงต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ทั้งทางด้านวัตถุและมีชีวิตอยู่ระหว่างกัน เช่น ข้าวของ เงินทอง การให้เพียงตำแหน่งหรือบทบาท การให้ความบันเทิง เป็นต้น

ดังที่ Stanley and Joseph (1994) เสนอว่า แนวคิดเครือข่ายทางสังคม มีฐานคิดต่าง ๆ ที่ใช้อธิบายเกี่ยวกับผู้กระทำทางสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคม และโครงสร้างทางสังคม ดังนี้

ผู้กระทำและการกระทำต่าง ๆ ของพวกเขาจะถูกมองในฐานะของหน่วยที่มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน แทนที่จะเป็นหน่วยที่อิสระในตนเอง

ความเชื่อมโยงระหว่างผู้กระทำจะผ่านเคลื่อนย้าย (Flow) ของทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น วัสดุ เงิน หรือสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุ เช่น ข้อมูล การสนับสนุนทางการเมือง มิตรภาพและการนับถือ เป็นต้น

4. การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม ต้องวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ในบริบททางสังคม (Relational context) สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งเสมอ ตัวอย่างเช่น ในการวิเคราะห์ความรัก ระหว่าง โรมิโอและจูเลียส ในนวนิยายของเชก สเปียร์ จะต้องคำนึงถึงความรักทั้งสองภายใต้ความขัดแย้งระหว่างตระกูลคาปุเลท (Capuletes) และตระกูลมงตาเกอ (Montaque) เป็นต้น

5. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางสังคม ในรูปของเครือข่ายจะพัฒนามาเป็นแบบแผน ในเชิงโครงสร้างเปรียบดั่งเช่น การก่ออิฐบล็อกจนปรากฏออกมาเป็นบ้าน โครงสร้างของเครือข่าย จะมีคุณสมบัติทั้งที่เป็นตัวจำกัด (Constraint) และเปิดโอกาส (Opportunity) ต่อพฤติกรรมทางสังคมและผลลัพธ์ที่ตามมา

ในส่วนของวิธีการวิจัย (Research method) เป็นวิธีการวิจัยโดยอาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยที่ในวิทยานิพนธ์นี้เป็นวิธีวิทยาในการแสวงหาความรู้ใหม่ (Originality) ซึ่งต้องตั้งอยู่บนความจริงที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical evidence) เสมอ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยหลัก เกี่ยวกับการได้ประโยชน์ การเสียประโยชน์ ใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ ใครได้ประโยชน์ อย่างไร ใครเสียประโยชน์อย่างไร ใครได้ประโยชน์เมื่อไร ใครเสียประโยชน์เมื่อไร และอย่างไร เพราะสาเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น จากกระบวนการการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงมีการกำหนดขั้นตอนในการวิจัยร่วมกันใน 6 กรณี ได้แก่

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล
2. การตรวจสอบข้อมูล
3. การวิเคราะห์ข้อมูล
4. วิธีวิทยาการวิจัยแนวกรณีศึกษา
5. การบริหารงานวิจัยในภาคสนาม

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษา สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้เกิดความแม่นยำและเที่ยงตรง ภายใต้กระบวนการสำคัญใน 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสังเกตการณ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การศึกษาเอกสาร เอกสารที่จะใช้ในการวิจัยนี้เป็นการมุ่งรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร 2 ประเภท ได้แก่ เอกสารขั้นต้น และเอกสารขั้นรอง ดังนี้

1.1 เอกสารขั้นต้น (Primary data) เป็นข้อมูลที่ยังมิได้ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ผู้วิจัยถือว่าเป็นข้อมูลดิบ ข้อมูลส่วนนี้ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ เช่น เอกสารการขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว ใบประทวน เอกสารการประชุมกลุ่ม บันทึกการประชุม เอกสารทางราชการ หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

1.2 เอกสารชั้นรอง (Secondary data) เป็นเอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว เอกสารชั้นรองเหล่านี้ที่สำคัญ เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง ตำราทางวิชาการ บทความวิชาการ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-dept interview) จะมุ่งรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ (Field research) โดยการใช้แนวสัมภาษณ์เจาะลึก โดยอาศัยการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informants) เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งการจะศึกษาข้อมูลเชิงลึกอันเกี่ยวกับการได้ประโยชน์ การเสียประโยชน์รวมถึงการทุจริตในรูปแบบและขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเท่านั้น โดยในขั้นตอนของการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มตัวแสดงรัฐ ซึ่งหมายถึงกลุ่มข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งหมายถึงกลุ่มตัวแทนชาวนาชาวนา กลุ่มธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มนักกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น

3. การสังเกตการณ์ ความหมายของคำว่า “สังเกต” ในงานวิจัยนี้หมายถึง การเฝ้าดูสิ่งที่เกิดขึ้นหรือปรากฏขึ้นอย่างเอาใจใส่และกำหนดไว้อย่างมีระเบียบวิธี เพื่อวิเคราะห์หรือหาความสัมพันธ์ของสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นกับสิ่งอื่น การสังเกตเป็นวิธีการรวบรวมข้อมูลที่เป็นการกระทำ กิริยาอาการหรือพฤติกรรมที่ผู้วิจัยสามารถใช้ประสาทสัมผัสในภาคสนาม และใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการรับรู้ทำความเข้าใจและจดบันทึกเป็นข้อมูลได้ การสังเกตการณ์ซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้กับงานวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว : กรณีศึกษาในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยการจำแนกตามบทบาทของผู้วิจัยในการลงพื้นที่คือ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ดังนี้

ก. การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant observation) บางครั้งเรียกกันว่า การสังเกตภาคสนาม (Field observation) การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ผู้วิจัยในฐานะผู้สังเกตการณ์เข้าไปร่วมกิจกรรมหรือเข้าไปใช้ชีวิตร่วมในกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษา ผู้วิจัยอาจแสดงตนเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือไม่แสดงตัวก็ได้ ผู้วิจัยไม่เพียงแต่รวบรวมข้อมูลจากกลุ่มที่ศึกษาเท่านั้น หากแต่ยังเข้าร่วมกับกลุ่มหรือองค์กรที่ผู้วิจัยศึกษา ผู้วิจัยจะเข้าไปร่วมในกลุ่มที่ศึกษาเพื่อเข้าไปมีส่วนในการ

เรียนรู้ระดับต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมประชุม การตั้งประเด็นคำถาม การเก็บรวบรวมข้อมูลข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการสังเกตพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมจะประกอบไปด้วยกระบวนการ 3 ชั้น ได้แก่ การสังเกต การซักถาม และการจดบันทึก นอกเหนือไปจากการเฝ้าดูแล้วผู้วิจัยอาจจะซักถามบางสิ่งบางอย่างที่ไม่เข้าใจได้จากการสังเกตเพื่อเพิ่มเติมข้อมูลบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความหมายหรือสัญลักษณ์ การซักถามถือว่าเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ หลังจากนั้นจึงทำการจดบันทึกข้อมูลโดยละเอียด

สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ผู้วิจัยจะอาศัยการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ในฐานะที่ผู้วิจัยมีประสบการณ์ด้านการประกอบอาชีพเกษตรกรการทำงานข้าวอยู่ที่หมู่บ้านแหลมเขา ตำบลหัวถนน อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีอาณาบริเวณติดต่อกับพื้นที่อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 จนถึง พ.ศ. 2556 นอกจากนี้แล้วในการเข้าร่วมโครงการนำข้าวพันธุ์ผู้วิจัยได้เคยมีประสบการณ์ในการเชื่อมโยงเครือข่ายการค้าขายข้าวกับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นในการนำข้าวไปขายที่โรงสีข้าวในจังหวัดฉะเชิงเทราหลายครั้ง ทั้งนี้เนื่องจากในเขตจังหวัดชลบุรีไม่มีโรงสีข้าวที่ประสงค์เข้าร่วมโครงการนำข้าว ดังนั้นผู้วิจัยจะใช้ประสบการณ์ที่มีมากกว่า 20 ปี ภายใต้วิธีการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่การแสวงหาความจริง เพื่อให้สามารถนำไปสู่การหาเหตุผลในการตอบคำถามวิจัยหลักได้อย่างสมเหตุสมผล

ข. การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non – participant observation) หมายถึง การสังเกตที่ผู้วิจัยจะเฝ้าสังเกตอยู่ข้างนอก กระทำตนเป็นบุคคลภายนอกโดยไม่เข้าไปร่วมทำกิจกรรมหรือใช้ชีวิตกับกลุ่มที่ศึกษา เช่น ประชานการประชุม ผู้ตัดสินใจหรือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหน้าในการตัดสินใจขาดเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ เป็นต้น แต่ผู้วิจัยจะหมั่นคอยสังเกตการณ์โดยตรงจากคน หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ และบันทึกคำพูดหรือพฤติกรรมที่แสดงออกมาโดยไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์หรือกิจกรรมนั้น ๆ การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมที่ผู้วิจัยนำมาใช้ครั้งนี้ สามารถเก็บข้อมูลในระยะเวลาที่สั้นกว่าและเปลืองทุนทรัพย์น้อยกว่าการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม แต่ไม่สามารถที่จะเก็บข้อมูลได้ละเอียดสมบูรณ์เท่าการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามการสังเกตการณ์ทั้งสองประเภทนี้ต่างก็มีจุดมุ่งหมายร่วมกันกล่าวคือ เพื่อสังเกตพฤติกรรมและเหตุการณ์ที่สำคัญต่าง ๆ เพื่อหาความสัมพันธ์และความหมายของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทั้งที่อยู่เบื้องหน้าและเบื้องหลัง ซึ่งผู้วิจัยจะเลือกใช้การสังเกตการณ์ที่ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละบริบทเท่านั้นเท่านั้น

นอกจากนี้แล้วผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือในการช่วยการสังเกตการณ์ภาคสนามอีกหลายอย่าง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพดี เช่น เทปบันทึกเสียง กล้องถ่ายภาพดิจิทัล เป็นต้น ซึ่งอุปกรณ์ดังกล่าวช่วยให้ผู้วิจัยสามารถสังเกตซ้ำได้ และได้เก็บรายละเอียดที่ผู้วิจัยอาจมองข้ามไปในตอนแรก อย่างไรก็ตามผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือในการช่วยสังเกตการณ์ ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ให้ข้อมูลหลักหรือผู้ให้สัมภาษณ์แล้วเท่านั้น

### การตรวจสอบข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ การตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยจะใช้หลักการสามเส้า (Triangulation) โดยวิธีการดังนี้

1. ตรวจสอบจากผู้ให้ข้อมูลที่มีจุดยืนต่างกัน ในการวิจัยนี้จะใช้ผู้ให้ข้อมูล 4 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวแทนเกษตรกรผู้ทำนาข้าวซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ต่อมาเป็นกลุ่มตัวแทนธุรกิจโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการประจำทั้งที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้มีหน้าที่ดูแลการนำนโยบายการปฏิบัติ และกลุ่มสุดท้ายเป็นกลุ่มข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

2. การตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน ในการวิจัยนี้จะใช้ข้อมูลจากเอกสาร จาก การสัมภาษณ์ และจากการสังเกตการณ์มาเปรียบเทียบ ว่าถ้าหากแหล่งข้อมูลที่ได้รับมานั้นแตกต่างกันไป หรือข้อมูลมาจากหลาย ๆ แหล่ง จะมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบเปรียบเทียบความถูกต้องของข้อมูลว่าเหมือนกันหรือต่างกันมากน้อยเพียงใด

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพที่ใช้ในงานวิจัยฉบับนี้ เป็นการตีความในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ของแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ ส่วนรูปแบบการวิเคราะห์ที่จะใช้เพื่อช่วยตอบวัตถุประสงค์การวิจัยจะมีรูปแบบดังนี้

1. การจัดกลุ่มข้อมูล หมายถึงการจัดหมวดหมู่ที่สามารถเก็บรวบรวมมาได้ทั้งหมด เป็นการจัดข้อมูลให้เป็นระบบ เพื่อให้เกิดความง่ายและสะดวกต่อการวิเคราะห์ อย่างมีความเชื่อมโยงตลอดจนมีเหตุผล เช่น การจัดแบ่งยุคของการใช้นโยบายข้าวโดยใช้ Native s Criteria เป็นต้น
2. การวิเคราะห์เชิงกระบวนการ หมายถึง การวิเคราะห์ขั้นตอนของกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่อง และสอดคล้องกันในกระบวนการนโยบายจำนำข้าว เช่น การมีส่วนร่วมในการรับรู้

การแสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การตัดสินใจและการบริหารจัดการผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เป็นต้น

3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางเครือข่าย หมายถึง การจำแนกและอธิบายว่า กลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมเขตพื้นที่ศึกษาวิจัย มีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีรูปแบบความสัมพันธ์อะไรบ้าง และในแต่ละรูปแบบเกิดขึ้นในบริบทเช่นใด เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางเครือข่าย ซึ่งผู้วิจัยจะใช้วิเคราะห์ในรายงานวิจัยฉบับนี้ประกอบไปด้วย

3.1 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางเครือข่ายแบบอุปถัมภ์ หมายถึง การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ระหว่างคนหรือกลุ่มคนที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผู้อุปถัมภ์จะมีบทบาทเป็นผู้ให้การคุ้มครองและการอำนวยความสะดวก ตลอดจนดูแลผลประโยชน์แก่ผู้ใต้อุปถัมภ์ โดยจะต้องยึดถือค่านิยมแบบพระเดชพระคุณ ในขณะที่ผู้ใต้อุปถัมภ์จะมีบทบาทในการรับใช้ผู้อุปถัมภ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การไปช่วยลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง แต่ละครั้ง เป็นต้น สำหรับกรณีนี้ผู้ใต้อุปถัมภ์จะมีค่านิยมในแบบจงรักภักดี กตัญญูรู้บุญคุณคน

3.2 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางเครือข่ายระหว่างกลุ่มและชนชั้นทางสังคม กลุ่มและชนชั้นทางสังคมในที่นี้หมายถึง กลุ่มคนต่าง ๆ ที่เข้ามามีกิจกรรมร่วมกันอันเกี่ยวเชื่อมโยงกัน กับข้อปฏิบัติในการนำนโยบายจำนำเข้าไปปฏิบัติ โดยตระหนักถึงอัตลักษณ์ การสมประโยชน์ร่วมกัน และมีการจัดตั้งกลุ่ม ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างเป็นระบบ เช่น กลุ่มโรงสีข้าวกับกลุ่มนักการเมืองระดับชาติ หรือแม้กระทั่งกลุ่มชาวนากับกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น ในขณะที่ชนชั้นทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีตำแหน่งทางสังคมร่วมกันในทางการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ทั้งนี้รวมไปถึงกลุ่มผู้นำทางสังคมที่ไม่เป็นทางการด้วย หรือแม้กระทั่งในกระบวนการผลิต ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตหรือการใช้แรงงาน เช่น ชนชั้นนายทุน หรือผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น

3.3 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำและประชาชน ความสัมพันธ์ลักษณะนี้เกิดขึ้นในสังคมที่มีความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินทอง ตำแหน่ง ยศ สถานภาพหรือความรู้ ดังนั้นในสังคมจึงแบ่งออกเป็นคนออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ ชนชั้นนำ (Elite) คือ คนกลุ่มน้อยที่มีเงิน มีอำนาจ มีตำแหน่ง มีสถานภาพหรือความรู้มาก จนเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจขึ้นมาในสังคม ในการนี้อาจเป็นได้ทั้งในรูปของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจการเมืองก็ได้ ในขณะที่ประชาชน (Mass) จะหมายถึง ประชาชนผู้คนส่วนใหญ่ ที่ไร้ซึ่งอำนาจและทรัพย์สินเงินทอง เนื่องจากขาดทรัพยากรดังกล่าวมา

## วิธีวิทยาการวิจัยแนวกรณีศึกษา

ในการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายจํานำข้าวทั่วไปไปปฏิบัติ ซึ่งมี ขอบข่ายการดำเนินงานทั่วประเทศ โดยมีหน่วยในการขับเคลื่อนนโยบายเป็นจังหวัด ผู้วิจัยใช้วิธี วิทยาแนวกรณีศึกษา (Case study methodology) ตามเงื่อนไขของนโยบายที่ว่ารัฐบาลให้อำนาจกับ จังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการรับจํานำข้าวจากเกษตรกรชาวนาที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ โดยตรง โดยมีการ จํักดวงเงินรวมของการให้สิทธิในการนำข้าวไปเข้าร่วมโครงการไว้ กล่าวคือ เกษตรกรชาวนาหนึ่ง รายสามารถใช้สิทธิจํานำข้าวได้ไม่เกินวงเงินรวม 500,000 บาท แต่ต่อมาได้มีการปรับลดวงเงินลง ให้เหลือเพียง 300,000 บาทต่อราย (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2557)

ในการศึกษาการนำนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองใน กระบวนการขายข้าวของชาวนาในโครงการจํานำข้าว ผู้วิจัยได้เลือกตัวอย่างจังหวัดฉะเชิงเทราเป็น กรณีศึกษา เนื่องจากจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่สำคัญที่มีประวัติศาสตร์ของการเพาะปลูกข้าวมา อย่างยาวนานเกือบ 200 ปี นอกจากนี้ยังเป็นจุดซื้อขายและส่งผ่านข้าวเปลือกที่สำคัญที่สุดของภาค ตะวันออก มีการเชื่อมโยงกับการส่งออกข้าวและการนำข้าวเข้าสู่กรุงเทพฯ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะ เห็นได้จากจังหวัดฉะเชิงเทรามีโรงสีและโกดังเก็บข้าวรวมทั้งสิ้น 60 แห่ง ประกอบด้วยอำเภอเมือง 16 แห่ง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว 21 แห่ง อำเภอบางคล้า 2 แห่ง อำเภอพนมสารคาม 5 แห่ง อำเภอบ้าน โโพธิ์ 9 แห่ง อำเภอบางปะกง 5 แห่ง อำเภอแปลงยาว 1 แห่ง และอำเภอสนามชัยเขต 1 แห่ง ใน จำนวนโรงสีข้าว 60 แห่งนี้พบว่ามีส่วนร่วมโครงการจํานำข้าว 25 แห่ง (สำนักงานกรมการค้าภายใน, 2557)

การดำเนินงานภายใต้้นโยบายจํานำข้าวของจังหวัดฉะเชิงเทรา เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้าง อำนาจท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ โครงสร้างอำนาจ ท้องถิ่นของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นโครงสร้างเครือข่ายทางการเมืองสองขั้วที่อยู่บนฐานครอบครัว หลัก 2 ตระกูลคือ ตระกูลของครอบครัวฉายแสงและตระกูลของครอบครัวตันเจริญ โดยมีกลุ่ม อำนาจอื่น ๆ ที่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองตามสถานการณ์ นอกจากนี้ขั้วอำนาจของทั้งสอง ตระกูลหลักก็ยังมี การเชื่อมร้อยเครือข่ายกับพรรคการเมืองระดับชาติ เช่นครอบครัวฉายแสงที่มี ความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับพรรคเพื่อไทย เป็นต้น (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2549)

การที่มีเครือข่ายอำนาจและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของจังหวัดฉะเชิงเทราดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินงานภายใต้้นโยบายจํานำข้าวมีมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมือง กล่าวคือ นโยบาย จํานำข้าวของจังหวัดฉะเชิงเทราอยู่ภายใต้ข้อครหาและกระแสการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบ



ต่าง ๆ เช่น การสวมสิทธิในการจำหน่าย การโกงน้ำหนัก การโกงความชื้น สิ่งเจือปนและสต็อกลม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์เรื่องของการสร้างเครือข่ายเก่ากับเครือข่ายใหม่ โดยมีโครงสร้างอำนาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องสนับสนุนจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายจำหน่ายดังที่กล่าวมานั้น

ผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กรณีศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทราเพื่อสะท้อนคำถามวิจัยดังกล่าว และให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นในลักษณะของการศึกษาระดับเล็ก ๆ (Micro level) ที่สามารถเป็นตัวแทนในการอธิบายเข้ากับกรณีใหญ่ ๆ (Macro level) เนื่องจากการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case-study research) เป็นการศึกษาที่มุ่งเจาะลึกสาระในรายละเอียดตลอดช่วงเวลาของกรณีใดกรณีหนึ่งเกี่ยวกับปัจเจกชนหนึ่งคน กลุ่มหนึ่งกลุ่ม องค์การหนึ่งองค์การ ขบวนการทางสังคมหนึ่งขบวนการ เหตุการณ์หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง วิถีวิทยาการวิจัยกรณีศึกษามีประโยชน์เนื่องจากการศึกษาที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูลในระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาค โดยอาศัยตรรกะในเชิงอุปนัย (Inductive logic) คือการสรุปจากรูปธรรมที่เป็นลักษณะเฉพาะไปสู่ข้อสรุปนามธรรมทั่วไป (อุทุมพร จามรมาร, 2540, หน้า 249-257)

การเลือกกรณีศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิดการเลือกตัวอย่างในเชิงคุณภาพ (Qualitative sampling) มาเป็นหลัก การเลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพในตรรกในการกำหนดกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive or purposeful sampling) กล่าวคือ เป็นการเลือกกรณีศึกษาที่ให้ข้อมูลมากพอสำหรับการศึกษาในเชิงลึก (Information-rich case for study in depth) ซึ่งหมายความว่า เป็นกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยสามารถเรียนรู้ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อวัตถุประสงค์การวิจัย การเลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพแตกต่างจากตรรกในการกำหนดตัวอย่างเชิงปริมาณ (Quantitative sampling) ที่มุ่งเลือกตัวอย่างให้มีความเป็นตัวแทนของประชากร (Representative of the population) โดยใช้การสุ่มตัวอย่าง (Random of probability sampling) เพื่ออนุมานจากกลุ่มตัวอย่าง (Sample) ไปสู่ประชากรที่กว้างขึ้น (Patton, 1990, p.169; Teddlie & Tashakkori, 2009, p.179)

การเลือกกรณีตัวอย่างพื้นที่ของจังหวัดฉะเชิงเทราในวิทยานิพนธ์นี้ จะพิจารณาโดยใช้การเลือกตัวอย่างตามเกณฑ์ที่กำหนด (Criteria sampling) เป็นการเลือกตัวอย่างตามที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ คือ หลักเกณฑ์ของจังหวัดในการนำนโยบายจำหน่ายไปปฏิบัติ ได้แก่ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำหน่าย ต้องมีหนังสือจากกรมส่งเสริมการเกษตร ผ่านกระบวนการทำประชาคม และจะต้องมีหนังสือรับรองตนเอง พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร และปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดเทศบาลตำบล หรือผู้ได้รับมอบอำนาจลงชื่อรับรอง ชาวที่นำมาเข้าโครงการจะต้องเป็นชาวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเอง นอกจากนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำหน่าย

จะต้องเป็นลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.) โดยมีการกำหนดวิธีการรับ  
 จำนำข้าวเปลือก ไว้ดังนี้

1. ให้องค์การคลังสินค้า(อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร(อ.ต.ก.) รับสมัครตลาด  
 กลาง/โรงสีเข้าร่วมโครงการ
2. โรงสีรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้กับเกษตรกร
3. เกษตรกรนำใบประทวนไปทำสัญญาจำนำ กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์  
 การเกษตร(ธ.ก.ส.) และธนาคารจะต้องดำเนินการจ่ายเงินให้กับเกษตรกรภายใน 3 วัน
4. โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ส่งมอบเข้าโกดังกลางตามหลักเกณฑ์ ตามมติ  
 ของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว
5. ตลาดกลางเก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในโกดังที่องค์การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อ  
 เกษตรกรโดยการกำหนดให้เป็นโกดังกลาง

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดเกษตรกรจะต้องมีหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร จาก  
 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และเป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์  
 การเกษตร โดยที่เกษตรกรสามารถทำสัญญาจำนำข้าวนี้ได้เฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองมี  
 ภูมิลำเนาอยู่เท่านั้น ยกเว้นกรณีตำบลติดตำบลให้อุณหภูมิระดับจังหวัดมีอำนาจในการอนุมัติ  
 ส่วนโรงสีและตลาดกลางนั้นกฎหมายห้ามรับจำนำข้าวนอกพื้นที่ ยกเว้นกรณีมีเหตุจำเป็นต้องยื่นคำ  
 ร้องให้อุณหภูมิเห็นชอบก่อน ส่วนในกรณีที่เกษตรกรอยู่ไกลจนไม่สามารถขนถ่ายข้าวเปลือก  
 ไปยังจุดรับจำนำได้ ให้สถาบันเกษตรกรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งเกษตรกรเป็นสมาชิกอยู่  
 อำนวยความสะดวกให้กับเกษตรกร โดยการรวบรวมข้าวเปลือกของเกษตรกร ที่มีความประสงค์จะ  
 นำมาจำนำกับโรงสีหรือตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ให้สามารถหักค่าบริการขนส่งได้ใน  
 อัตราไม่เกินตันละ 200 บาท กรณีการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของโรงสีหรือตลาดกลาง  
 นั้น โรงสีหรือตลาดกลางจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจังหวัด และแจ้งเรื่องให้  
 องค์การคลังสินค้า รวมถึงองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรพิจารณาอนุมัติตามขั้นตอน โดยที่โรงสีหรือ  
 ตลาดกลางแห่งหนึ่ง ๆ จะสามารถรับจำนำข้าวเปลือกได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิต ด้วยการ  
 วางหลักทรัพย์ค้ำประกันร้อยละ 50 ของมูลค่าข้าวที่เข้าร่วมโครงการ กรณีที่มีการรับจำนำข้าวข้าม  
 เขตจะต้องมีการวางหลักทรัพย์ค้ำประกันเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ การสีแปรสภาพข้าวเปลือกเจ้าทุก ๆ 10  
 วันในอัตราเต็มหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ของปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้ ณวันที่ส่งสีข้าว ในเรื่อง  
 ของการเก็บรักษาสินค้าที่เป็นข้าวสารนั้น องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร  
 จะต้องจัดหาโกดังกลางที่สามารถเก็บข้าวสารอย่างเพียงพอ สุดท้ายในขั้นตอนของการระบายข้าว

คณะกรรมการระบายข้าวจะต้องทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์เรื่องปริมาณ ราคา วิธีการและเงื่อนไข ในการกำหนดถึงขั้นตอนการจำหน่ายข้าวเปลือกและข้าวสารของรัฐบาล

### การบริหารงานวิจัยในภาคสนาม

การบริหารงานวิจัยภาคในสนามของการศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย นโยบายจำหน่ายข้าว: กรณีศึกษาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ หมายถึง การเก็บรวบรวม ข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งให้ความสำคัญกับผู้ให้ข้อมูลหลัก รวมถึงผู้ให้สัมภาษณ์ ทุกคน นอกจากนี้แล้วผู้วิจัยพยายามที่จะรักษารายบรรณที่ดี ของจิตวิญญาณนักวิจัยต่อการเก็บ รักษาข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ให้สัมภาษณ์ไว้เป็นความลับ การบริหารงานวิจัยในภาคสนามซึ่งผู้วิจัยหยิบ หยิบมาไว้ในที่นี้ขอเน้นเฉพาะ โดยที่ผู้วิจัยจะใช้ความพยายามเข้าถึงแหล่งข้อมูล ด้วยการอาศัยวิธี วิทยาวิจัยแบบกรณีศึกษา อันเป็นการสะท้อนเพื่อตอบ โจทย์ในคำถามวิจัยหลัก รวมถึงการสะท้อน ให้เห็นภาพเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติ ตลอดไปจนถึงการหา ความรู้มาตอบวัตถุประสงค์ที่ผู้วิจัยนำเสนอไว้ในบทที่ 1 การบริหารวิจัยในภาคสนามครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้อาศัยแนวทางการบริหารงานวิจัยในภาคสนาม ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2555, หน้า 175-178) โดยสามารถแบ่งขั้นตอนการทำงานออกได้ดังต่อไปนี้

1. การเข้าสู่ภาคสนาม (Gain entry) ผู้วิจัยในฐานะที่เป็น “คนนอก” ของพื้นที่วิจัย ดังนั้น ก่อนเข้าสู่ภาคสนามที่ทำวิจัย ผู้วิจัยจะทำการสำรวจภาพรวมของจังหวัดละเซียงเทราที่ศึกษาและ พื้นที่ใกล้เคียงเสียก่อนในเบื้องต้น ซึ่งอาจเรียกว่าการทัวร์ในงานวิจัย (Research tour) หลังจากการ สำรวจแบบทัวร์ในงานวิจัยแล้ว ผู้วิจัยจะสรุปเป็นการทำลักษณะแผนที่ของพื้นที่วิจัย (Community mapping) ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น แผนที่ของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอในจังหวัดละเซียงเทราที่ทำนาข้าว ตลอดจนเส้นทางการลำเลียงขนส่งข้าวของเกษตรกร รวมไปถึงข้อมูลสำคัญด้านอื่น ๆ ที่เป็น ประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์นี้ เป็นต้น

2. การสร้างความไว้วางใจ (Build rapport) ก่อนที่จะมีการเข้าไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ ผู้วิจัยจะไปมาหาสู่และทำตัวให้สนิทสนมกับคนในพื้นที่วิจัย จนคนในพื้นที่วิจัยเกิดความไว้วางใจ เชื่อใจในการที่จะเข้าไปทำวิจัยในพื้นที่ได้ เนื่องจากการวิจัยในเชิงคุณภาพนั้นเป็นกระบวนการที่มี ลักษณะแบบคนค้นคนและให้ความสำคัญต่อการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ที่เป็นตัวตนของพื้นที่วิจัย หรือปัจเจกชนอันเป็นด้านที่มนุษย์ไม่ยอมเปิดเผยให้กับคนทั่วไป ถ้าไม่ใช่คนที่คนในพื้นที่นั้นจะไว้วางใจ เชื่อใจ ว่าข้อมูลที่ให้ไปจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางชื่อเสียง หน้าตา หรือตำแหน่งหน้าที่

3. การฝังตัวในพื้นที่วิจัย (Take resident) การฝังตัวในพื้นที่วิจัยเป็นการที่ผู้วิจัยเริ่มเก็บ รวบรวมข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่วิจัย ก่อนนำไปสู่การเก็บรวบรวมข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการ

วิจัย ในการนี้ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิเคราะห์พื้นที่วิจัยตามที่ได้กล่าวก่อนหน้านี้นี้โดยอาศัยการ สัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ หรือการศึกษาเอกสารของพื้นที่วิจัย การวิเคราะห์ชุมชนจะช่วยให้ผู้วิจัย สามารถตั้งคำถามในแนวการสัมภาษณ์หรือแนวสังเกตการณ์แบบมีโครงสร้างได้อย่างสอดคล้อง กับความเป็นจริงของพื้นที่วิจัย การชาวบ้านให้ความไว้วางใจต่อผู้วิจัยด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น หาก ชาวบ้านหรือผู้ให้ข้อมูลหลักมีความรู้สึกเป็น “พวกกัน” ก็แสดงว่ามีความไว้วางใจสูง เป็นต้น กรณีดังกล่าวผู้วิจัยได้เข้าไปฝังตัวอยู่ในพื้นที่วิจัยกว่า 10 ปี ในรูปลักษณะของชาวนาผู้ปลูกข้าว และ นักเลขชงไก่ เป็นต้น(ยุทธการแบบสายสืบ-สายลับ)

4. ปฏิบัติการวิจัย (Involvement) ปฏิบัติการวิจัยในที่นี้ หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลในภาคสนาม ซึ่งกิจกรรมทั้งสองเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยตระหนักว่าจำเป็นต้อง ดำเนินงานควบคู่กัน ไปในการวิจัยครั้งนี้ ปฏิบัติการวิจัยในภาคสนามดังกล่าวผู้วิจัยคำนึงถึงหลัก ปฏิบัติต่อไปนี้

4.1 การวางใจเป็นกลาง การวางใจเป็นกลางในที่นี้ หมายถึง การไม่นำตัวตนของผู้วิจัย อันได้แก่ ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติมาเป็นอุปสรรคต่อการทำความเข้าใจวัฒนธรรมของ ชาวบ้าน ในพื้นที่วิจัยที่แตกต่างจากผู้วิจัย ซึ่งอาจใช้เทคนิคได้หลาย ๆ รูปแบบ เช่น การแอบจิด ไม่ให้มือคคิ (Bracketing) เป็นต้น

4.2 การเปิดใจ หลังจากที่ชาวบ้านในพื้นที่วิจัยหรือผู้ให้ข้อมูลหลัก ใ้ใจที่จะให้ข้อมูล ต่อผู้วิจัยแล้ว ผู้วิจัยพยายามสัมภาษณ์พูดคุยในเรื่องที่ตรงกับวัตถุประสงค์การวิจัย แนวการ สัมภาษณ์บางเรื่องอาจเป็นเรื่องที่อ่อนไหวต่อความรู้สึก เช่น พฤติกรรมการทุจริตในเรื่องเกี่ยวกับการ สวมสิทธิ์จำนำข้าว การได้รับผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น หัวข้อเหล่านี้ผู้วิจัยจะ ไม่พูดคุยได้ตรงไปตรงมา ดังนั้นจะต้องอาศัยเทคนิคในการเปิดใจ เพื่อให้ชาวบ้านพูดคุยเรื่องที่ อ่อนไหวต่อความรู้สึกได้ เช่น การพูดคุยเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกก็จะทำ ให้การสัมภาษณ์สามารถไปในทิศทางของหัวข้อวิจัยได้ เป็นต้น

4.3 การเจาะใจ การเจาะใจในที่นี้ หมายถึง เมื่อเปิดใจในเรื่องที่มีความอ่อนไหวต่อ ความรู้สึกแล้ว ผู้วิจัยจะนำการสนทนาลงลึกเข้าไปในรายละเอียดได้ เทคนิคที่ผู้วิจัยนำมาใช้เพื่อ เจาะใจดังกล่าว เช่น การตะล่อม (Probing) หมายถึง การซักถามที่ล้วงเอาส่วนลึกของความคิด ออกมาจากชาวนา ผู้ถูกสัมภาษณ์ในรายละเอียดหรือเหตุการณ์ที่อยู่เบื้องหลัง ดังนั้นบางโอกาส ผู้วิจัยอาจจำเป็นต้องใช้วาทศิลป์ด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การตั้งคำถามจากเหตุการณ์ที่สมมติขึ้น (Hypothetical question) ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ตอบแสดงความเห็นผู้วิจัยอาจตั้งคำถามสิ่งที่ควรจะเป็นใน เหตุการณ์ที่กำลังสัมภาษณ์คืออะไร เพื่อสร้างเงื่อนไขให้ผู้ตอบต้องเปรียบเทียบระหว่างสภาพที่ เป็นอยู่จริงกับสภาพที่ควรจะเป็น เป็นต้น

4.4 การจดบันทึกข้อมูล (Note taking) การจดบันทึกข้อมูลเปรียบเสมือนการจดบันทึกส่วนตัว (Diary) บันทึกข้อมูลในภาคสนาม (Field note) ถือเป็นแหล่งข้อมูลแหล่งสำคัญที่ผู้วิจัยจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล การที่ผู้วิจัยจะจดบันทึกอะไรนั้นขึ้นอยู่กับคำถามหลักของโจทยวิจัย แนวการสัมภาษณ์หรือแนวการสังเกตการณ์ บันทึกที่ผู้วิจัยนำมาใช้มี 2 ชนิดคือ บันทึกย่อและบันทึกฉบับสมบูรณ์ บันทึกย่อคือสิ่งที่ผู้วิจัยจดขณะที่เก็บข้อมูลอยู่ แต่ไม่อาจใช้เวลาจดได้อย่างเต็มที่เพราะสภาพการณ์ไม่เอื้ออำนวย อาจเป็นเพราะเวลาจำกัดหรือต้องหลีกเลี่ยงการจดข้อมูลให้ผู้ให้ข้อมูลเห็น จึงจำเป็นต้องจดเฉพาะถ้อยคำสำคัญ หัวข้อหรือตัวเลขเท่าที่จำเป็น และวางแผนผังคร่าว ๆ เอาไว้ หลังจากนั้นผู้วิจัยจะนำบันทึกย่อเหล่านั้นมาเรียบเรียงใหม่เป็นบันทึกฉบับสมบูรณ์ โดยที่ผู้วิจัยจะไม่ทิ้งเวลาให้เนิ่นนานข้ามวันเพราะอาจทำให้ลืมข้อมูล นอกจากนี้ผู้วิจัยจะพยายามทำบันทึกให้เสร็จก่อนการเก็บข้อมูลครั้งใหม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันข้อมูลปนเปกันยุ่งเหยิงหรือบิดเบือนได้โดยที่ไม่ได้ตั้งใจ บันทึกข้อมูลนี้จัดโดยมีการแบ่งแยกระหว่างส่วนที่เป็นข้อมูลกับส่วนที่เป็นความเห็นของผู้วิจัย โดยไม่ปะปนกัน ผู้วิจัยจะบรรยายเหตุการณ์หรือข้อมูลโดยละเอียดที่เก็บรวบรวมมาก่อน หลังจากนั้นจึงใส่ความเห็น การตีความ การสรุปหรือการโยงเข้าสู่กรอบแนวคิดทฤษฎีโดยผู้วิจัยนำเสนอจะไว้ทีหลัง โดยแยกจากกันเป็นคนละส่วน

4.5 การเข้าใจ การเข้าใจเป็นดัชนีชี้วัดที่สะท้อนถึงความสอดคล้องในการเก็บและ/หรือวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นใดประเด็นหนึ่งของการวิจัย การเข้าใจเป็นภาวะที่ผู้วิจัยในฐานะคนนอกมีความรู้สึกต่อชาวบ้านของพื้นที่วิจัยในแบบที่เรียกว่า เอาใจเขามาใส่ใจเรา จนเกิดภาวะที่เราเรียกว่า การรู้ใจชาวบ้าน

5. การถอนตัวจากพื้นที่วิจัย เป็นการยุติปฏิบัติการวิจัยในพื้นที่วิจัย เพื่อกลับมาเขียนรายงาน ผู้วิจัยจะถอนตัวจากพื้นที่วิจัยได้ต่อเมื่อ ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจนได้ข้อสรุปชั่วคราว (Memo) ที่เป็นการตกผลึกทางความคิด ซึ่งอาจเรียกสถานการณ์ของการวิจัยนี้ว่า การอิ่มตัวของข้อมูล (Data saturation) การสร้างข้อสรุปชั่วคราว (Memoing) คือ การนำความคิดที่ผู้วิจัยประมวล ได้จากการทำดัชนีข้อมูล และเชื่อมโยงดัชนีนั้นเข้าด้วยกันแล้วลงมือเขียนเป็นประโยค หรือข้อความเชิงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะของดัชนี หรือข้อมูลที่ศึกษาและความเชื่อมโยงของดัชนีเหล่านี้

## บทที่ 4

### การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายจำนำข้าว

การนำเสนอในบทนี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการนโยบายจำนำข้าวของไทย ที่มีมาตั้งแต่อดีตกาลสมัยก่อนที่จะมีการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อตอบประเด็นคำถามที่ว่า นโยบายจำนำข้าวมีความเป็นมาเช่นไร และมีการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายหรือไม่อย่างไรจากกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในบทนี้ผู้วิจัยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ช่วงตอน โดยในช่วงตอนแรกจะเป็นการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายข้าวของไทยที่มีประวัติศาสตร์กล่าวถึงมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2519 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินนโยบายข้าวลักษณะต่าง ๆ ที่มีมาตั้งแต่อดีตในรูปแบบของบริบททางการศึกษา จากนั้นแล้วในลำดับถัดไปจะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย จากกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ รวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์สัมพันธ์ของผู้กระทำการในกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติตามลำดับ

#### พัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายข้าวของไทย

ในการศึกษาถึงเรื่องราวเกี่ยวกับพัฒนาการนโยบายข้าวมีข้อค้นพบว่า ก่อนที่จะมีการดำเนินนโยบายจำนำข้าวเปลือกล้น รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยได้มีการนำเอามาตรการรวมถึงแนวนโยบายต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการช่วยเหลือให้ชาวนามีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อย่างเช่น ช่วงปี พ.ศ. 2519 ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐบาลได้มีแนวนโยบายการประกาศใช้ นโยบายประกันราคาข้าวเปลือกเพื่อเป็นการทดแทนนโยบายพุงราคาข้าวเปลือก ทั้งนี้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้โรงสีทุกโรงทั่วประเทศรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกันที่รัฐบาลประกาศขึ้น ขณะที่รัฐบาลได้สร้างหลักประกันให้กับโรงสีต่าง ๆ ในลักษณะของการเอื้อประโยชน์ด้วยการสัญญาว่าจะรับซื้อข้าวสารจากโรงสีนั้น ๆ ในราคาที่รัฐบาลกำหนดให้เช่นกัน พร้อมกันนี้มีการควบคุมราคาจำหน่ายข้าวสารปลีกอีกด้วย จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายประกันราคาข้าวเปลือกที่ว่านี้จึงถูกยกเลิกไป ในครั้งนี้ได้มีการนำเอานโยบายพุงราคาข้าวเปลือกกลับมาเป็นนโยบายหลักอีกครั้งจนกระทั่งสิ้นสุดในเดือนกันยายน พ.ศ. 2519 เหตุผลสำคัญของการยกเลิกนโยบายประกันราคาข้าวเปลือกในครั้งนี้

ก็คือ สถานการณ์ของตลาดข้าวเปลือกนั้นเอื้ออำนวยและราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดขณะนั้นมี ความใกล้เคียงกับราคาที่รัฐบาลประกาศเป็นราคากลางสำหรับนโยบายพุงราคาข้าวเปลือก และหัน มาใช้วิธีการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อแทรกแซงตลาดในบางช่วงเวลาที่การเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกออกสู่ ตลาดเป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาข้าวเปลือกนั้นตกต่ำลง การดำเนินนโยบายดังกล่าวรัฐบาล มอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นหน่วยงานในการดำเนินการ (จันงค์ ละเอียด, 2531, หน้า 3-4)

ในช่วงเวลาต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2524 – 2525 สมัยที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การ บริหารงานของรัฐบาลที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ขณะรัฐบาลได้มีความ พยายามที่จะปรับปรุงโครงการพุงราคาข้าวเปลือกมาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแทน ทั้งนี้ ได้มีการตั้งกรมมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ดำเนินการหลักใน การรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา โดยวัตถุประสงค์หลักของโครงการจำนำข้าวเปลือกในสมัย รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นี้ มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นต่ำ ทั้งนี้โครงการรับจำนำ ข้าวเปลือกที่ถูกกำหนดให้ปฏิบัติในช่วงระยะแรก ๆ เป็นเพียงโครงการเสริมและเป็นโครงการที่มี ลักษณะขนาดเล็กเท่านั้น ผลของการดำเนินนโยบายในปีแรกจึงไม่ประสบความสำเร็จทั้งนี้เพราะ ชาวนาขาดความสนใจในการเข้าร่วมโครงการ โดยที่พบว่าชาวนานำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการ รับจำนำข้าวเปลือกกับรัฐบาลมีจำนวนน้อยราย อีกทั้งยังมีผลผลิตที่นำมาจำนำน้อยมากอีกด้วย จน นำไปสู่การปรับปรุงเงื่อนไขของโครงการ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับชาวนามากยิ่งขึ้น มาปรับประยุกต์ใช้ สำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ถูกปรับปรุงนี้ก็คือ การที่ชาวนาสามารถ จำนำข้าวเปลือกที่เก็บไว้ในยุ้งฉางของตนเอง มาจำนำไว้กับรัฐบาลได้เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่าย ในการขนย้าย ตลอดจนรัฐบาลมีแนวนโยบายในการลดดอกเบี้ยลงมาอีก ยังผลทำให้มีชาวนานำ ข้าวเปลือกมาร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมากขึ้นกว่าเดิม (สมพร อิศวิลานนท์, 2554, หน้า 60-61)

ต่อมาอีกไม่นานรัฐบาลมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ขึ้นมา เพื่อทำ หน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำหนดแนวทางการรักษาระดับราคาข้าวเปลือกไม่ให้ตกต่ำลงไป มากจนเกินไป หน้าที่ดังกล่าวนี้ถูกกำหนดออกมาเป็นโครงการและมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการ การสร้างอุปสงค์เทียมในระยะต้นฤดูการผลิต โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปี ในปีการผลิต พ.ศ. 2528/29 ทั้งนี้มีการกำหนดคราบริับซื้อข้าวเปลือกขั้นต่ำ ซึ่งโรงสีต่าง ๆ จะต้องรับซื้อ ข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคากลางขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 ได้มีการประกาศยกเลิกโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกลง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีแนวนโยบายใน การที่จะปรับปรุงระบบการค้าข้าวให้มีความเสรีมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้มีการ

ปรับเปลี่ยนแนวนโยบายและมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรออกเป็นโครงการย่อยอย่างมากมายหลายโครงการ อาทิเช่น โครงการด้านสินเชื่อ โครงการเก็บข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าว และโครงการชำระหนี้ค้ำปยุ เป็นต้น ในการนี้ นโยบายรับจำนำข้าวที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถูกจำกัดวงเงินงบประมาณสำหรับการช่วยเหลือชาวนาเหลือเพียง 5 พันล้านบาท โดยการมอบหมายให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นฝ่ายดำเนินการในการรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาที่มีฐานะเป็นของตนเอง ในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยว ผลผลิตข้าวซึ่งเป็นระยะเวลาที่มีปริมาณข้าวเปลือกออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก การที่ข้าวเปลือกในตลาดมีเป็นจำนวนมากนั้น มีผลทำให้ราคาข้าวเปลือกนั้นตกต่ำลงไปด้วย หลักการของโครงการจำนำข้าวที่ว่านี้ ความมุ่งหวังของตัวนโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐ เพื่อให้ชาวนาสามารถนำเงินไปใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นก่อน โดยคิดอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 3 บาท/ปี และให้จำนวนเงินกู้แก่ชาวนาในแต่ละรายไม่เกินร้อยละ 80 ของราคาข้าวเปลือกที่นำมาจำนำไว้เป็นประกัน (จำนงค์ ละเอียด, 2531, หน้า 16-18)

หลังจากนั้นได้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์จำนวนเงินกู้สำหรับการประกันราคาข้าวขึ้นอีกแต่ถูกกำหนดให้การรับจำนำได้ไม่เกินร้อยละ 90 ของราคาข้าวเปลือก ที่ชาวนานำมาจำนำในปีการผลิต พ.ศ. 2534/35 สาเหตุที่รัฐบาลจำเป็นต้องปรับเพิ่มวงเงินในการรับจำนำดังกล่าว เนื่องจากในฤดูกาลผลิตนั้นชาวนาประสบปัญหาหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำอย่างหนัก จากการศึกษา นโยบายข้าวของรัฐบาลในยุคนี้แล้วพบว่า นอกจากจะมีการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวให้กับชาวนาแล้ว ยังมีการกำหนดมาตรการเสริมอื่น ๆ อีก เพื่อมุ่งหวังที่จะช่วยเหลือชาวนาเพิ่มเติมให้มากยิ่งขึ้น เช่น การให้ อคส. กู้เงินเพื่อนำไปปรับซื้อข้าวสารจากโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่รัฐบาลกำหนด ถึงกระนั้นก็ตามสถานการณ์ราคาข้าวเปลือกในช่วงเวลาดังกล่าวยิ่งตกต่ำไปมากกว่าเดิม ดังนั้นในปีการผลิต พ.ศ. 2543/44 รัฐบาลจึงปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การรับจำนำข้าวโดยไม่กำหนดราคาเป้าหมาย แต่ใช้การกำหนดราคาจำนำแทน ลักษณะโครงการดังกล่าวหมายถึงการที่ชาวนาสามารถนำเอาข้าวเปลือกมาจำนำและกู้เงินได้ร้อยละ 100 ของราคาจำนำที่ กนข. กำหนดขึ้น (สมพร อิศวิลานนท์, 2553, หน้า 12)

ในสมัยรัฐบาลที่มี ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของโครงการรับจำนำข้าวอีกทั้ง โดยนำเอาต้นแบบโครงการรับจำนำข้าวแบบใบประทวนสินค้าข้าวเปลือกมาใช้ ทั้งนี้ได้มีมาตรการให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือก นอกจากนี้แล้วยังมีแนวนโยบายในการยกระดับราคาจำนำข้าวเปลือกให้สูงขึ้นกว่าราคาท้องตลาด ปรากฏการดังกล่าวส่งผลทำให้ชาวนาที่นำข้าวเปลือกมาจำนำไว้ไม่มาถ่อถอนคืนจนทำให้มีข้าวเปลือกหลุดจำนำตกเป็นภาระของรัฐบาลเป็นจำนวนมาก หลังจากทีรัฐบาล



ของทักษิณ ชินวัตร ถูกรัฐประหารโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน จนก้าวเข้าสู่สมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ยังคงใช้แนวนโยบายจํานำข้าวเพื่อช่วยเหลือชาวนาเหมือนเดิม แต่ได้มีการปรับราคาปรับจํานำข้าวเปลือกกลงให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด อีกทั้งมีการเปลี่ยนเป้าหมายของปริมาณการรับจํานำข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ข้าว ที่มีการกำหนดให้ลดการแทรกแซงราคาในตลาดข้าวเปลือกปีละ 10 เปอร์เซ็นต์ พร้อมกันนี้ได้มีการจัดทำแผนการระบายข้าวที่ค้างอยู่ในสต็อกจากรัฐบาลก่อนหน้าให้เหลือเพียง 2.1 ล้านตัน ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2551 ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ในช่วงระยะแรกยังคงเป้าหมายและราคาปรับจํานำข้าวเปลือกตามที่คณะกรรมการข้าวแห่งชาติได้อนุมัติไว้ในรัฐบาลก่อนหน้า แต่เนื่องจากในช่วงครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2551 ระดับราคาข้าวในตลาดข้าวต่างประเทศได้มีการปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย ในบางช่วงเวลาราคาข้าวเปลือกที่ระดับฟาร์มในประเทศสูงขึ้น ต้นละ 15,000 บาท รัฐบาลจึงได้ออกประกาศรับซื้อข้าวเปลือกโดยให้ราคาเท่ากับราคาตลาดในเวลาขณะนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริง โดยในช่วงประมาณเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 มีการประกาศปรับราคาข้าวเปลือกนาปรัง ความชื้นไม่เกิน 15 เปอร์เซ็นต์ จากราคาเดิมต้นละ 7,100 บาท ปรับขึ้นไปเป็นต้นละ 14,000 บาท หรือปรับราคาที่สูงขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 97.18 (สมพร อิศวิลานนท์, 2553, หน้า 13-17) และต่อเนืองจนถึงรัฐบาล นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2557 รัฐบาลยังคงราคาจํานำข้าวเปลือกไว้เหมือนเดิม ถึงแม้ระดับราคาข้าวเปลือกในตลาดโลกได้ผ่อนคลายลงจากภาวะวิกฤตและราคาลดลงจากเดิมประมาณร้อยละ 40 จนทำให้ราคาปรับซื้อข้าวเปลือกของตลาดภายในประเทศเหลือประมาณต้นละ 10,000 บาทเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายราคาข้าวเปลือกเพื่อมุ่งหวังในการช่วยเหลือชาวนาในแต่ละรัฐบาลนั้น จะมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ราคาข้าวเปลือกในประเทศและต่างประเทศด้วย ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับสถานการณ์การค้าข้าวในตลาดโลกค่อนข้างสูง เนื่องจากทิศทางของการผลิตข้าวของในประเทศไทย ที่มุ่งเน้นการผลิตข้าวเพื่อการส่งออกในลักษณะของการเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีปริมาณการผลิตสูงกว่าปริมาณของการบริโภคเกือบ 1 เท่าตัว ดังนั้นในการกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับข้าวเปลือกของไทยจึงเป็นปัญหาใหญ่ที่มีมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

### นโยบายจํานำข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

โครงการรับจํานำสินค้าเกษตรเป็นหนึ่งในมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐบาลชุดต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ไปจากเดิมโครงการจํานำข้าวเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปี 2525 วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ การจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้ชาวนาชะลอ

การขายข้าวเปลือกนปีในตอนต้นฤดู ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาข้าวตกต่ำ หลังจากนั้นเกษตรกรจึงมาไถ่ถอน นำผลผลิตไปขายในตลาด รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด คือร้อยละ 80-90 ของราคาตลาด และรับจำนำในปริมาณที่จำกัด แม้จะมีการเพิ่มราคาเป้าหมายของการรับจำนำในเวลาต่อมา แต่ราคายังไม่สูงเกินกว่าระดับราคาตลาด จนกระทั่งในปี 2543 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีนโยบายปรับราคารับจำนำโดยขยับราคารับจำนำสูงขึ้นเท่ากับราคาตลาด ต่อมาในปี 2546 ได้ยกระดับราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดเป็นครั้งแรก โดยให้ราคาสูงกว่าตลาดร้อยละ 35-43 ตามชนิดข้าว แต่รัฐบาลยังคงใช้ชื่อโครงการรับจำนำข้าว ทั้ง ๆ ที่โครงการนี้เป็นการรับซื้อข้าวในราคาขั้นต่ำที่สูงกว่าตลาด (Price support policy) อีกทั้งรัฐบาลยังเพิ่มวงเงินต่อรายจากเดิมที่ไม่เกิน 1 แสนบาท เป็น 3.5 แสนบาท และเพิ่มปริมาณรับจำนำจากเดิม 2.5 ล้านตัน เป็น 9 ล้านตัน การที่ราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดทำให้เกษตรกรไม่สนใจมาไถ่ถอนคืน จึงมีข้าวหลุดจำนำตกเป็นของรัฐเป็นจำนวนมาก กลายเป็นภาระของรัฐในการระบายข้าว และจะก่อให้เกิดปัญหาทุจริตอย่างกว้างขวาง (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2553)

การปรับเปลี่ยนมาใช้นโยบายจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีจุดเริ่มต้นมาจากแนวความคิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายโครงการประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มาเป็นนโยบายจำนำข้าว ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นมาจากสมมุติฐานที่ว่า ปัจจัยทางการเมืองที่เป็นผลจากการใช้นโยบายจำนำข้าว เพื่อใช้เป็นนโยบาย ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2554 เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงราคาข้าวเปลือก โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในปี พ.ศ.2554 หลังจากที่รัฐบาลภายใต้การนำของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะสิ้นสุดลง จนกระทั่งเหตุการณ์ดำเนินไปสู่การเตรียมการสำหรับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป การวางแนวทางในการดำเนินโครงการจำนำข้าว เป็นมาตรการจึงเป็นแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่งที่มีแนวคิดมาจากทางฝั่งพรรคเพื่อไทย ที่มีออกแบบนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งโดยเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของพรรคเพื่อไทย พบว่า มีการแบ่งคณะทำงานออกเป็น 5 ฝ่าย (สมัชชา หุ่นสาระ ประพัฒน์ จินดาเลิศอุดม และชนินฐา เทพจร, 2556) ได้แก่

1. คณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรค เป็นชุดที่คิดนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรคจะมีหน้าที่หลักในการคิดนโยบายของพรรคที่จะใช้ในการแข่งขันกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งมีแกนนำพรรคที่เคยเป็นสมาชิกบ้านเลขที่ 111 และบ้านเลขที่ 109 ทำงานในคณะนี้เป็นส่วนใหญ่ เช่น นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (ประธาน) นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ นายวรเทพ รัตนากร นายจาตุรนต์ ฉายแสง นายณดล ปัทมะ นายโกสิน พลกุล นายพิชัย นริพทะพันธุ์ นายภูมิธรรม เวชยชัย และนายสาโรช หงส์ชูเวช เป็นต้น

2. คณะกรรมการยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์พรรค เป็นชุดที่ถูกตั้งขึ้นมาอย่างไม่เป็นทางการเพราะต้องการรองรับสมาชิกบ้านเลขที่ 109 ที่อยากเข้าไปช่วยงานทางการเมือง ซึ่งสมาชิกโดยส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี มีแกนนำพรรคที่ดูแลด้านนี้ได้แก่ นายนภดล ปัทมะ นายชูศักดิ์ ศิรินิล นพ.วัลลภ ยิ่งตรง และนายพิชัย นริพทะพันธุ์ เป็นต้น

3. คณะกรรมการกฎหมายพรรคเพื่อไทย เป็นชุดที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและเสนอกฎหมายสำคัญ ๆ ของพรรค รวมทั้งเป็นคณะที่เตรียมต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรม ทั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ หากมีข้อพิพาทในประเด็นการเมืองในช่วงเวลานั้น ๆ โดยแกนนำของพรรคที่ดูแลงานด้านนี้ เช่น นายโกทิน พลกุล นายนภดล ปัทมะ นายชูศักดิ์ ศิรินิล นายพีระพันธุ์ พาลุสุข และนายพิชิต ชื่นบาน เป็นต้น

4. คณะกรรมการประสานภารกิจพรรค เป็นชุดที่ประกอบด้วยประธานทั้ง 19 เขตพื้นที่ ทำหน้าที่เพื่อดูแลจังหวัดต่าง ๆ ที่มี ส.ส.พรรคเพื่อไทย และทำหน้าที่กลั่นกรองข้อเรียกร้องจาก ส.ส.ในพื้นที่เพื่อประสานการเร่งแก้ปัญหา โดยแบ่งเป็นภาคกลาง 4 เขตพื้นที่ ภาคเหนือ 3 เขตพื้นที่ ภาคอีสาน 6 เขตพื้นที่ ภาคใต้ 3 เขตพื้นที่ และกรุงเทพฯ 3 เขตพื้นที่

5. คณะกรรมการ เป็นคณะที่ประกอบด้วยนักเรียนเตรียมทหารรุ่นที่ 10 ที่เป็นอดีตนายทหารและนายตำรวจที่เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย ทำหน้าที่ในการจับกระแสข่าวตรงข้ามที่ต้องการล้มรัฐบาลเพื่อไทย และการตรวจสอบการเคลื่อนไหวในการชุมนุมของกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมืองเพื่อประมวลข้อมูลให้กับพรรค

จากคณะทำงานทั้ง 5 คณะของโครงสร้างพรรคเพื่อไทย จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการยุทธศาสตร์ ถือเป็นคณะทำงานที่มีบทบาทสำคัญที่สุดของพรรคเพื่อไทยในการวางแผนกลยุทธ์ของพรรคเพื่อเอาชนะพรรคการเมืองคู่แข่งผ่านการออกแบบนโยบาย โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะการออกแบบแนวนโยบายที่นำไปใช้จะมีลักษณะเป็นชุดนโยบายที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน ดังเช่นแนวนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งในปี 2554 ที่จะเป็นชุดนโยบายที่สัมพันธ์กันระหว่างนโยบายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ 300 บาท ทั่วประเทศ นโยบายรับจำนำข้าวที่ 15,000 บาท นโยบายปรับเงินเดือนปริญญาตรีที่ 15,000 บาท โดยทั้งสามนโยบายต่างเป็นนโยบายหาเสียงที่ชูประเด็นด้านรายได้ที่ใช้วิธีการปรับเกณฑ์รายได้ของประชาชนในอาชีพต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับเดียวกัน เป็นต้น

ในส่วนแนวคิดของนโยบายจำนำข้าวที่รัฐบาลใช้หาเสียงมีที่มาจากมาตรการรับจำนำข้าวซึ่งทำมาในทุกรัฐบาลตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการรับจำนำข้าวที่สำคัญคือ การเพิ่มราคารับจำนำข้าว ซึ่งจากหลักเกณฑ์กำหนดราคารับจำนำในอดีตที่จะมีการกำหนดราคารับจำนำข้าวไม่เกิน 80% ของราคารับซื้อข้าวในตลาด เพื่อจูงใจให้ชาวนามาไถ่ถอนข้าวคืนจากรัฐบาลในช่วงที่ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้น และกำหนดปริมาณกา

รับจํานำเพื่อนำผลผลิตข้าวออกจากระบบประมาณ 30% เฉพาะในช่วงที่ผลผลิตข้าวออกมามากจนส่งผลกระทบต่อราคาข้าวที่ปรับตัวลดลง แต่ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้เริ่มมีการประกาศราคารับจํานำข้าวสูงกว่าราคาตลาด ดังเช่น ในช่วงฤดูการผลิต 2548/49 ที่รัฐกำหนดราคารับจํานำข้าวเปลือกเข้าในปี 5% สูงกว่าราคาตลาดประมาณ 8.66% จนเมื่อเกิดการรัฐประหาร รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงได้มีการปรับราคารับจํานำข้าวลงมาให้ต่ำกว่าราคาตลาดอีกครั้ง ต่อมาภายหลังจากการเลือกตั้งในสมัยของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รัฐบาลจึงได้กลับมาใช้แนวทางการกำหนดราคารับจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดประมาณ 29.78% ในช่วงฤดูการผลิต 2551/52 (อิทธิ พิศาลวานิช และคณะ, 2555, หน้า 21-22) ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแนวนโยบายข้าวไปใช้การประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์

อย่างไรก็ตามแนวทางการรับจํานำข้าวยังคงเป็นแนวทางที่พรรคเพื่อไทยมองว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม แต่ต้องมีการปรับระเบียบและกฎเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาของชาวนา เนื่องจากโครงการรับจํานำที่ผ่านมายังไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ กรณีดังกล่าวเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของอดีตรัฐมนตรีท่านหนึ่งที่ว่า

“กระบวนการรับจํานำที่ผ่านมามีปัญหาในสองประเด็น คือ โครงการรับจํานำจะต้องสามารถพยุงราคาเพื่อไม่ให้ราคาสินค้าตกต่ำลง เนื่องจากสินค้าเกษตรออกตามฤดูกาล ดังนั้น รัฐบาลจะต้องมาช่วยชาวนาในการบริหารกลไกตลาด จากการที่พ่อค้าไปกดราคาในช่วงต้นฤดู การรับจํานำคือ การดึงอุปทานส่วนเกินออกมา แต่ในช่วงที่ผ่านมาในรัฐบาลอื่น ๆ ดึงออกมาน้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของปริมาณข้าวเปลือกทั้งประเทศทำให้ส่วนเกินของข้าวยังอยู่ในตลาด ประเด็นที่สองคือ การรับจํานำต่ำกว่าราคาตลาด ที่มีค่าใช้จ่ายจากการจํานำในการขนส่งข้าว ทั้งตอนรับจํานำและตอนไปไถ่ถอนข้าวเพื่อขายพ่อค้า ซึ่งทำให้ชาวนาแบกรับค่าใช้จ่ายในขณะที่ไม่ได้สร้างให้เกิดการต่อรองทางราคากับพ่อค้าที่ไม่ได้รับผลกระทบจากราคา เพราะฉะนั้นรัฐต้องกล้าใช้จ่ายแรงในการช่วยเหลือชาวนา และการตั้งราคา 15,000 ถือว่าเหมาะสม เพราะรัฐบาลอภิสิทธิ์ให้ 10,000 ซึ่งเป็นราคาที่พ่ออยู่ได้ แต่ชาวนาส่วนใหญ่มีหนี้ จากการที่ชาวนามีรายได้ต่ำยาวนาน” (ยรรยง พวงราช, 2558)

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ของพรรคพบว่า การดำเนินนโยบายจํานำข้าวของพรรคที่ผ่านมาแม้จะมีการปรับเพิ่มราคารับจํานำสูงกว่าราคาตลาด แต่จากสถานะการซื้อขายจริงตามระบบกลไกตลาดพบว่า ชาวนาไม่มีอำนาจต่อรอง โดยหากพิจารณาจากอัตราส่วนของชาวนาที่มีถึง 3.7 ล้านครัวเรือนหรือประมาณ 15 ล้านคน (คิดจากค่าประมาณครัวเรือนละ 4 คน) ซึ่งเท่ากับสัดส่วนของประชากรไทยประมาณ 23% เท่ากับอัตราส่วนของชาวนา 4,000 คน ต่อพ่อค้าคนกลาง 1 คนที่มี

อำนาจในการกำหนดราคา ทำให้ชาวนาเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และแสดงให้เห็นถึงกลไกตลาดที่แม้จะเสรี แต่ไม่เป็นธรรม (คณะทำงาน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2558, หน้า 5-6)

ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาและข้อบกพร่องของโครงการรับจำนำข้าวในอดีต ทางรัฐบาลจึงได้มีการพิจารณามาตรการช่วยเหลือชาวนาในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์รับจำนำใหม่ โดยได้กำหนดรายได้ขั้นต่ำของชาวนาที่วางระดับของรายได้ให้ใกล้เคียงกับรายได้ของผู้ใช้แรงงานกล่าวคือ ชาวนาจะมีรายได้ประมาณ 259 บาท ต่อคนต่อวัน ใกล้เคียงกับรายได้แรงงานขั้นต่ำที่ 300 บาทต่อวัน โดยหากเปรียบเทียบการกำหนดยุทธศาสตร์รับจำนำที่ 10,000 บาท และ 15,000 บาท จะพบว่าระดับรายได้ของชาวนาจะมีความแตกต่างกันอยู่อย่างสูง กล่าวคือหากรัฐบาลกำหนดการรับจำนำที่ตันละ 10,000 บาท เมื่อทำการคำนวณรายได้เฉลี่ยสุทธิต่อคนของชาวนาจะทำให้ชาวนาได้รายได้เพียง คนละ 896.38 บาท ในขณะที่ หากกำหนดการรับจำนำที่ตันละ 15,000 บาท ชาวนาจะมีรายได้ต่อเดือนต่อคนถึง 5,700.13 บาท (คณะทำงาน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2558, หน้า 24-26)

ด้วยเหตุนี้การปรับเพิ่มราคาการรับจำนำ เป็น 15,000 บาท จะสามารถช่วยยกระดับรายได้ให้กับชาวนาได้อย่างแตกต่างกับการตั้งราคาการรับจำนำในแบบเดิม ซึ่งจะสามารถช่วยให้ชาวนามีชีวิตที่ดีขึ้น ได้จริง และนอกจากการเพิ่มระดับราคาในการรับจำนำแล้วการเพิ่มปริมาณการรับจำนำก็เป็นอีกหลักเกณฑ์หนึ่งที่สำคัญ เนื่องจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในอดีตที่ผ่านมาได้มีการจำกัดปริมาณการรับจำนำข้าวผ่านระบบโควต้าตั้งแต่ประมาณหนึ่งแสนตันถึงห้าล้านคน ในขณะที่ปริมาณข้าวที่ชาวนาต้องการจำนำมีสูงถึง 7-8 ล้านตัน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม ไม่ครอบคลุม และเลือกปฏิบัติ และจากปริมาณข้าวที่ไม่มากพอทำให้ไม่มีแรงผลักดันที่จะทำให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดสูงขึ้นได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงเลือกใช้การรับจำนำข้าวทุกเมล็ด เพื่อแก้ไขจุดอ่อนที่เกิดในโครงการรับจำนำข้าวในอดีต และเพื่อที่รัฐจะสามารถบริหารจัดการกับกลไกตลาดให้สำเร็จได้ตามเป้าหมายของโครงการที่ต้องการเข้ามาบริหารจัดการอุปทานข้าวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้กับชาวนาแทนที่จะเป็นภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้าคนกลางหรือเจ้าของโรงสีที่มีการกดราคาข้าว ซึ่งแตกต่างจากโครงการประกันราคาข้าว ที่ปล่อยให้ข้าวอยู่ในมือของเอกชนมากเกินไป ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงมุ่งเน้นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการตลาดเองเพื่อผลประโยชน์ของชาวนาและเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกตลาด ซึ่งในท้ายที่สุดผลลัพธ์ของโครงการจะทำให้ชาวนามีช่องทางรายได้เพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองมากขึ้น และทำให้ยกระดับสินค้าข้าวและแก้ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนได้ในที่สุด (ยรรยง พวงราช, 2557, หน้า 101-102)

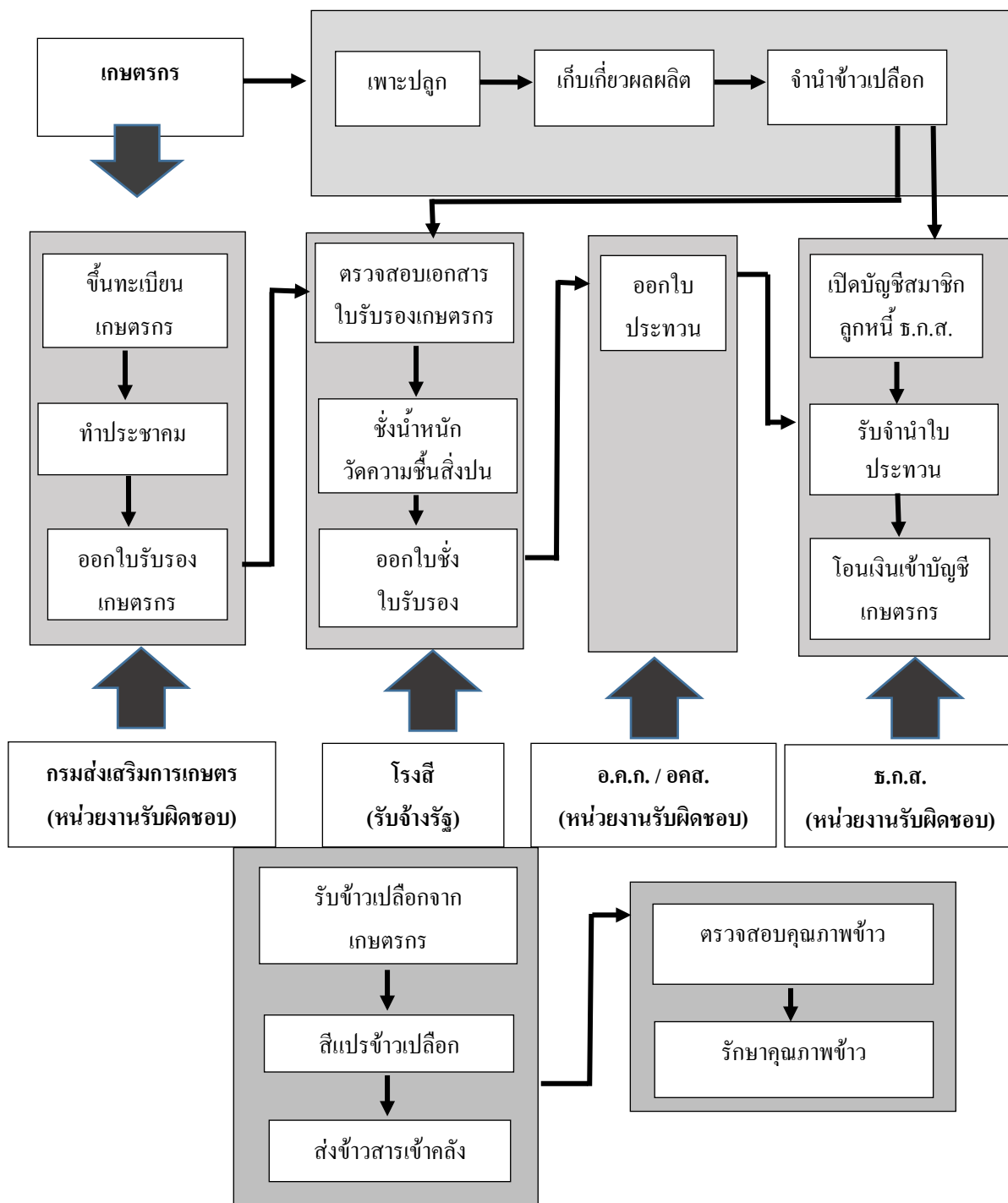
โครงการรับจำนำข้าว “ทุกเมล็ด” ในราคา 15,000 บาท เป็นหนึ่งในโครงการสำคัญของการหาเสียงที่ช่วยให้พรรคเพื่อไทย และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเพิ่งก้าวเข้ามาเล่นการเมืองไม่ถึงหนึ่งเดือนชนะเลือกตั้งอย่างท่วมท้น นอกจากถ้อยคำหาเสียงที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายกว่าโปสเตอร์หา

เสียงของพรรคเพื่อไทย นโยบายรับจํานําในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดถึง 50 ยังโดนใจชาวนาทั่วประเทศ ทำให้เกษตรกรชาวนาเข้าใจว่าพวกตนคงก้าวจะพ้นจากความจนได้

วัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานําข้าว คือ 1. เพื่อยกระดับรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา 2. เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน เพราะเมื่อชาวนามีรายได้สูงขึ้นก็จะจับจ่ายมากขึ้น มีเงินหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น 3. เพื่อดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในความควบคุม ทำให้สามารถสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้ 4. เพื่อยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบ เนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการตลาดต่างประเทศ จึงควรจะขายได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกรายอื่น (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555)

การดำเนินโครงการรับจํานําข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาดำเนินการเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 ภายใต้การดำเนินนโยบายดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจํานําข้าว อันมีนัยยะสำคัญที่สามารถสรุปให้เห็นชัดเจนได้แก่ การกำหนดเป้าหมายของการรับจํานําข้าวทุกชนิด โดยไม่มีการจำกัดปริมาณข้าวเปลือก รัฐบาลกำหนดให้เปิดรับจํานําข้าวปีละ 2 ครั้งต่อแปลงที่ผลิตต้นข้าวและต่อรายชาวนาที่เข้าร่วมโครงการ การดำเนินโครงการจํานําข้าวไม่มีการแยกประเภทของนาปีและนาปรัง และมีการกำหนดให้ชาวนาสามารถถ่ถอนข้าวเปลือกที่นำมาจํานําไว้ได้ในระยะ 4 เดือน นับจากวันที่ได้นำข้าวมาจํานําไว้ โครงการจํานําข้าวในราคาที่สูงมากเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายอย่างมหาศาล ผู้วิจัยคาดว่ารัฐบาลคงไม่เคยประมาณการภาระค่าใช้จ่าย รายรับ และสภาพคล่องของโครงการฯ ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นโครงการ หรือรัฐบาลอาจเชื่อว่าตนสามารถขายข้าวส่งออกได้ในราคาสูงทำให้สามารถควบคุมภาระขาดทุนให้อยู่ในระดับต่ำได้ เพราะในระยะต้นของการดำเนินโครงการประมาณปลายปี 2554 รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์ว่ารัฐบาลจะขายข้าวส่งออกในราคาอย่างน้อยเท่ากับต้นทุนการซื้อข้าวเปลือก (Cost plus) แต่ปรากฏว่าหลังจากที่มีการดำเนินนโยบายโครงการรับจํานําข้าวเพียง 2 โครงการแรก ข้อจำกัดด้านการเงินทำให้รัฐบาลต้องปรับลดวงเงินรับจํานํามาเหลือไม่เกินรายละ 5 แสนบาท ในฤดูนาปี 2555/56 และลดลงเหลือ 3.5 แสนบาทในฤดูนาปี 2556/57 ก่อนที่จะเกิดการปฏิวัติยึดอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐบาลสามารถดำเนินโครงการรับจํานําข้าวได้ 5 รอบ (หรือ 5 โครงการ) โดยรัฐบาลมีค่าใช้จ่ายทั้งตัวเงินและข้าวสารรวม 8.57 แสนล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 17.4 ของงบประมาณรายจ่ายในปี 2555/56-2556/57 ปริมาณข้าวเปลือกที่รับซื้อ 5 โครงการ คือ 54.21 ล้านตัน หรือร้อยละ 52.2 ของผลผลิตข้าวเปลือกตลอดฤดู

อย่างไรก็ตามกระบวนการรับจํานําข้าวสามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 10 ข้างล่างนี้



ภาพที่ 10 ภาพรวมของวิธีการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าว  
 ที่มา: คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (2555)

จากภาพ การเข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าวของเกษตรกรเริ่มต้นจากการขอหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งจะมีขั้นตอนหลัก ๆ คือ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรว่าเป็นผู้ที่

จะเพาะปลูกข้าวในฤดูกาลผลิต ณ ที่ทำการเกษตรอำเภอนั้น ๆ ตามพื้นที่ปลูกข้าวของชาวนาตาม  
 รัฐบาลได้ประกาศไว้ จากนั้นจะต้องเข้าร่วมประชาคมเพื่อรับการตรวจสอบข้อมูลและแสดงตน  
 รวมทั้งการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบลในลักษณะของการทำประชาคม  
 หลักการสำคัญก็คือ การให้ชาวนาได้มีการตรวจสอบความถูกต้องแก่กันและกันในเมืองต้น และ  
 การแจ้งพื้นที่เพาะปลูกเพื่อใช้ในการคำนวณปริมาณรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกรแต่ละราย โดย  
 ใช้หลักการคำนวณตามพื้นที่เพาะปลูกผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัดที่ได้จากสำนักงานเศรษฐกิจ  
 การเกษตรและผลผลิตรวมของเกษตรกร ซึ่งจะมีการระบุไว้ในหนังสือรับของที่กรมส่งเสริม  
 การเกษตรออกให้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปใช้ในการจำนำข้าวเปลือก โดยกรณีเกษตรกรนำ  
 ข้าวเปลือกมาเข้าร่วม โครงการสูงกว่าปริมาณผลผลิตเฉลี่ยที่ระบุไว้ให้ปรับเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20  
 เมื่อเกษตรกรผลิตข้าวได้และมีความประสงค์จะเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวตามประกาศของรัฐบาล  
 จะต้องนำข้าวเปลือกไปจำนำ ณ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดของตนเอง  
 เท่านั้น กรณีการจำนำข้าวเขตจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด ใน  
 การรับจำนำข้าวเปลือก โรงสีจะทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารใบรับรองเกษตรกรที่ระบุปริมาณของ  
 ข้าวเปลือกโดยเฉลี่ยกับปริมาณข้าวเปลือกจริงที่เกษตรกรนำมาจำนำให้เป็นไปตามระเบียบที่  
 กำหนดไว้ จากนั้นจึงออกใบชั่งและใบรับของที่ระบุน้ำหนัก ความชื้น และค่าสิ่งเจือปน ที่วัดได้แก่  
 เกษตรกรเพื่อไปยื่นขอออกใบประทวนกับ อ.ต.ก. หรือ อคส. ที่กำหนดให้ต้องออกใบประทวนแก่  
 เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ โดยภายหลังจากได้ใบประทวนแล้ว เกษตรกรสามารถนำไปประทวน  
 ไปยื่นเพื่อทำสัญญาจำนำข้าวกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่เกษตรกร  
 เป็นลูกค้าเพื่อขอรับเงิน โดยกำหนดให้ ธ.ก.ส. ต้องทำสัญญาและจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรภายใน 3  
 วันทำการ (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555, หน้า 8-9)

สำหรับการเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวของโรงสี ทางราชการใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา  
 โรงสีที่อนุญาตให้เข้าร่วมโครงการจาก โรงสีที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือกับทางราชการ  
 สูงเป็นลำดับแรก โดยโรงสีต้องมีอุปกรณ์เครื่องชั่งน้ำหนักครบทุก เครื่องวัดความชื้นข้าวอย่างน้อย 2  
 เครื่องและมีเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกที่เพียงพอต่อการใช้งาน รวมทั้งเครื่องอบลด  
 ความชื้นหรือลานตาก มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับ โรงสีและไม่มีภาระ ค่าส่งมอบข้าว  
 ในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา โดยโรงสีจะต้องสำเนาสภาพข้าวเปลือกที่ฝาก  
 เก็บไว้ในส่วนของข้าวเปลือกเจ้าทุก 7 วันในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ ณ วันที่  
 ตั้งสำเนา สภาพ ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นตั้งสำเนาเป็นระยะตามความเหมาะสมหรือสำเนาตามมติของ  
 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยโรงสี  
 จะต้องนำข้าวสารที่สีแปรเสร็จส่งเข้าเก็บในคลังกลาง/ไซโล ที่เข้าจัดเก็บ โดย อ.ต.ก./อคส. หรือผู้



ซื้อในอัตราที่กำหนดและภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมอบหมายให้ อ.ต.ก./อคส.ต้องรับผิดชอบ ปริมาณชนิดและคุณภาพข้าวสาร จนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ (ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555, หน้า 11-14)

การกำหนดชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ได้มีการกำหนดดังข้อมูลในตารางที่ 2 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 2 ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15%

ชนิดข้าว	ราคารับจำนำ (บาท/ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	20,000
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) (ข้าวหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด)	18,000
ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 (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
ทั้งนี้ ราคารับจำนำข้างต้นให้ปรับเพิ่ม - ลดตามจำนวนกรัมในอัตรากกรัมละ 200 บาท	

ที่มา: คู่มือการดำเนินโครงการจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56

(ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555)

เมื่อหันกลับไปพิจารณาการดำเนินโครงการ ทางรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งชุดสายตรวจ เฉพาะกิจ 15 สาย เพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลการรับจำนำ ทั้งโรงสีและโกดังกลาง จนถึงสิ้นสุดโครงการเพื่อป้องกันการทุจริต การสวมสิทธิ์เกษตรกร การลักลอบนำเข้าข้าวจากชายแดนมาเข้าโครงการ และได้มอบหมายให้หน่วยงานที่มีผู้ตรวจราชการในส่วนภูมิภาค บรรลุโครงการรับจำนำ ลงในแผนการตรวจสอบราชการปกติอีกทางหนึ่ง โดยให้จัดตั้งหน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่เร็ว (โมบาย ยูนิต) ปฏิบัติการได้ตลอด 24 ชั่วโมง และจะดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจคุณภาพข้าว (เซอร์

เวเยอร์) โดยตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านคุณภาพข้าวของกรมการค้าต่างประเทศ ตรวจสอบตั้งแต่ การขนข้าวสารออกจากโกดังกลาง เพื่อป้องกันการทุจริต

จากหลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าวดังที่นำเสนอไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการและรายละเอียดในการดำเนินโครงการรับจำหน่ายข้าว มีแนวทางที่แตกต่างจากการดำเนินโครงการรับจำหน่ายในอดีตที่ผ่านมา รวมทั้งมีความแตกต่างอย่างมากหากเปรียบเทียบกับ การดำเนินโครงการประกันรายได้ของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงเป็นที่มาของประเด็นคำถามในงานวิจัยชิ้นนี้ ในประเด็นที่ต้องการศึกษาเกี่ยวกับ โครงสร้างเครือข่ายนโยบายจำหน่ายข้าวสมัยรัฐบาลของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่ามีลักษณะของการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร

### การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายจำหน่ายข้าว

จากการศึกษาถึงเครือข่ายนโยบายข้าวที่มีมาก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าว เพื่อนำไปศึกษาวิเคราะห์สำหรับการตอบคำถามว่า เมื่อมีการนำนโยบายจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติแล้วมีผลทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายหรือไม่อย่างไรนั้น การที่จะสามารถตอบคำถามว่ามีการปรับเปลี่ยนเครือข่ายหรือไม่อย่างไรนั้น จำเป็นจะต้องมีการเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจนถึงเครือข่ายนโยบาย ที่มีมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ นโยบายจำหน่ายข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดังนั้นในบทนี้จึงเป็นการเปรียบเทียบเครือข่ายนโยบายข้าว โดยการวิเคราะห์ผ่านผู้กระทำการที่มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระหว่างคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อให้สามารถแสดงให้เห็นชัดเจนถึงการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายในกลุ่มผู้กระทำการฝ่ายต่าง ๆ จากนั้นแล้วจะได้นำมาเปรียบเทียบเพื่อทำให้สามารถมองเห็นความเปลี่ยนแปลงทางเครือข่ายได้อย่างสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น

### โครงสร้างเครือข่ายคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์

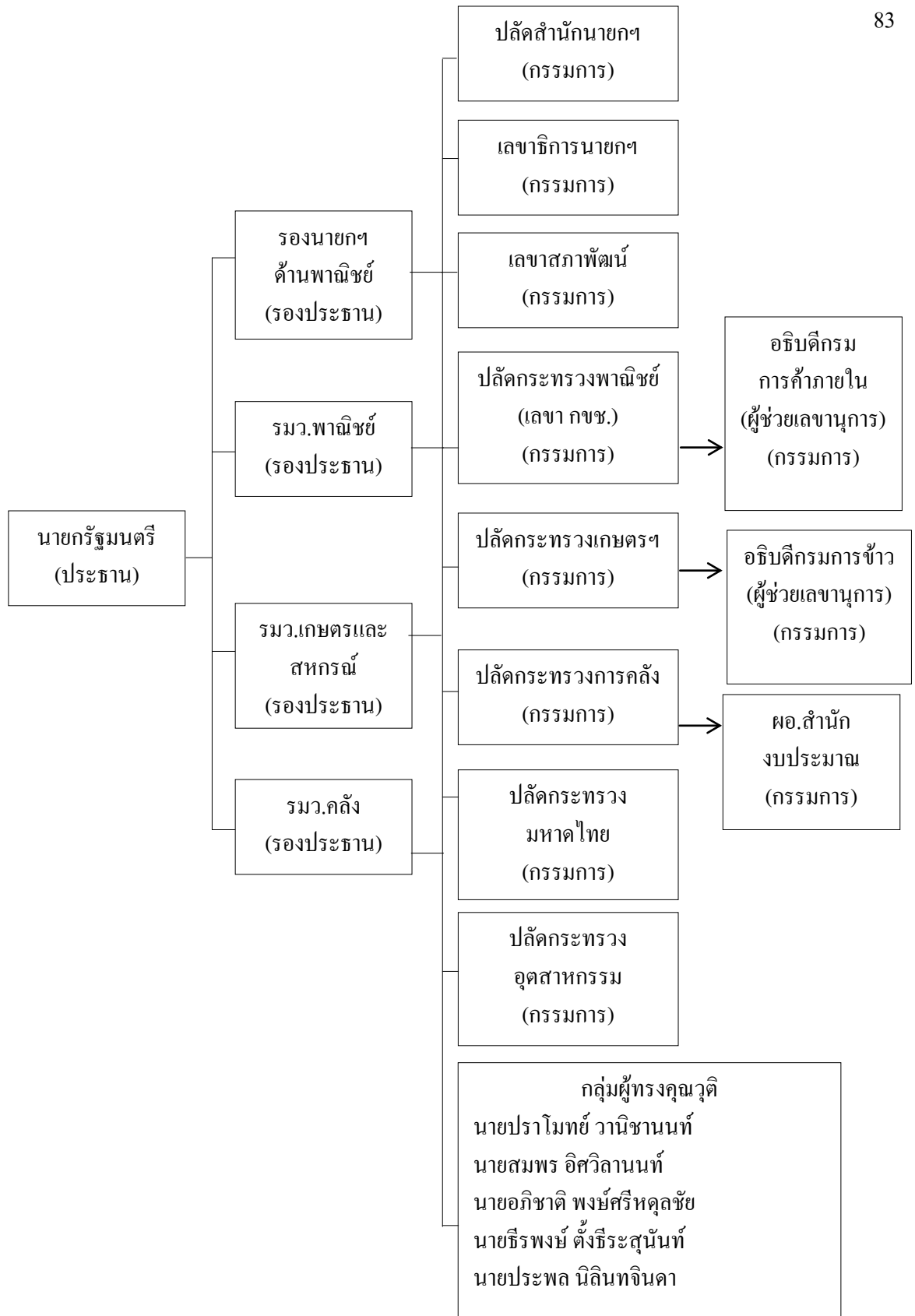
#### เวชชาชีวะ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมีข้อค้นพบว่า ในสมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็น นายกรัฐมนตรีได้มีการกำหนดนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวขึ้น ซึ่งภายใต้กระบวนการดังกล่าวมีผลมาจากการแต่งตั้งและการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2552 โดยที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีการเห็นชอบให้ดำเนินมาตรการประกันราคาข้าวเปลือกให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวทุกราย เมื่อพิจารณาโครงสร้างของ

คณะกรรมการดังกล่าวที่มีการเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 มีองค์ประกอบของกรรมการได้แก่

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 1. นายกรัฐมนตรี   | ประธานกรรมการ              |
| 2. รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการกระทรวงพาณิชย์ | รองประธานกรรมการ           |
| 3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์   | รองประธานกรรมการ           |
| 4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  | รองประธานกรรมการ           |
| 5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง   | รองประธานกรรมการ           |
| 6. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี  | กรรมการ                    |
| 7. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  | กรรมการ                    |
| 8. ปลัดกระทรวงมหาดไทย   | กรรมการ                    |
| 9. ปลัดกระทรวงการคลัง   | กรรมการ                    |
| 10. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม   | กรรมการ                    |
| 11. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี   | กรรมการ                    |
| 12. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ                          | กรรมการ                    |
| 13. นายปราโมทย์ วานิชานนท์  | กรรมการ                    |
| 14. นายสมพร อิศวิลานนท์   | กรรมการ                    |
| 15. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ  | กรรมการ                    |
| 16. นายอภิชาติ พงษ์ศรีหุลชัย  | กรรมการ                    |
| 17. นายธีรพงษ์ ตั้งธีระสุนันท์  | กรรมการ                    |
| 18. นายประพล นิลินทจินดา  | กรรมการ                    |
| 19. ปลัดกระทรวงพาณิชย์  | กรรมการและเลขานุการ        |
| 20. อธิบดีกรมการค้าภายใน  | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 21. อธิบดีกรมการค้าข้าว   | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ทั้งนี้ในส่วนของการดำเนินหน้าที่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าว มีการทำงานที่สัมพันธ์และเชื่อมโยงกันดังภาพที่ 11 ข้างล่างนี้



ภาพที่ 11 เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

จากภาพดังกล่าว จะเห็นได้ว่าโครงสร้างในเครือข่ายนโยบายข้าวของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะประกอบด้วยผู้กระทำการใน 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ ผู้กระทำการในกลุ่มของนักการเมือง ผู้กระทำการในกลุ่มของข้าราชการ และผู้กระทำการในกลุ่มของนักวิชาการ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ และมีหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่คอยให้การสนับสนุนอยู่ใน 4 กระทรวงหลัก คือ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นผู้กำกับดูแล ในฐานะประธานคณะกรรมการข้าวแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ที่มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและกลุ่มกำกับหน้าที่ในการจัดทำเอกสารแจ้งการประชุม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้กำกับดูแลในฐานะรองประธานคณะกรรมการข้าวแห่งชาติ ต่อมาเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรและสนับสนุนข้อมูลในการประมาณการผลผลิตต่อไร่ในแต่ละพื้นที่ปลูกข้าว และการทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลในการเพื่อการเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการข้าวแห่งชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้กำกับดูแลในฐานะรองประธานคณะกรรมการข้าวแห่งชาติ และกระทรวงสุดท้ายได้แก่กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ให้ข้อมูลในส่วนของงบประมาณในการดำเนินโครงการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแลในฐานะรองประธานกรรมการข้าวแห่งชาติ นอกจากนี้แล้วยังมีตัวแทนจากอีก 2 หน่วยงาน คือ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและปลัดกระทรวงมหาดไทย (เจ้าหน้าที่กรรมการข้าว, สัมภาษณ์, 2558)

อย่างไรก็ตามภายใต้โครงสร้างของเครือข่ายกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติดังกล่าว สามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของเครือข่ายและผู้กระทำการหลัก ๆ ที่ทำหน้าที่ในเครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ในสมัยรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้ดังภาพที่ 12 ข้างล่างนี้

คณะอนุกรรมการนโยบายข้าว แห่งชาติ	ประธานอนุฯ – รมว.เกษตรฯ (ธีระ วงศ์สมุทร) อนุกรรมการ – สมพร อิศวิลานนท์/ อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย/ ปราโมทย์ วานิชานนท์/ สุรพงษ์ ปรานศิลป์/ ผู้แทนสมาคมภาคเอกชนใน
คณะอนุกรรมการนโยบายข้าว แห่งชาติด้านการตลาด	ประธานอนุฯ – รมว.พาณิชย์ (พรทิวา นาคาศัย) อนุกรรมการ – ผู้แทนสมาคมภาคเอกชนในตลาดข้าว เช่น สมาคม ผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมค้าข้าวไทย สมาคมโรงสีข้าวไทย
คณะอนุกรรมการพิจารณาแนว ทางการประกันราคาและ ประกันภัยข้าวเปลือก	ประธานอนุฯ – รมว. คลัง (กรณ์ จาติกวณิช) อนุกรรมการ – สมพร อิศวิลานนท์/ นิพนธ์ พัวพงศกร
คณะอนุกรรมการกำหนดเกณฑ์ กลางอ้างอิงโครงการประกัน รายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว	ประธานอนุฯ – ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (ยรรยง พวงราช) อนุกรรมการ – สมาคมโรงสี/ สมาคมผู้ส่งออก/ สมาคมชาวนา/ สมาคมค้าข้าวไทย
คณะกรรมการประสานการ ดำเนินงานโครงการประกันราคา พืชผลทางการเกษตร	ประธานอนุฯ – เลขาธิการพัฒนาฯ อนุกรรมการ – นิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน/ นิพนธ์ พัวพงศกร/ อำนวย ปะติเส/ รองเลขาธิการพัฒนาฯ (อำพน กิตติอำพน)
คณะกรรมการติดตามและเร่งรัด การดำเนินโครงการประกันรายได้	อนุกรรมการ – นิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน/ นิพนธ์ พัวพงศกร/ อำนวย ปะติเส/ อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย
คณะอนุกรรมการดำเนินการ รับจำนำข้าวเปลือก	ประธานอนุฯ – รมว.พาณิชย์ (พรทิวา นาคาศัย)
คณะอนุกรรมการพิจารณาระบาย	ประธานอนุฯ – รมว.พาณิชย์ (พรทิวา นาคาศัย) รองประธานอนุฯ – ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (ยรรยง พวงราช)
คณะอนุกรรมการติดตามและ ตรวจสอบข้าวโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือก ปี 2551	ประธานอนุฯ – กอร์ปศักดิ์ สภาวสุ อนุกรรมการและเลขฯ – สุภา ปิยะจิตติ
คณะอนุกรรมการนโยบายข้าว แห่งชาติ	ประธานอนุฯ – ผู้ว่าราชการจังหวัด อนุกรรมการ – ผู้แทนสมาคมโรงสี/ สมาคมผู้ส่งออกข้าว/ สมาคม ชาวนา/ กลุ่มเกษตรกร/ หอการค้าในจังหวัด

ภาพที่ 12 เครือข่ายนโยบายข้าวรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

## โครงสร้างเครือข่ายคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ สมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

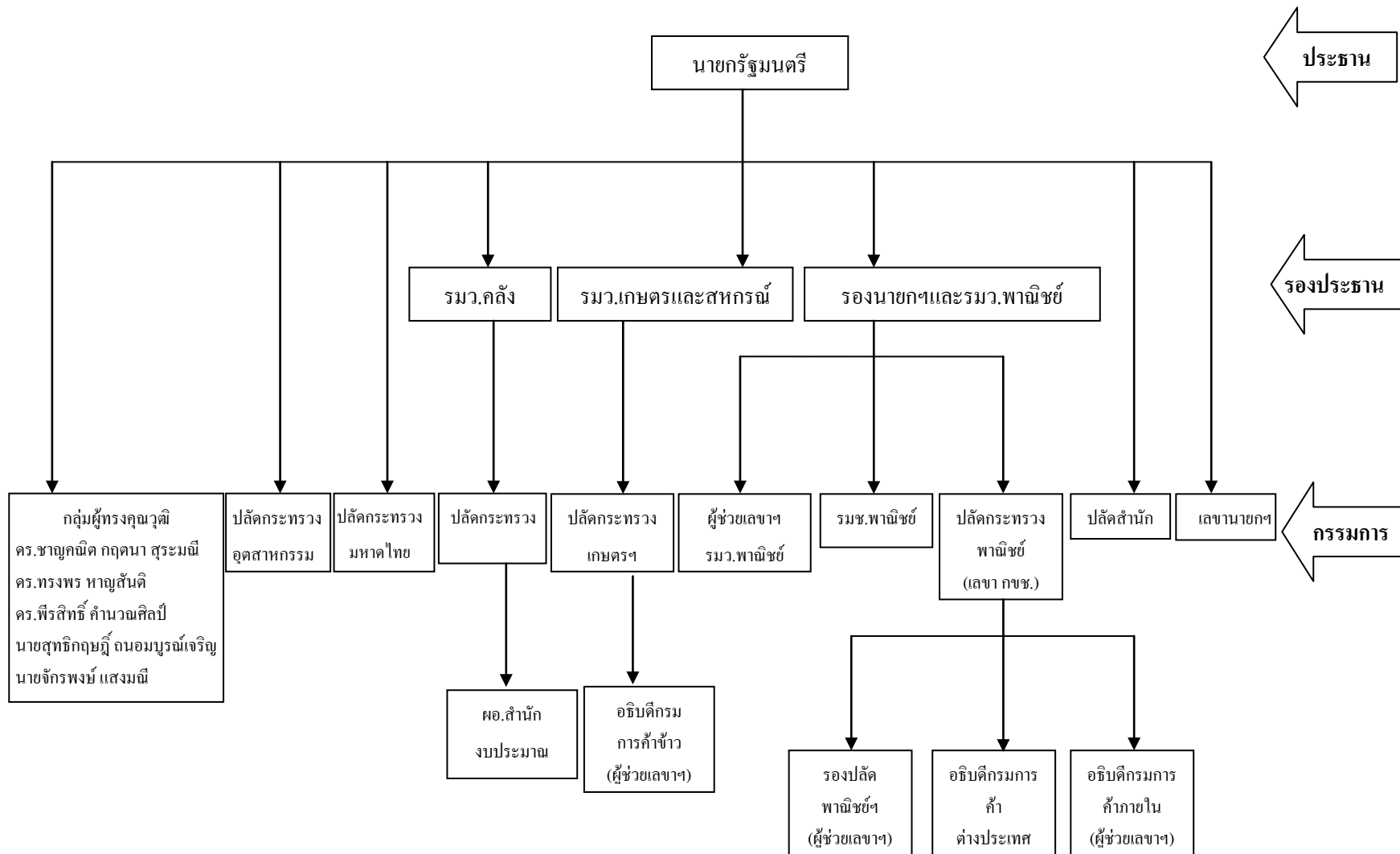
จากแนวคิดพื้นฐานข้างต้น ที่นำมาสู่การวางแผนของทีมทำงานในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทย ที่นำเอาแนวคิดที่เชื่อเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการกลไกตลาดข้าวโดยรัฐมาปรับใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายรับจำนำข้าวที่รัฐเป็นผู้กำหนดราคารับจำนำข้าวในแต่ละชนิดไว้ตายตัว โดยไม่ใช้วิธีการปรับราคารับจำนำข้าวตามสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดเอกชนเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งในส่วนของนโยบายจำนำข้าว ซึ่งเมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งและได้เป็นแกนนำจัดตั้ง รัฐบาลก็ได้มีความพยายามผลักดันนโยบายจากการหาเสียงของพรรคเข้าสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล โดยมีกลุ่มตัวแทนของพรรคเพื่อไทยที่เข้าร่วมทำงานภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและตัวแทนภายในเครือข่ายนโยบายข้าว เป็นผู้ดำเนินการนโยบายต่อจากแนวนโยบายที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรคได้วางแนวทางไว้

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ถือเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทและความสำคัญของในฐานะของกลไกหลักในกระบวนการกำหนดและการบริหารจัดการข้าวของประเทศ ซึ่งรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2554 โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

1 นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
2 รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ
4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
5 รัฐมนตรีว่าช่วยการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
(นายภูมิ สาระผล)	
6 เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
7 ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
8 ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
9 ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
10 ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
11 ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
12 เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
13 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 14 พันตรี น.พ. ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ                                       | กรรมการ                    |
| ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์                                |                            |
| 15 ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี   | กรรมการ                    |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยมหิดล         |                            |
| 16 ดร.ทรงพร หาญสันติ  | กรรมการ                    |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการตลาด คณะบริหารธุรกิจ<br>มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |                            |
| 17 ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์  | กรรมการ                    |
| คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น<br>มหาวิทยาลัยขอนแก่น                        |                            |
| 18 นายสุทธิกฤษฎ์ ถนอมบุญเจริญ   | กรรมการ                    |
| 19 นายจักรพงษ์ แสงมณี   | กรรมการ                    |
| 20 ปลัดกระทรวงพาณิชย์   | กรรมการและเลขานุการ        |
| 21 รองปลัดกระทรวงพาณิชย์  | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (นายราเชนทร์ พจนสุนทร)  |                            |
| 22 อธิบดีกรมการค้าภายใน   | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 23 อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ  | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 24 อธิการบดีการข้าว   | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
- โดยทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินงานของคณะกรรมการ มีการทำงานที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันดังภาพที่ 13 ด้านล่างนี้





ภาพที่ 13 เครื่องข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554)

จากการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างทางเครือข่ายนโยบาย โดยพิจารณาจากผู้กระทำการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงผู้กระทำการที่มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระหว่างคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร สามารถแสดงให้เห็นชัดถึงความแตกต่างขององค์ประกอบในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่สามารถอธิบายถึงการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติได้ ดังตารางที่ 3 เพื่อการเปรียบเทียบให้เห็นชัดแจ้งดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบขององค์ประกอบและผู้กระทำการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระหว่างคณะกรรมการในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ตำแหน่ง	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์	
	2552 - 2554	2554	2555
ประธานกรรมการ	นายกรัฐมนตรี		
รองประธาน กรรมการ	รองนายกรัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ กำกับการบริหารราชการ กระทรวงพาณิชย์ (นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ)	รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์ (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ (นายบุญทรง เตริ ยาภิรมย์)
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นางพรทิพา นาคาศัย)		
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รัฐมนตรีว่าช่วยการ กระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล)	ยกเลิก
กรรมการ	เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง		

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

ตำแหน่ง	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาล	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์	
	นายอภิสิทธิ์	2552 - 2554	2554 2555
กรรมการ	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	พันตรี น.พ.ดร.วีระวุฒิ	พันตรี น.พ.ดร.วีระวุฒิ
	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	วิณะพุทกะ	วิณะพุทกะ
	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	ผู้ช่วยเลขานุการ	ผู้ช่วยเลขานุการ
	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
	นายปราโมทย์ วานิชานนท์	ดร.ชาญคณิต กฤตยาสุริยมณี	ยกเลิก
	นายสมพร อิศวิลานนท์	ดร.ทรงพร หาญสันติ	ดร.ทรงพร หาญสันติ
	นายอภิชาติ พงษ์ศรีหุดุขชัย	ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์	ยกเลิก
	นายธีรพงษ์ ตั้งธีระสุนันท์	นายสุทธิกฤษฎ์ ถนอมบูรณ์เจริญ	ยกเลิก
	นายประพล มลิินทจินดา	นายจักรพงษ์ แสงมณี	ยกเลิก
			ผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา นายชัชฌูพงศ์ ชนกิจ บรรพพันธุ์ นายชาติพงษ์ จีวะพันธุ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงพาณิชย์ที่กำกับ ดูแลกรมการค้าภายใน (นายบรรยง พวงราช – ปรับเพิ่มปี 2556)
กรรมการและ เลขานุการ	ปลัดกระทรวงพาณิชย์		
กรรมการและ ผู้ช่วยเลขาธิการ	อธิบดีการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าข้าว		

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

ตำแหน่ง	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาล	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์	
	นายอภิสิทธิ์	2554	2555
	2552 - 2554	รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ (นายราเชนทร์ พจนสุนทร)	ยกเลิก
		อธิบดีกรมการค้า ต่างประเทศ	ยกเลิก

ที่มา: ขนิษฐา สุขสง, 2558, หน้า 164 - 166

จากการศึกษาถึงโครงสร้างเครือข่ายนโยบายในการนำโครงการจํานำเข้าไปปฏิบัติ มีข้อค้นพบว่า การโครงการจํานำเข้าไปปฏิบัติในสมัยที่มี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็น นายกรัฐมนตรีนั้น เมื่อมีการเปรียบเทียบกับเครือข่ายนโยบายจําในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะแล้ว เราสามารถแบ่งแยกกลุ่มผู้กระทำการที่มีการปรับเปลี่ยนออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

#### 1. กลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจ

ผลการศึกษาโครงสร้างเครือข่ายในการกำหนดนโยบายจํานำเข้า ที่เป็นผู้กระทำการกลุ่ม นายทุนหรือนักธุรกิจนั้น ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าการปรับเปลี่ยนให้ตัวแทนของนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิภักดิ์ วัฒนบูรณเจริญ ผู้ถือหุ้นบริษัทบลิส-เทล จำกัด (บริษัทผู้จัดจำหน่ายอุปกรณ์ โทรศัพท์เคลื่อนที่) ที่เป็นผู้ทำธุรกิจเชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกันกับ นายจักรพงษ์ แสงมณี กรรมการบริหารพรรคเพื่อไทยที่ปรึกษาหัวหน้าทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในสมัยนั้น ซึ่งการแต่งตั้งดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วยังมีการแต่งตั้งผู้กระทำการเพิ่มขึ้นอีก 2 คน ได้แก่ นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ก็ถูกมองว่ามีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมนั้น พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เคยเป็นเลขานุการของนายภูมิ สารผล ก่อนที่จะมีการโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่เลขานุการให้กับ นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ เข้ามาเป็นคณะกรรมการนโยบายจําแห่งชาติ

#### 2. กลุ่มนักการเมือง

ในการศึกษาถึงการปรับเปลี่ยนผู้กระทำการกลุ่มนักการเมืองนั้น ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่า ได้มีการปรับเปลี่ยนของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติหลายตำแหน่ง เช่น การปรับเปลี่ยนให้นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร. วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จากนั้นแล้วได้มีการปรับออกในส่วนของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายการเมืองชุดเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ออกทั้งหมด

### 3. กลุ่มข้าราชการ

การปรับเปลี่ยนผู้ทำโครงสร้างเครือข่ายในการกำหนดนโยบายจำนำข้าวในครั้งนี้อย่างได้รวมไปถึงผู้กระทำการกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการด้วย เช่น การปรับเปลี่ยนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม รวมไปถึงอธิบดีบางส่วน เช่น อธิบดีกรมการข้าว และอธิบดีกรมการค้าภายใน นอกจากนี้แล้วยังได้มีการเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากส่วนองข้าราชการประจำ อาทิ นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ และอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการอีกด้วย

### 4. กลุ่มนักวิชาการ

เมื่อหันกลับไปพิจารณาผู้กระทำการด้านนักวิชาการเป็นที่สังเกตว่าเครือข่ายนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวออกจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยการแต่งตั้งนักวิชาการ พ่อค้า และที่ปรึกษานักการเมืองที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการค้าข้าวเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแทน

โดยจากประเด็นดังกล่าว น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการปรับเปลี่ยนผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมออกทั้งหมดและมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบายข้าวหรือตลาดข้าวเข้ามาทำหน้าที่แทน ดังเช่น กลุ่มของอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้แก่ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชญวิทยาและการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน ผศ.ดร.ทรงพร หาญสันติ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการตลาด และการตลาดระหว่างประเทศในสินค้าทั่วไป และ รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารกิจการสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ แม้จะเป็นนักวิชาการแต่ไม่ได้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว ในขณะที่ตัวแทนของนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิกฤษฏ์ ถนอมบุญเจริญ ก็เป็นผู้ทำธุรกิจที่เชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งสะท้อนถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกับ นายจักรพงษ์ แสงมณี ที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยชัดเจน ในขณะที่ในส่วนของ

การเพิ่มผู้กระทำการอีก 2 คน คือ นายภูมิ สาระผล และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ก็มีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน เนื่องจากพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เป็นเลขาให้นายภูมิ สาระผล ก่อนที่จะย้ายไปทำหน้าที่เป็นเลขาให้นายบุญทรง เติรยาภิรมย์

โดยจากองค์ประกอบของผู้กระทำการในเครือข่ายนโยบายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ดังที่กล่าวไปนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมเหตุสมผลของแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม เนื่องจากกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนอกเหนือจากกลุ่มข้าราชการประจำล้วนแล้วแต่ไม่มีประสบการณ์หรือความรู้ความสามารถในเรื่องข้าว แต่กลับมีบทบาทในการบริหารนโยบายข้าวของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปี 2555 ทางรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวอีกครั้ง โดยมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่ง

จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2555 ได้มีคำสั่งปรับปรุงและแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพิ่มเติม โดยได้ยกเลิกคณะกรรมการทั้งหมด 7 ตำแหน่ง ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ศศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนาศิลป์ นายสุทธิกฤษฎ์ ถนอมบุรณ์เจริญ นายจักรพงษ์ แสงมณี นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ และการเพิ่มตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายชิษณุพงศ์ ธนกิจบรรพพันธุ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์และประธานกรรมการบริหารบริษัทเอสคูแลป (เอเชีย) จำกัด และนายชาติพงษ์ จีระพันธุ์ กรรมการอัยการพิเศษ โรงงานยาสูบมาร่วมเป็นกรรมการแทนกรรมการชุดเดิมที่ตัดออกไป

โดยทั้งนี้ในส่วน of ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นการปรับตำแหน่งของนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง ที่โยกย้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยแต่งตั้งนายบุญทรง เติรยาภิรมย์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทน และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ที่ปรับเปลี่ยนตำแหน่งจากผู้ช่วยเลขานุการฯ มาเป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และต่อมาในปี 2556 ได้มีการเพิ่มกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพิ่มอีกหนึ่งตำแหน่ง คือ นายยรรยง พวงราช ซึ่งเกษียณอายุราชการจากตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ และได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่กำกับดูแลกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

จากการเปลี่ยนแปลงกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในคำสั่ง ปี 2555 เป็นที่สังเกตได้ว่า กลุ่มของคณะกรรมการที่มีการเปลี่ยนแปลงคือ กลุ่มของนักวิชาการที่เป็นอาจารย์

มหาวิทยาลัยถูกปรับออก 2 ตำแหน่ง คือ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี และ รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ในขณะที่ ดร.ทรงพร หาญสันติ ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรรม และการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักธุรกิจ ซึ่งมีทั้งที่ถูกปรับออกเช่น นายสุทธิภักดิ์ วัฒนอมบุญเจริญ และมีการเพิ่มนายชิษณุพงศ์ ธนกลกิจบรรพินธุ์ ประธานคณะกรรมการบริหารบริษัทเอสคูแลป (เอเชีย) จำกัด และดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามาแทนที่ นอกจากนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนในส่วนของตัวแทนทางการเมืองที่มีการปรับเปลี่ยนตามตำแหน่งทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นในกรณีของนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง พันตรี นพ.ดร. วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ และ นายยรรยง พวงราช เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ไม่มีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นอน แต่มีการเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จะมีผู้กระทำการสองคนที่มีบทบาทในทุกคณะคือ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ และนายยรรยง พวงราช ซึ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของบุคคลทั้งสองที่มีต่อเครือข่ายนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ด้านการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อร่วมบริหารนโยบายข้าวกับคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีการแต่งตั้งขึ้นทั้งหมด 13 คณะหลัก ๆ เพื่อร่วมบริหารนโยบายข้าว ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการฯ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พบว่า โดยคงเหลือแค่ คณะอนุกรรมการฯ ด้านการผลิต และคณะอนุกรรมการฯ ด้านการตลาด แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในอนุฯ กล่าวคือ ในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต ได้มีการแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มาทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งทำหน้าที่เป็นรองประธานอนุกรรมการ (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2554) ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ในปี 2555 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการตามโครงสร้างเดิม และปรับตำแหน่งของปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จากอนุกรรมการเป็นรองประธานอนุกรรมการ รวมทั้งเพิ่มตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์เข้ามาเป็นรองประธานอนุกรรมการร่วม (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555)

ด้วยคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอนุกรรมการ โดยกำหนดให้ นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการ และเพิ่มตำแหน่งของ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มาเข้าร่วมเป็นกรรมการ พร้อมทั้งเพิ่มตำแหน่ง

ของผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร ในฐานะของอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2554) แต่ต่อมาในปี 2555 ได้มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอนุกรรมการฯ อีกครั้ง โดยปรับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มาทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการฯ ตามโครงสร้างเดิมในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ และเพิ่มปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาเป็นรองประธานอนุกรรมการร่วมกับปลัดกระทรวงพาณิชย์ และมีการยกเลิกผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกจากคณะอนุกรรมการฯ (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555)

ด้านคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิตได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของอนุกรรมการฯ โดยแต่งตั้งให้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์เข้ามาทำหน้าที่เป็นประธาน อนุกรรมการฯ การผลิตแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และกลับให้ผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ขึ้นไปทำหน้าที่ประธานอนุกรรมการฯ ด้านการตลาด ซึ่งเป็นวิธีการทำงานที่ขัดกับหลักการทำหน้าที่โดยปกติ เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญในด้านการผลิตข้าวเพราะเป็นอดีตอธิบดีกรมชลประทานมาก่อน ซึ่งเป็นข้อสังเกตถึงการแทรกแซงการทำงานในทางการเมืองเนื่องจากรัฐมนตรีพาณิชย์เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทย ในขณะที่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ เป็นตัวแทนจากพรรคชาติไทยพัฒนา

นอกจากคณะอนุกรรมการฯ ด้านการผลิตและการตลาดดังที่กล่าวไปข้างต้น รัฐบาลได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ชุดอื่น ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนโครงการรับจำนำข้าวและดำเนินนโยบายข้าว ได้แก่ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว กรุงเทพมหานคร คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าวระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแล และให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการส่งเสริมสภาพและการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง คณะอนุกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร คณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล และคณะอนุกรรมการบริหารการนำเข้าข้าวภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจะเห็นได้ว่าในสมัยรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการปรับเปลี่ยนตัวแสดงและโครงสร้างการทำหน้าที่ของตัวแสดงในหลาย ๆ



ตำแหน่ง โดยพบว่า มีบุคคลหลัก ๆ ที่มีบทบาทในเครือข่ายนโยบายข้าวที่สำคัญ ได้แก่ พันตรี พน.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่มีชื่ออยู่ในกรรมการของ คณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติ และอนุกรรมการฯ อีกสี่คณะ ประกอบด้วยอนุกรรมการใน คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว คณะอนุกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) และคณะอนุกรรมการบริหารการนำเข้าข้าวภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ในการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล

โดยทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประวัติการศึกษาและการทำงานกลับพบว่า ไม่เคยมีประสบการณ์ด้านการตลาดข้าวหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าวมาก่อน แต่มีความใกล้ชิดกับนายภูมิ สารผล ในฐานะเลขานุการ ก่อนที่จะเข้ามา มีบทบาทในฐานะของเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในสมัยที่บุญทรง เตริยาภิรมย์ ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และมีบทบาทที่สำคัญในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายข้าวในรัฐบาลชุดนี้ค่อนข้างมาก โดยจากข้อมูลของ นพ.วรงค์ เศรษฐกิจวิกรม ส.ส.พิษณุโลก พรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวถึงบทบาทของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ในการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในการอภิปรายร่าง พ.ร.บ.ร่างงบประมาณ 2557 ในลักษณะที่ว่า

“ทุกคนทราบดีว่า และเป็นที่รู้กันว่า โรงสีเพชรสซิเคนซ์ซึ่งเป็นไซโลขนาดใหญ่ เก็บข้าวได้เป็นแสนตัน มี “เสี่ยเปี้ยง” เป็นเจ้าของ แต่ถูกฟ้องล้มละลาย จึงเปลี่ยนชื่อเป็น “เคทีบี” ที่ล่าสุดกลายเป็นคู่สัญญาการทำสัญญาเก็บข้าวเปลือก 288,000 ตัน กับรัฐบาล และผู้ที่ลงนามทำสัญญาของ เคทีบี คือ เจ้าของโรงสีที่ จ.ลพบุรี ชี้ให้เห็นว่า เป็นผู้ที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับ “เสี่ยเปี้ยง” มาก...ซึ่งบุคคลที่เป็นจอมบงการผู้อยู่เบื้องหลังในเรื่องนี้ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสำคัญในกระทรวงพาณิชย์ มีตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ รมช.พาณิชย์ และมีตำแหน่งเป็นคณะกรรมการในโครงการจำนำข้าวทุกชุด และเมื่อมีการปรับกรม.ให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์เป็นรมว.พาณิชย์ บุคคลคนนี้ก็ยังคงมาเป็นเลขานุการรมว.พาณิชย์ และยังได้เป็นคณะกรรมการในนโยบายจำนำข้าวทุกชุดเหมือนเดิม..ที่แม้แต่นายฉัตรวุฒิ ไสยเกื้อ ซึ่งมีสถานะเป็นรมช.พาณิชย์ ยังไม่ได้เป็นกรรมการจำนำข้าวเลย แสดงว่า คน ๆ นี้มีความสำคัญมาก มีอำนาจเหนือรัฐมนตรีคน ๆ นี้ คือ พ.ต.นพ.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ซึ่งเป็นตัวจริงเสียงจริงในกระทรวงพาณิชย์ มีความใกล้ชิดกับกลุ่มทุนด้านข้าว ซึ่งข้าราชการจะเสนออะไรท่านรัฐมนตรีจะถามว่า คุณหมอมทราบหรือยังทุกครั้ง”

จากข้อมูลของ น.พ.วรงค์ เศรษฐกิจวิกรม ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงทั้งในส่วนของกลุ่มทุนข้าวที่ในเวลาต่อมามีปัญหาทุจริต

ในกรณีการระบายข้าว และบทบาทของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ที่มีต่อนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติแทนนายกรัฐมนตรีที่ไม่เข้าร่วมประชุม ด้วยเหตุนี้อาจถือได้ว่า พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เป็นผู้กระทำการสำคัญที่มีอำนาจในการบริหารจัดการข้าวให้กับรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีบทบาทในเครือข่ายนโยบายข้าวค่อนข้างสูง เช่น นายบรรยง พงราช ดังสะท้อนได้จากกรณีชื่ออยู่ในกรรมการและอนุกรรมการฯ ของเครือข่ายนโยบายข้าวหลายชุด ทั้งในบทบาทของปลัดกระทรวงพาณิชย์ซึ่งดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ในสมัยของรัฐบาลอภิสิทธิ์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่ได้รับการแต่งตั้งในสมัยของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ภายหลังจากเกษียณอายุราชการ นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง อดีตรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่มีบทบาทในการดำเนิน โครงการรับจำนำในช่วงปีแรกก่อนจะโดนแต่งตั้งโยกย้ายไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกันกับนายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่มีบทบาทในการดำเนินการรับจำนำข้าวในช่วงปีแรกก่อนที่จะถูกปรับออกจากคณะกรรมการนโยบายข้าวในปีต่อมา ซึ่งมีนายบุญทรง เตริยาภิรมย์เข้ามามีบทบาทแทน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย จากกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี สามารถแบ่งแยกการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนเครือข่ายกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ และกลุ่มนักวิชาการ

การปรับเปลี่ยนกลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจนั้น ผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบว่ามี การปรับเปลี่ยนให้ตัวแทนของนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิกฤษฎ์ ถนอมบูรณ์เจริญ ผู้ถือหุ้นบริษัททปส-เทล จำกัด (บริษัทผู้จัดจำหน่ายอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่) ที่เป็นผู้ทำธุรกิจเชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกันกับ นายจักรพงษ์ แสงมณี กรรมการบริหารพรรคเพื่อไทยที่ปรึกษาหัวหน้าทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในสมัยนั้น ซึ่งการแต่งตั้งดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วยังมีการแต่งตั้งผู้กระทำการเพิ่มขึ้นอีก 2 คน ได้แก่ นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ก็ถูกมองว่ามีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ เนื่องจากแต่เดิมนั้นพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เคยเป็นเลขานุการของนายภูมิ สาระผล

ก่อนที่จะมีการโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่เลขานุการให้กับนายบุญทรง เจริยาภิรมย์ เข้ามาเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ขณะที่การปรับเปลี่ยนกลุ่มนักการเมืองนั้น ผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบว่าได้มีการปรับเปลี่ยนของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติหลายตำแหน่ง เช่น การปรับเพิ่มให้นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร.วิระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จากนั้นแล้วได้มีการปรับออกในส่วนของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายการเมืองชุดเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ออกทั้งหมด

นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนเครือข่ายในการกำหนดนโยบายรับจำนำข้าวในครั้งนี้อย่างได้รวมไปถึงผู้กระทำการกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการด้วย เช่น การปรับเปลี่ยนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม รวมไปถึงอธิบดีบางส่วน เช่น อธิบดีกรมการข้าว และอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นต้น รวมถึงการเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากส่วนของข้าราชการประจำ อาทิ นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ และอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นกรรมการอีกด้วย

เมื่อหันกลับไปพิจารณาผู้กระทำการด้านนักวิชาการมีข้อค้นพบที่เครือข่ายนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวออกจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยการแต่งตั้งนักวิชาการ พ่อค้า และที่ปรึกษานักการเมืองที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการค้าข้าวเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแทน โดยจากประเด็นดังกล่าวได้มีการปรับเปลี่ยนผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมออกทั้งหมดและมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบายข้าวหรือตลาดข้าวเข้ามาทำหน้าที่แทน ดังเช่น กลุ่มของอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้แก่ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวศึกษาและการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน ผศ.ดร.ทรงพร หาญสันติ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการตลาด และการตลาดระหว่างประเทศในสินค้าทั่วไป และ รศ.ดร.พิรสิทธิ์ คำนวนศิลา ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารกิจการสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ แม้จะเป็นนักวิชาการแต่ไม่ได้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว

ในขณะที่การปรับเปลี่ยนกลุ่มทุนธุรกิจก็มีข้อค้นพบว่า ตัวแทนของกลุ่มนายทุนนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิกฤษฎ์ ถนอมบุญเจริญ ก็เป็นผู้ทำธุรกิจที่เชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งสะท้อนถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกันกับนายจักรพงษ์ แสงมณี

ที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยชัดเจน นอกจากนี้แล้วยังมีการเพิ่มผู้กระทำการในกลุ่มนี้อีก 2 คน ได้แก่ นายภูมิ สารผล และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ก็มีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน เนื่องจากพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เป็นเลขานุการให้นายภูมิ สารผล ก่อนที่จะย้ายไปทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้นายบุญทรง เจริยาภิรมย์

หากพิจารณาในภาพรวมแล้วการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย จากกระบวนการนำนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี สามารถแบ่งแยกการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนเครือข่ายกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ และกลุ่มนักวิชาการ

การปรับเปลี่ยนกลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจนั้น ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าการปรับเปลี่ยนให้ตัวแทนของนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิกฤษฎ์ ถนอมบุญเจริญ ผู้ถือหุ้นบริษัททิส-เทล จำกัด (บริษัทผู้จัดจำหน่ายอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่) ที่เป็นผู้ทำธุรกิจเชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกับกับ นายจักรพงษ์ แสงมณี กรรมการบริหารพรรคเพื่อไทยที่ปรึกษาหัวหน้าทีมเศรษฐกิจของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในสมัยนั้น ซึ่งการแต่งตั้งดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วยังมีการแต่งตั้งผู้กระทำการเพิ่มขึ้นอีก 2 คน ได้แก่ นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ก็ถูกมองว่ามีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมนั้นพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เคยเป็นเลขานุการของนายภูมิ สารผล ก่อนที่จะมีการโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่เลขานุการให้กับนายบุญทรง เจริยาภิรมย์ เข้ามาเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ขณะที่การปรับเปลี่ยนกลุ่มนักการเมืองนั้น ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าได้มีการปรับเปลี่ยนของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติหลายตำแหน่ง เช่น การปรับเพิ่มให้นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จากนั้นแล้วได้มีการปรับออกในส่วนของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายการเมืองชุดเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ออกทั้งหมด

นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนเครือข่ายในการกำหนดนโยบายรับจํานำข้าวในครั้งนี้ยังได้รวมไปถึงผู้กระทำการกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการด้วย เช่น การปรับเปลี่ยนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม รวมไปถึงอธิบดีบางส่วน เช่น อธิบดีกรมการข้าว และอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นต้น รวมถึงการเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากส่วนของข้าราชการประจำ อาทิ นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ และอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นกรรมการอีกด้วย

เมื่อหันกลับไปพิจารณาผู้กระทำการด้านนักวิชาการมีข้อค้นพบว่าเครือข่ายนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวออกจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยการแต่งตั้งนักวิชาการ พ่อค้า และที่ปรึกษานักการเมืองที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการค้าข้าวเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแทน โดยจากประเด็นดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยนผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมออกทั้งหมดและมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบายข้าวหรือตลาดข้าวเข้ามาทำหน้าที่แทน ดังเช่น กลุ่มของอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้แก่ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวศึกษาและการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน ผศ.ดร.ทรงพร หาญสันติ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการตลาด และการตลาดระหว่างประเทศในสินค้าทั่วไป และ รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารกิจการสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ แม้จะเป็นนักวิชาการแต่ไม่ได้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว

ในขณะที่การปรับเปลี่ยนกลุ่มทุนธุรกิจก็มีข้อค้นพบว่า ตัวแทนของกลุ่มนายทุนนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิกฤษฎ์ ถนอมบุญเจริญ ก็เป็นผู้ทำธุรกิจที่เชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งสะท้อนถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกับนายจักรพงษ์ แสงมณี ที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยชัดเจน นอกจากนี้แล้วยังมีการเพิ่มผู้กระทำการในกลุ่มนี้ อีก 2 คน ได้แก่ นายภูมิ สาระผล และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ก็มีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน เนื่องจากพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เป็นเลขาให้นายภูมิ สาระผล ก่อนที่จะย้ายไปทำหน้าที่เป็นเลขาให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์

## สรุปท้ายบท

การศึกษาในบทนี้เราพบว่า การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย จากกระบวนการนำนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติ สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี สามารถแบ่งแยกการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนเครือข่ายกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ และกลุ่มนักวิชาการ

การปรับเปลี่ยนกลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจนั้นพบว่า มีการปรับเปลี่ยนเครือข่ายให้ตัวแทนของนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิกฤษฎี ถนอมบุญเจริญ ผู้ถือหุ้นบริษัทบลิส-เทล จำกัด (บริษัทผู้จัดจำหน่ายอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่) ที่เป็นผู้ทำธุรกิจเชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกันกับ นายจักรพงษ์ แสงมณี กรรมการบริหารพรรคเพื่อไทยที่ปรึกษาหัวหน้าทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในสมัยนั้น ซึ่งการแต่งตั้งดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วยังมีการแต่งตั้งผู้กระทำการเพิ่มขึ้นอีก 2 คน ได้แก่ นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ก็ถูกมองว่ามีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมนั้น พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เคยเป็นเลขานุการของนายภูมิ สาระผล ก่อนที่จะมีการโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่เลขานุการให้กับนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ เข้ามาเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ขณะที่การปรับเปลี่ยนกลุ่มนักการเมืองนั้นพบว่า ได้มีการปรับเปลี่ยนของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติหลายตำแหน่ง เช่น การปรับเพิ่มให้นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จากนั้นแล้วได้มีการปรับออกในส่วนของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายการเมืองชุดเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ออกทั้งหมด

นอกจากนี้มีการปรับเปลี่ยนเครือข่ายในกลุ่มข้าราชการด้วย เช่น การปรับเปลี่ยนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม รวมไปถึงอธิบดีบางส่วน เช่น อธิบดีกรมการข้าว และอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นต้นรวมถึงการเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจกส่วนของข้าราชการประจำ อาทิ นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ และอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการอีกด้วย

เมื่อพิจารณาผู้กระทำการด้านนักวิชาการพบว่า เครือข่ายนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวออกจากคณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติ โดยการแต่งตั้งนักวิชาการ พ่อค้า และที่ปรึกษานักการเมืองที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการค้าข้าวเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแทน โดยจากประเด็นดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยนผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมออกทั้งหมดและมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบายข้าวหรือตลาดข้าวเข้ามาทำหน้าที่แทน ดังเช่น กลุ่มของอาจารย์

มหาวิทยาลัย ได้แก่ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชญาวิทยาและการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน ผศ.ดร.ทรงพร หาญสันติ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการตลาด และการตลาดระหว่างประเทศในสินค้าทั่วไป และ รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารกิจการสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ แม้จะเป็นนักวิชาการแต่ไม่ได้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว

ในขณะที่การปรับเปลี่ยนกลุ่มทุนธุรกิจพบว่า ตัวแทนของกลุ่มนายทุนนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิกฤษณ์ วัฒนบูรณเจริณ ก็เป็นผู้ทำธุรกิจที่เชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งสะท้อนถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกับนายจักรพงษ์ แสงมณี ที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยชัดเจน นอกจากนี้แล้วยังมีการเพิ่มผู้กระทำการในกลุ่มนี้อีก 2 คน ได้แก่ นายภูมิ สารผล และ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ก็มีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน เนื่องจากพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เป็นเลขาให้นายภูมิ สารผล ก่อนที่จะย้ายไปทำหน้าที่เป็นเลขาให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากองค์ประกอบของการปรับเปลี่ยนในเครือข่ายนโยบายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ดังที่กล่าวไปนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมเหตุสมผลของแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม เนื่องจากกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง นอกเหนือจากกลุ่มข้าราชการประจำล้วนแล้วแต่ไม่มีประสบการณ์หรือความรู้ความสามารถในเรื่องข้าว แต่กลับมีบทบาทในการบริหารนโยบายข้าวของประเทศ ซึ่งแม้กระทั่งในปี 2555 ที่ทางรัฐบาลยังลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการปรับเปลี่ยนกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวอีกครั้ง ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน

## บทที่ 5

### การเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการจำนำข้าว

การนำเสนอผลการศึกษาในบทนี้ผู้วิจัยมีความมุ่งหวังในการเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาเพื่อนำไปสู่การตอบวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการจำนำข้าว เพื่อให้สามารถมองเห็นถึงพฤติกรรมของผู้กระทำกรต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการช่วงชิงส่วนเกิน (Appropriation) อันหมายถึง การช่วงชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในกิจกรรมของการค้าขายข้าวในโครงการจำนำข้าว สำหรับการน่านโยบายจำนำข้าวสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ นั้น เป็นการดำเนินนโยบายที่ถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขทางกฎหมาย สำหรับให้ใช้พื้นที่ในแต่ละจังหวัดเป็นหน่วยในการขับเคลื่อน สำหรับการศึกษการเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการจำนำข้าวนี้ ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นกรณีศึกษานานโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ตามเหตุผลที่ผู้วิจัยได้ระบุไว้แจ้งชัดแล้วในบทที่ 3 คือ จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดที่มีประวัติศาสตร์การปลูกข้าว ที่มีความโดดเด่นของภาคตะวันออกมาอย่างยาวนาน นับเป็นระยะเวลาเกือบ 200 ปี อีกทั้งในปัจจุบันถือเป็นแหล่งซื้อ-ขายข้าวและเป็นจุดส่งผ่านข้าวเปลือกหลักของภาคตะวันออก ทั้งนี้ยังรวมไปถึงการเป็นจังหวัดเชื่อมโยงการนำข้าวเข้าสู่กรุงเทพฯ และการส่งข้าวออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยขอกำหนดรูปแบบของการนำเสนอออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ ๆ ได้แก่

1. การศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์ของการค้าขายข้าวในจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ.2498 จนถึง พ.ศ. 2554 ซึ่งมีการประกาศใช้นโยบายจำนำข้าว ทั้งนี้เพื่อทำให้สามารถมองเห็นมิติของการค้าขายข้าวในจังหวัดฉะเชิงเทราที่มีมาตั้งแต่สมัยอดีต อันจะสามารถวิเคราะห์ถึงปรากฏการณ์การขายข้าวในช่วงต่าง ๆ ให้เห็นชัดได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. การศึกษาในประเด็นกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาภายใต้โครงการรับจำนำข้าว เป็นการศึกษาถึงขั้นตอนของการน่านโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติหลังจากที่ได้มีการกำหนดนโยบายไว้แล้ว เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามในประเด็นที่สองเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการขายข้าวของชาวนาว่าเป็นอย่างไร อันมุ่งชี้ให้เห็นถึงผู้มีส่วนได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายจำนำข้าวอย่างไรบ้าง โดยที่ผู้วิจัยใช้กรณีศึกษาจากการน่านโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นหน่วยในการศึกษา อันจะสามารถนำไปสู่การอธิบายถึงผู้กระทำกรต่าง ๆ (Actors) ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการช่วงชิงส่วนเกิน (Appropriation) จากกระบวนการน่านโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ดังนี้



## บริบททางประวัติศาสตร์ของการค้าขายข้าวในจังหวัดฉะเชิงเทรา

หลังจากที่ประเทศไทยจำเป็นต้องทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับรัฐบาลอังกฤษ เมื่อ พ.ศ.2398 กระบวนการผลิตข้าวได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือการผลิตข้าวที่มีลักษณะของการผลิตอย่างกระจัดกระจายไปตามถิ่นที่อยู่อาศัยของชาวนา มีการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างเป็นกระบวนการและมีขั้นตอนการผลิตที่มีความทันสมัย (Modernization) มากยิ่งขึ้น ประกอบกับในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีพระราชดำริส่งเสริมการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ด้วยการพัฒนาระบบการชลประทานและขุดลอกคลอง เพื่อเปิดพื้นที่ขนาดใหญ่ในการผลิตข้าวเพื่อการค้าขาย ทั้งภายในและต่างประเทศ นอกจากนี้แล้วยังได้มีการสร้างทางรถไฟสายเหนือและสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อใช้เป็นเส้นทางคมนาคมในการขนส่งข้าวและส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวในภูมิภาคทั้งสองด้วย (รังสรรค์ ฐานะพรพันธ์, 2530, หน้า 10)

ผลของสัญญาฉบับดังกล่าวมีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดฉะเชิงเทราที่เริ่มเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจแบบพอเพียงเป็นเศรษฐกิจแบบการค้าขาย ผู้ที่มีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจแบบการค้าขายก็คือชาวจีนที่เข้ามาตั้งหลักแหล่งในจังหวัดฉะเชิงเทรานั้นเอง เป็นการค้าในตัวจังหวัด ระหว่างหมู่บ้านต่อหมู่บ้าน และระหว่างเมืองต่อเมือง กรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นได้จากเอกสารจดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 ความว่า

“...เมืองฉะเชิงเทราเขตแดนกว้างขวาง จีนฮกเกี้ยน จีนแต้จิ๋ว จีนไหหลำ ตั้งโรงหีบเกี่ยวน้ำตาลทราย แลตั้งบ้านทำไร้อ้อย ทำสวน ทำนา ค้าขายสับสน ปนกันอยู่หลายพวกหลายภาษา”

ลักษณะของการค้าขายเริ่มต้นจากการค้าขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ จากนั้นค่อยสะสมทุนพัฒนาตนเองไปเป็นพ่อค้าคนกลางและนายทุนเจ้าของกิจการต่อไป จากลักษณะดังกล่าวมานี้ทำให้สามารถจำแนกลักษณะการค้าขายของในจังหวัดฉะเชิงเทราออกได้เป็น 4 กลุ่ม (อังคณา แสงสว่าง, 2550, หน้า 43-44) ได้แก่ กลุ่มพ่อค้ารายย่อย หมายถึง พวกพ่อค้าที่ค้าขายของโชว์ห่วยหรือสินค้าเบ็ดเตล็ดอยู่บนเรือ อาศัยริมแม่น้ำลำคลองเพื่อทำการค้าขาย ตัวอย่างของพ่อค้ากลุ่มนี้ เช่น นายฮวด แซ่ไคว้ ที่อยู่บริเวณคลองบางขนาก อำเภอบางน้ำเปรี้ยว เป็นต้น อีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าเร่ หมายถึง พวกพ่อค้าที่พายเรือขึ้นล่องตามแม่น้ำเพื่อขายกับข้าวและของกิน รวมไปถึงของใช้ในชีวิตประจำวัน ดังเช่นกรณีของ นายชม เกิดแก้ว หมู่ที่ 4 ตำบลหมอนทอง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว เป็นต้น กลุ่มต่อมา ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าคนกลาง หมายถึง พวกพ่อค้ากลุ่มนี้จะอาศัยความชำนาญและความถนัดในอาชีพค้าขาย พ่อค้าคนกลางเหล่านี้จะนำของใช้ที่จำเป็น เช่น น้ำมันก๊าด น้ำตาลทราย เข้าไปขายในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล โดยการแลกเปลี่ยนสินค้าของตนกับเงินตราหรือผลผลิตอื่นของชาวบ้านตามราคาที่ตกลงกัน เช่น การแลกเปลี่ยนข้าวหรือของป่า จากนั้นนำไปขายส่งต่อยังกรุงเทพฯ หรือจังหวัดอื่น ๆ อีกทอดหนึ่ง และกลุ่มสุดท้ายได้แก่ กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการ หมายถึง การที่พ่อค้ารายย่อยได้เติบโตขึ้นเป็นนายทุนเจ้าของกิจการต่าง ๆ เช่น นายทุนกิจการโรงสี เป็นต้น

จากการศึกษาประวัติศาสตร์การค้าขายของกลุ่มพ่อค้าชาวจีนในจังหวัดฉะเชิงเทรา ดังกล่าวโดยอาศัยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมของผู้วิจัยมีข้อค้นพบว่า มีความรุ่งเรืองและได้รับผลกำไรจากการค้าขายข้าวค่อนข้างมาก เนื่องจากพ่อค้าเหล่านี้มีบทบาทเป็นคนกลางเชื่อมกับชาวนากับโรงสี โดยมีเทคนิคและวิธีการให้ได้ข้าวในหลายวิธีดังนี้ (นายแดง นามสมมุติ, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2556)

1. วิธีแลกข้าว ได้แก่ การที่พ่อค้าจะนำสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็น เช่น เสื้อผ้า อาหารแห้งของใช้ และเครื่องมือในการทำนา เช่น จอบ พร้า ฯลฯ ไปเสนอแลกข้าวเปลือกกับชาวนา แล้วนำมาเก็บรวบรวมไว้ขายต่ออีกทอดหนึ่งในราคาแพง เช่น ลงทุนแลกข้าวประมาณราคา 20 บาท พ่อค้าจะนำปลายข้าวไปขายหรือหมูนก่าไรก็ได้ไม่ต่ำกว่า 400 – 500 บาท

2. การตกข้าว ได้แก่ พ่อค้าชาวจีนจะให้เงินทุนกู้ยืมแก่ชาวนาล่วงหน้า โดยสัญญาว่าเมื่อชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว ต้องนำมาขายให้แก่ผู้ให้กู้ โดยผู้ให้กู้จะคิดราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายกัน พร้อมกับดอกเบี้ยเงินต้น นอกจากนี้ยังมีการตกหนี้ในลักษณะอื่น ๆ เช่น เกรดคดปุ๋ย ยา สารเคมี โดยจะต้องใช้หนี้เป็นข้าวเปลือกเท่านั้น

สำหรับการค้าขายข้าวที่มีมาในอดีตของจังหวัดฉะเชิงเทรานั้นมีการค้าขายกันในหลายลักษณะอันได้แก่ การค้าขายในตลาดบก ซึ่งเป็นการค้าขายในลักษณะถาวรและชั่วคราวกล่าวคือการค้าขายกันตลอดทั้งวัน โดยสร้างเป็นโรงเรือนที่แข็งแรงและมั่นคง ตลาดที่สำคัญได้แก่ ตลาดบ้านใหม่ อำเภอเมือง ตลาดบางคล้า หรือตลาดปากน้ำโจ้โล้ ในอำเภอบางคล้า ตลาดสนามจันทร์ ตลาดประตุน้ำท่าถั่ว ตลาดคลองสวน ที่อยู่ในอำเภอบ้านโพธิ์ ตลาดท่าเกวียน ตลาดเกาะขนุน อยู่ในอำเภอนวมสารคาม ตลาดท่าสะอ้าน ตลาดบางปะกง อยู่ในอำเภอบางปะกง รวมถึงตลาดบางน้ำเปรี้ยว ตลาดบางขนาก ที่อยู่ในอำเภอบางน้ำเปรี้ยว เป็นต้น ในท่วงทำนองเดียวกันสำหรับเกษตรกรที่อาศัยอยู่บริเวณแม่น้ำสายต่าง ๆ ก็จะอาศัยการค้าขายข้าวในตลาดน้ำ หรือตลาดเรือ หรือตลาดท้องน้ำโดยการอาศัยเรือเป็นพาหนะ ซึ่งตลาดน้ำค้าข้าวที่มีบทบาทมาก ได้แก่ ตลาดท้องน้ำแปดริ้ว หรือตลาดท้องน้ำปากคลองบางไผ่ ตลาดการค้าย่านตลาดบ้านใหม่ ที่อยู่ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดฉะเชิงเทรา นอกจากนี้ยังมีตลาดประตุน้ำท่าถั่ว ตลาดคลองสวน ตลาดสนามจันทร์ ที่อยู่ในเขตอำเภอบ้านพลู และตลาดน้ำบ้านท่าเกวียน ในอำเภอนวมสารคาม โดยที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ล้วนเป็นตลาดน้ำค้าขายข้าวที่สำคัญของจังหวัดฉะเชิงเทราทั้งสิ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 มีองค์ประกอบแวดล้อมที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตและการค้าขายข้าวจากสมัยดั้งเดิม เมื่อรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีนโยบายผลักดันโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (East sea board) ซึ่งเป็นโครงการที่ได้บรรลุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) มีนโยบายกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค ดังนั้นในแง่เศรษฐกิจของจังหวัดฉะเชิงเทราจึงมีข้อได้เปรียบและมีปัจจัยเกื้อหนุนที่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมตามไปด้วย เมื่อพิจารณาในแง่มุมของการผลิตและการค้าขายข้าวที่มีปัจจัย

ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงใน 2 ส่วน ได้แก่ 1. การมุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อให้เกษตรกรเข้าร่วมในการคิดแบบก้าวหน้า และ 2. การจัดสรรเงินทุนและเครื่องมือในการผลิต เช่น ปุ๋ย หรือรถไถนาแบบเดินตาม เป็นต้น ในท่วงทำนองเดียวกันภาครัฐให้การสนับสนุนส่งเสริมการปลูกข้าวสายพันธุ์ใหม่แทนข้าวพันธุ์พื้นเมือง ซึ่งในยุคสมัยนี้มีการค้าขายข้าวของชาวนาส่วนใหญ่จะตกอยู่ในยั้งฉนางของเจ้าของที่ดิน หรือกลุ่มธุรกิจโรงสีข้าวที่มีอยู่แบบกระจายกระจาย หรือแม้กระทั่งการนำข้าวไปขายให้กับสหกรณ์การเกษตรเพื่อตีแปรสภาพเป็นข้าวสารออกจำหน่ายอีกทอดหนึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐมีการส่งเสริมการปลูกข้าวมากขึ้น เวลาต่อมาทำให้ผลผลิตข้าวมีเกินความจำเป็นและมีการระบายออกสู่ตลาดมากยิ่งขึ้น จนทำให้รัฐบาลของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประกาศใช้นโยบายจำหน่ายข้าวเป็นครั้งแรก แต่ทว่าก็ไม่ได้ได้รับความนิยมมากเท่าไรนัก ทั้งนี้เพราะการกำหนดราคาจำหน่ายอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 ของราคาตามท้องตลาดทั่วไป อีกทั้งการนำข้าวไปจำหน่ายตามสถานที่รับจำหน่ายมีขั้นตอนยุ่งยาก รวมถึงการมีภาระค่าขนย้ายที่ค่อนข้างสูงอีกด้วย กล่าวโดยสรุปแล้วการค้าขายข้าวภายในจังหวัดฉะเชิงเทราในช่วงหลัง ปี พ.ศ. 2525 กลุ่มที่มีบทบาทสูงในการค้าขายข้าวอำนาจจะอยู่ในมือของกลุ่มโรงสีข้าว และกลุ่มผู้เป็นเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าในฐานะนายทุนเงินกู้ค่อนข้างสูง (ศุภัทธา อำนวนยสวัสดิ์, 2556, หน้า 140)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา การผลิตและการค้าข้าวของจังหวัดฉะเชิงเทราก็ก้าวเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ของการผลิตเพื่อการจำหน่ายอย่างเต็มรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่สำคัญที่มีประวัติศาสตร์ของการเพาะปลูกข้าวมาอย่างยาวนานกว่า 100 ปี นอกจากนี้ยังเป็นจุดซื้อขายและส่งผ่านข้าวเปลือกที่สำคัญที่สุดของภาคตะวันออก มีการเชื่อมโยงกับการส่งออกข้าวและการนำข้าวเข้าสู่กรุงเทพฯ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้จากจังหวัดฉะเชิงเทรามีโรงสีและโกดังเก็บข้าวที่รวมทั้งสิ้น 60 แห่ง ประกอบด้วยอำเภอเมือง 16 แห่ง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว 21 แห่ง อำเภอบางคล้า 2 แห่ง อำเภอพนมสารคาม 5 แห่ง อำเภอบ้านโพธิ์ 9 แห่ง อำเภอบางปะกง 5 แห่ง อำเภอแปลงยาว 1 แห่ง และอำเภอสนามชัยเขต 1 แห่ง ดังนั้น ผลผลิตข้าวที่ผลิตขึ้นเองหรือรับมาเป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนด้วยระบบเงินตรา โดยผ่านสถาบันการเงินและตลาดเพื่อเป็นศูนย์กลาง (สำนักงานกรมการค้าภายใน, 2557)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทำให้มองเห็นถึงพัฒนาการของการค้าขายข้าวที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบมากขึ้นตามลำดับ โดยที่ในสมัยดั้งเดิมชาวนาฉะเชิงเทรานิยมปลูกข้าวนาปีหรือการทำนาฝนเพียงปีละครั้ง แต่ทว่าตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนวิธีการผลิตข้าวแบบนาปรังซึ่งสามารถเก็บเกี่ยวได้ปีละ 2-4 ครั้งแทน ภายใต้กระบวนการผลิตข้าวแบบนาปรังนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณในการลงทุนมาก แต่ในความเป็นจริงแล้วเกษตรกรชาวนาในปัจจุบันยังขาดแคลนแหล่งเงินทุน ต้องอาศัยเงินลงทุนจากการกู้ยืมจากพ่อค้าคนกลาง โรงสีข้าวและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.) ผลการศึกษาที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และประสบการณ์ของผู้วิจัยในฐานะที่เป็นเกษตรกรชาวนามาตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2533 มีข้อค้นพบว่า ภายใต้กระบวนการค้าขายข้าวในปัจจุบันนั้นกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นของจังหวัดฉะเชิงเทรา มีบทบาทสูงมากที่สุด ทั้งนี้เพราะกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น มีอาชีพในการเดินทางไปทั่วในการหาซื้อ-ขายข้าวเนื่องจากมีความชำนาญและถนัดในเรื่องข้าวเป็นอย่างมาก ดังนั้นในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเหล่านี้ มีบทบาทมากในการค้าขายข้าวของชาวนาและเป็นตัวกระทำการที่เชื่อมระหว่างชาวนากับ โรงสี กล่าวคือ พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจะอาศัยกลไกการซื้อขายข้าวใน 2 สอดลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง คือ วิธีการซื้อข้าว พ่อค้าซื้อข้าวเหล่านี้จะอยู่ตามอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา บางคล้า บ้านโพธิ์ บางน้ำเปรี้ยว พนมสารคาม บางปะกง และราชสาคร โดยที่จะต้องรู้ราคาข้าวซึ่งซื้อ-ขายกันที่โรงสีก่อน จากนั้นจึงเที่ยวออกเร่ล่อนหาซื้อข้าวทั่วไป ซึ่งราคาซื้อของพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจะหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งการบวกกำไรไว้ด้วย ในการกำหนดราคานั้น ลักษณะที่สอง คือ วิธีการคดหนี้ พฤติกรรมเช่นนี้จะมีลักษณะของการที่พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นกู้ยืมเงินลงทุนล่วงหน้า หรืออีกลักษณะหนึ่งก็คือให้เครดิตในการเอาปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืชและอื่น ๆ เพื่อไปใช้ก่อน จากนั้นเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวข้าวพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเหล่านี้ก็จะมาซื้อข้าว พร้อมกับหักค่าอุปกรณ์เครื่องใช้ที่เครดิตไปก่อนพร้อมดอกเบี้ย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะประกาศใช้นโยบายจํานำข้าวที่มีผลของการดำเนินนโยบายครอบคลุมทั้งประเทศ ข้อค้นพบที่ได้รับจากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมของผู้วิจัยพบว่า กลุ่มที่มีบทบาทในการค้าขายข้าวของจังหวัดฉะเชิงเทรา กลับกลายมาเป็นกลุ่มโรงสีข้าว ทั้งนี้เนื่องจากโรงสีข้าวเป็นสถานที่ซึ่งเกษตรกรชาวนานำข้าวไปเข้าร่วมโครงการจํานำข้าว ดังนั้นโรงสีข้าวก็จะเป็นผู้กำหนดราคาข้าว จุดซังน้ำหนัก วัดความชื้น ตรวจสอบคุณภาพข้าว และสิ่งเจือปน เป็นต้น ขณะที่กลุ่มพ่อค้าคนกลางที่มีสายสัมพันธ์เดิมที่ติดอยู่กับฝ่ายโรงสีและฝ่ายเกษตรกรชาวนา ก็จะแสวงหาผลประโยชน์ช่วงชิงส่วนเกินในการเป็นตัวกลางในการหาซื้อข้าว รับจ้างขนย้ายข้าว เป็นต้น

### การเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาภายใต้โครงการจํานำข้าว

การนำเสนอการศึกษาในประเด็นกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาภายใต้โครงการจํานำข้าว เป็นการศึกษาถึงขั้นตอนของการนํานโยบายจํานำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติ หลังจากที่ได้มีการกำหนดนโยบายไว้แล้ว เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามในประเด็นที่สองเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาว่าเป็นอย่างไร อันมุ่งชี้ให้เห็นถึงผู้มีส่วนได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายจํานำข้าวอย่างไรบ้าง โดยที่ผู้วิจัยใช้กรณีศึกษาจากการนํานโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นหน่วยในการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบของการนํานโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการในระดับจังหวัด การเลือกกรณีศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรานั้นจะสามารถช่วยตอบคำถามวิจัยหลัก และสามารถสะท้อนให้เห็นถึงผู้กระทำการที่มี

ส่วนได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายจำนำข้าวได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากจังหวัด ฉะเชิงเทราเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญของประเทศมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับระยะเวลาได้ ประมาณเกือบ 200 ปี นอกจากนี้แล้วยังเป็นแหล่งซื้อ-ขายข้าว ตลอดจนเป็นแหล่งส่งผ่านข้าวเปลือก ที่สำคัญที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการเชื่อมโยงกับการส่งออกข้าวไปยังต่างประเทศรวมถึงการนำข้าว เข้าสู่กรุงเทพฯ และเป็นจังหวัดที่มีเกษตรกรเข้าร่วม โครงการจำนำข้าวอย่างเข้มข้นอีกด้วย การที่ ผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กรณีศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทราเพื่อสะท้อนคำถามวิจัยหลัก และการ แสวงหาความจริงเพื่อนำไปสู่การหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์การเมืองใน กระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาภายใต้โครงการจำนำข้าว สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรค เพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี อันจะสามารถมองเห็นภาพชัดเจนขึ้น ในลักษณะของการศึกษาเล็ก ๆ (Micro level) ที่สามารถเป็นตัวแทนในการอธิบายเข้ากับกรณี ใหญ่ ๆ (Macro level)

การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนา มีข้อค้นพบที่ได้จาก การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมของผู้วิจัยพบว่า ผู้กระทำการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ในการช่วงชิงผลประโยชน์ส่วนเกิน (Appropriation) รวมถึงการได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ ในโครงการจำนำข้าว นั้น สามารถสรุปจำแนกกลุ่มผู้กระทำการออกได้เป็น 6 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น
2. กลุ่มโรงสีข้าว
3. กลุ่มชาวนา
4. กลุ่มราชการ
5. กลุ่มนักการเมือง
6. กลุ่มผู้ตรวจคุณภาพข้าว

เพื่อให้การนำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกระบวนการนำนโยบาย จำนำข้าวไปปฏิบัติ สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็น นายกรัฐมนตรี ผู้วิจัยจึงขอแบ่งช่วงของการศึกษาการได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงตอนต้นน้ำ ช่วงตอนกลางน้ำ และช่วงตอนปลายน้ำ โดยที่สามารถพิจารณาเป็น เบื้องต้นได้จากตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 4 การได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ในแต่ละช่วงตอนของโครงการจำหน่ายข้าว

ช่วงตอนต้นน้ำ	จดทะเบียนเกษตรกร	- จดทะเบียนเกินความเป็นจริง - ขายสิทธิ์จำหน่ายข้าวให้เพื่อนบ้านหรือโรงสี
	กลุ่มชาวนา	- โรงสีสวมสิทธิ์ชาวนา (ซื้อสิทธิ์) - โรงสีออกใบประทวนล่าช้า/ใบประทวนปลอม - โกงน้ำหนัก ความชื้น สิ่งเจือปน - โรงสีต้องวิ่งเต้นจ่ายเงินได้ไฉ้เพื่อเข้าร่วมโครงการ หรือเปิดจุดรับซื้อในต่างจังหวัด - โรงสีจ่ายเบี่ยเลี้ยงให้เจ้าหน้าที่ อคส./อ.ต.ก. และตำรวจที่มาอยู่ประจำ ณ จุดรับจำหน่ายข้าว
ช่วงตอนกลางน้ำ	กลุ่มโรงสีข้าว	- ร่วมมือกับนายหน้าผู้มีอิทธิพลทางการเมืองลักลอบนำข้าวในโครงการไปขายในตลาดแล้วซื้อของเก่า/คุณภาพต่ำเข้าโกดังจนเกิดปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน - ซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าโกดังกลาง
	กลุ่มผู้ตรวจสอบข้าว (เซอร์เวเยอร์)	- เรียกเก็บเงินพิเศษ ค่ารับข้าวเข้าโกดัง จากโรงสี - เซอร์เวเยอร์ส่วนใหญ่เป็นบริษัทตั้งใหม่ เฉพาะกิจ บางรายประมูลงานในราคาต่ำกว่าราคากลาง (ตันละ 16 บาท) - รวมหัวกับเจ้าหน้าที่ โรงสีและ โกดังนำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังกลาง
	กลุ่มเจ้าของโกดัง	- เรียกเก็บค่าเหยียบแผ่นดินจากโรงสี - เรียกค่าแรงคิวขนข้าวเข้าโกดังจากโรงสี - ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่และเซอร์เวเยอร์นำข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดัง โดยจัดวางไว้ใจกลางกองข้าว หรือทำห่างหลอกตาว่ามีข้าวอยู่ตรงกลาง - จดทะเบียนเกินความเป็นจริง - ขายสิทธิ์จำหน่ายข้าวให้เพื่อนบ้านหรือโรงสี - ร่วมกับเจ้าหน้าที่โกดังกองข้าวเป็นกองเดียว ซึ่งไม่ตรงตามสัญญาที่ทำกับรัฐบาล - ลักลอบนำข้าวในโกดังไปขายก่อน - ปัญหารมยาไม่ครบตามข้อกำหนดของราชการ
ช่วงตอนปลายน้ำ	รัฐ	- การขายแบบรัฐต่อรัฐเพื่อบังหน้าการขายข้าวราคาต่ำให้พรรคพวก และเปิดช่องให้นายหน้าได้ข้าวฟรีจากโครงการ ซึ่งสามารถนำไปขายให้พ่อค้าในราคาตลาด หรือนำไปส่งคืนโกดังกลาง แทนข้าวที่ลักลอบออกจากโรงสีไปขายก่อน - การยื่นเสนอราคาซื้อ รัฐบาลเลือกขายให้เฉพาะพ่อค้าพรรคพวกที่เสนอราคา

ที่มา: ดัดแปลงจากรงค์ เศษกิจวิกรม (2557) และการศึกษาจากประสบการณ์ของผู้วิจัยในฐานะเกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าว

จากตารางข้อมูลการได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ในแต่ละช่วงตอนของโครงการ  
 นำมาซึ่งข้อสรุปว่า ผู้วิจัยสามารถนำไปสู่การอธิบายการได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ของ  
 ผู้กระทำการกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วในเบื้องต้นได้ดังต่อไปนี้

### 1. กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น

ในการศึกษาของกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ที่มีการได้รับประโยชน์และการเสียประโยชน์  
 จากโครงการนำเข้านั้น ผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบว่า กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นนี้ในระยะแรก ๆ  
 ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการนำเข้านั้น ในเขตจังหวัดฉะเชิงเทราจะมีพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่มี  
 อาชีพซื้อข้าวเปลือกส่งโรงสีอยู่ประมาณ 4-6 กลุ่ม เช่น กลุ่มของเจ้หนึ่ง จากอำเภอพนมสารคาม  
 กลุ่มของเฮียเสียงจากอำเภอบ้านโพธิ์ กลุ่มทิดแมว จากอำเภอรสาธิต เป็นต้น โดยที่กลุ่มพ่อค้าคน  
 กลางท้องถิ่นเหล่านี้ จะมีการรวบรวมข้าวเป็นของตนเองจากนั้นจะเดินทางไปทั่วจังหวัดฉะเชิงเทรา  
 และบริเวณใกล้เคียง เพื่อหาซื้อข้าวจากแหล่งต่าง ๆ ไปส่งโรงสีข้าวที่พ่อค้าคนกลางท้องถิ่น  
 เหล่านี้ มีความสนิทสนมคุ้นเคยเนื่องจากอาจมีเหตุผลมาจากความเป็นญาติพี่น้อง หรือไม่ก็เคยทำ  
 ธุรกิจซื้อขายข้าวแก่กันและกันมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งพัฒนาเป็นความไว้วางใจ ในเชิงของ  
 แนวทางการปฏิบัติก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการนำเข้านั้น พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเหล่านี้จะ  
 ได้รับราคาข้าวต่อวันหรือต่ออาทิตย์จากโรงสี ซึ่งสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการต่อรองการซื้อ  
 ข้าวจากเกษตรกรชาวนาที่สำคัญประการหนึ่ง โดยที่ในการคิดสัดส่วนของผลประโยชน์ในการซื้อ  
 ข้าว ก็จะมีการคิดจำนวนในเรื่องของผลกำไรส่วนหนึ่งกับค่ารถบรรทุกไปส่งโรงสีอีกส่วนหนึ่ง  
 หรือบางกรณีอาจมีการพิจารณาค่ารวมกันไปครั้งเดียวเลย กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำให้  
 สัมภาษณ์ของพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่รับซื้อข้าวอยู่ในเขตอำเภอบ้านโพธิ์ บางคล้า แกลง และ  
 พนมสนิมท่านหนึ่งในลักษณะที่ว่า

“การซื้อข้าวมีหลายลักษณะนะ บางรายก็ตีราคาข้าวรวมทั้งค่าข้าว บวกค่ารถบรรทุกไป  
 เลย แต่บางรายผมก็อาจให้ราคาเฉพาะข้าวเปลือก แต่แยกค่ารถบรรทุกต่างหาก ซึ่งแล้วแต่ชาวนาเขา  
 จะสนใจแนวทางไหน แต่ภาพรวม ๆ แล้วพวกพ่อค้าซื้อข้าวดีดลูกคิด กดเครื่องคิดเลขไว้หมดแล้ว  
 ละ คือการคิดคำนวณแล้วว่ามีข้าวไปถึงโรงสี พ่อค้า แบบพวกเราจะต้องมีกำไร หมายถึงมีรายได้  
 พอเลี้ยงลูกเลี้ยงเมีย” (เสียง บ้านโพธิ์, นามสมมติ, สัมภาษณ์, 19 ตุลาคม 2558)

การที่พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเข้าไปรับซื้อข้าวกับชาวนาในแต่ละสถานที่เป็นระยะเวลาช้านานนี้เอง ทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่มีความสนิทสนมและเกิดความไว้วางใจมากยิ่งขึ้น และมีการ  
 แลกเปลี่ยนการได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์แก่กันและกันเรื่อยมา เช่น กรณีที่เกษตรกร  
 ชาวนาขาดเงินทุนหมุนเวียนในการเพาะปลูกข้าว กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่จะเป็น  
 นายทุนพาณิชย์ก็จะจัดหาอุปกรณ์ สารเคมีทางการเกษตรกรรม ปุ๋ยเคมี และอื่น ๆ มาใช้ก่อนและถึง

เวลาเก็บเกี่ยวข้าวแล้วก็จะหักลบกลบหนี้กันไป หรือแม้กระทั่งกรณีที่ตั้งระยะการเก็บเกี่ยวกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ก็จะอาสาจัดหารถเกี่ยวข้าวมาให้ ซึ่งก็มีทั้งการบริหารที่กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นออกเงินค่ารถเกี่ยวข้าวให้ไปก่อน หรือไม่ก็เป็นผู้รับประกันกับเจ้าของรถเกี่ยวข้าวว่า เมื่อได้รับเงินค่าขายข้าวจากโรงสีข้าวจะนำมาชำระให้โดยทันทีก็มี เป็นต้น ส่วนสิ่งที่กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจะสามารถได้รับประโยชน์จากเกษตรกรชาวนาก็คือ โดยพื้นฐานของเกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่ยังคงเป็นวัฒนธรรมแบบโบราณ กล่าวคือ การรู้จักบุญคุณคน ดังนั้นเกษตรกรชาวนามักจะเป็นคนกลางในการจัดหาลูกค้าข้าวที่เป็นชาวนารายอื่น ๆ ให้กับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น โดยการอาศัยรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีอยู่ภายในชุมชนเป็นเครื่องการันตีหรือหลักประกันการซื้อขายแลกเปลี่ยนและกัน กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เฮียเสียงเขาคี เราไม่มีปู้ใส่ข้าวก็บอกเขา สองสามวันเขาก็บรรทุกรถมาส่งถึงบ้าน เรื่องเงินไม่ต้องพูดถึงกันเขารู้ว่าเราไม่มี เกี่ยวข้าวเมื่อไรค่อยเคลียร์หนี้สินกัน” (เปี้ย บ้านโพธิ์, นามสมมติ, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2558)

ซึ่งการให้สัมภาษณ์ของเกษตรกรชาวนาดังเช่นที่ว่านี้ สอดคล้องกับมุมมองจากการให้สัมภาษณ์ของพ่อค้าข้าวคนกลางท้องถิ่นท่านหนึ่งที่ว่า

“ระหว่างพ่อค้าคนซื้อข้าวกับชาวนา ต้องจับมือไว้ด้วยกันชาวนาเขาขาดเหลืออะไร เช่น ปู้ ยาฆ่าแมลง เราควรหาให้ไม่กลัวเขาโกงเพราะเห็นหน้ากันเกือบทุกวัน แต่ชาวนาส่วนใหญ่เขาก็ดีนะ หาข้าวให้เรา ถ้าเขาไม่ช่วยไม่บอก เราก็จะซื้อข้าวได้น้อย บางทีชาวนาเขาไม่มีเงินมากแต่เขามีเครดิตในพื้นที่มากกว่าเรานะครับ” (เสียง บ้านโพธิ์, นามสมมติ, สัมภาษณ์, 19 ตุลาคม 2558)

หลังจากปี พ.ศ. 2554 ที่รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใช้นโยบายจำนำข้าว ทำให้กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นได้รับผลกระทบและเสียผลประโยชน์จากการดำเนินธุรกิจซื้อข้าว ทั้งนี้เนื่องจากราคารับจำนำข้าวของรัฐบาลที่สูงกว่าราคาท้องตลาดเกือบเท่าตัว โดยที่ขณะนั้นราคาข้าวเปลือกที่ท้องตลาดทั่วไปประมาณ 8,000 บาท ขณะที่โครงการจำนำข้าวกำหนดราคาเบื้องต้นที่ 15,000 บาทต่อตัน ดังนั้นเกษตรกรชาวนาจึงหันไปเข้าโครงการจำนำข้าวตามโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวกับรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ และปฏิเสธการขายข้าวให้กับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นด้วยเหตุผลเงื่อนไขด้านราคาข้าว ด้วยเหตุนี้ในระยะแรกของการนำโครงการจำนำข้าวไปปฏิบัติ กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวอย่างมาก เพื่อก่อให้เกิดความอยู่รอดในกระบวนการซื้อข้าว กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ตอนโครงการจำนำข้าวออกมาใหม่ ๆ คนซื้อข้าวแต่ละคนแทบอดตาย เพราะซื้อข้าวใครไม่ได้เลย ชาวนาขนไปรวมโครงการจำนำข้าวหมดเลย เพราะรัฐบาลให้ราคารับจำนำข้าวที่สูงถึง 15,000 บาท ขณะที่ราคาหน้าลานอยู่ที่ประมาณ 8,000 บาท กว่าจะปรับตัวได้เป็นเดือน ๆ เลย



เสียชีวิต” (เสียง บ้านโพธิ์, นามสมมติ, สัมภาษณ์, 19 ตุลาคม 2558)

การปรับตัวเพื่อนำไปสู่การแก้ไขสถานการณ์ของกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น จากการเสียประโยชน์ในระยะเริ่มแรกของโครงการจำหน่าย เพื่อให้เกิดสถานการณ์กลับมาเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมในโครงการจำหน่ายอีกครั้ง สำหรับการช่วงชิงส่วนเกินในกระบวนการขายข้าวของกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นนั้น เริ่มต้นจากการปรับกลไกในการซื้อข้าวจากมือเกษตรกรชาวนา ที่ในอดีตกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเคยติดต่อซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาแบบเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ การเริ่มจากขั้นตอนการดูข้าวที่แปลงนาเพื่อตีราคา การนัดวันเวลาในการเก็บเกี่ยวข้าว การบรรทุกข้าวไปส่งที่โรงสี รวมไปถึงการคิดคำนวณเงินค่าข้าวเปลือกมาส่งมอบให้กับเกษตรกรชาวนาถึงบ้าน ในลักษณะของการบริการดังกล่าวจึงเป็นที่ชื่นชอบและได้รับความนิยมจากกลุ่มเกษตรกรชาวนาเป็นจำนวนมาก กระทั่งเกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่ให้ความสนใจร่วมมือกับกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นด้วยดีเสมอมา ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะนิสัยของเกษตรกรชาวนาไทยมีพื้นฐานของการชอบความสะดวกสบายในเรื่องการบริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One stop service) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับเกษตรกรชาวนาในแง่มุมมองของกระบวนการค้าขายข้าวมาอย่างยาวนาน

หลังจากที่รัฐบาลได้มีการประกาศใช้นโยบายจำหน่ายขึ้นทั่วประเทศ และมีผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวอย่างรุนแรง เนื่องจากหากพิจารณาราคาพื้นฐานที่รัฐบาลกำหนดราคารับนำเป็นราคาที่สูงกว่าการซื้อขายทั่วไปประมาณเกือบหนึ่งเท่าตัว กล่าวคือราคารับจำหน่ายเปลือกเจ้าที่ความชื้น 15% ในอัตรา 15,000 บาทต่อตัน ขณะที่ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าราคาข้าวเปลือกที่มีการซื้อขายด้วย เงินสดขณะนั้นตกอยู่ที่ราคาประมาณ 7,500 – 8,000 บาทต่อตัน จากตัวเลขเชิงสถิติที่ผู้วิจัยยกตัวอย่างเทียบเคียงพอจะสามารถมองเห็นได้ว่า ราคาที่รัฐบาลกำหนดในการรับจำหน่ายนั้นค่อนข้างสูงกว่าราคาทั่วไปในท้องตลาดค่อนข้างมาก จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้เกษตรกรชาวนาหันมาให้ความสนใจในการนำข้าวเปลือกที่ได้จากฤดูกาลผลิตนั้น ๆ ไปเข้าร่วมโครงการจำหน่ายของรัฐบาลตามโรงสีข้าวที่เข้าร่วม โครงการแทบทั้งหมด จะมีบ้างก็เพียงแค่เฉพาะเกษตรกรชาวนาที่มีเนื้อที่ในการเพาะปลูกข้าวน้อย ก็จะเก็บไว้หุงกินในครัวเรือนหรือไม่ก็เลือกขายให้กับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่าเกษตรกรชาวนาจะสามารถนำผลผลิตข้าวไปร่วมโครงการจำหน่าย แม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดราคาในการรับจำหน่ายค่อนข้างสูงก็จริง แต่หากเกษตรกรชาวนามีข้าวที่จะนำไปเข้าร่วมโครงการน้อย ก็จะไม่คุ้มทุนเนื่องจากเกษตรกรชาวนาจำเป็นต้องเช่าเหมารถบรรทุกข้าวไปส่งยังโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งตั้งอยู่ห่างไกลจากถิ่นฐานของเกษตรกรชาวนาค่อนข้างไกล การที่เกษตรกรมีเนื้อที่ปลูกข้าวน้อยหรือเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวเป็น

ปริมาณน้อย โครงการรับจํานำข้าวจึงไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มเกษตรกรชาวนารายย่อยเหล่านี้ กรณีดังเช่นที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงการได้ประโยชน์เสียประโยชน์ในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้สามารถสะท้อนให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมจากคำให้สัมภาษณ์ของเกษตรกรชาวนารุ่นหลานของอำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ท่านหนึ่งในทำนองที่ว่า

“ที่บ้านมีนาอ้อย เกี่ยวข้าวครั้งหนึ่งได้ข้าวแค่ 2-3 เกวียน (เกวียนเป็นภาษาคนโบราณที่นิยมผู้ต่อ ๆ กันมา ซึ่งข้าว 1 เกวียนเท่ากับ 1 ตัน) พวกเรายอมรับว่ารัฐบาลเขาให้ราคารับจํานำค่อนข้างสูง ใจจริงก็อยากเอาข้าวไปร่วมโครงการจํานำข้าวนะ แต่ค่าเช่ารถบรรทุกในการขนย้ายไปโรงสีที่ส่วนใหญ่อยู่ที่อำเภอบางน้ำเปรี้ยว มันค่อนข้างไกลค่ารถบรรทุกจึงแพงมาก เมื่อคิดคำนวณดูแล้วการที่เกษตรกรชาวนามีข้าวน้อย ๆ มันไม่คุ้ม ค่ารถ ค่าขนย้าย ค่าจ้างคนงาน เอาไปกินหมด สุดท้ายผู้ขายได้ราคาถูกหนอยที่บ้านหรือเก็บไว้สีเป็นข้าวสารกินจะดีกว่า (เป็ย บ้านโพธิ์, นามสมมุติ, สัมภาษณ์, 27 พฤษภาคม 2558)

เมื่อหันไปพิจารณาผู้กระทำการกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเมื่อไม่สามารถซื้ออาชีพเดิมในการซื้อข้าวจากเกษตรกรชาวนาโดยตรงเหมือนแต่ก่อน จึงมีการปรับตัวโดยหันมาเป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างกลุ่มโรงสีข้าวกับกลุ่มชนชั้นชาวนา ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่มีอาชีพในการซื้อขายข้าวมาอย่างยาวนาน ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นมาเป็นเวลาช้านานระหว่างกลุ่มโรงสีข้าวและกลุ่มเกษตรกรชาวนา กล่าวคือทั้งสามกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มโรงสีข้าวและกลุ่มเกษตรกรชาวนาต่างได้ประโยชน์ตอบแทนแก่กันและกัน กรณีที่ว่านี้พอยกตัวอย่างให้เห็นได้อย่างเช่น กลุ่มผู้ประกอบการโรงสีข้าวได้รับประโยชน์จากกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น จากการที่กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นออกไปตระเวนหาซื้อข้าวเปลือกมาป้อนให้กับโรงสีข้าว โดยที่โรงสีข้าวในแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องเที่ยวออกไปหาซื้อข้าวด้วยตนเอง อีกทั้งในทางปฏิบัติแล้วกลุ่มโรงสีข้าวก็จะมีความสามารถในการซื้อข้าวจากมือชาวนาได้ยากลำบากกว่ากลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ด้วยเหตุผลด้านการรู้จักที่มีมาอย่างยาวนานนั่นเอง ในทำนองเดียวกันพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นก็ได้รับประโยชน์ตอบแทนทั้งทางตรงและทางอ้อมจากกลุ่มโรงสีข้าวเช่นกัน กล่าวคือกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นสามารถมีผลกำไรจากการจัดซื้อข้าวมาส่งให้โรงสีข้าว อีกประการหนึ่งก็จะได้รับเป็นค่ารถบรรทุกข้าวซึ่งพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีรถบรรทุกอยู่แล้ว เพียงแต่ในช่วงของการนำโครงการรับจํานำข้าวไปปฏิบัติที่นั่น พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นไม่สามารถสร้างกลไกในการรับซื้อข้าวได้เต็มรูปแบบเท่านั้นเองผลประโยชน์ของกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นอีกรูปลักษณะหนึ่งก็คือการได้รับส่วนต่างจากการต่อรองราคาข้าวที่หน้าลาน เช่น กรณีโรงสีข้าวให้ราคาในการรับซื้อเบื้องต้นแก่พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่ราคาตันละ 9,000 บาท แต่ในทางปฏิบัติถ้าหากพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นไปเสนอต่อรองราคากับเกษตรกรชาวนาข้าวได้ที่ราคาตันละ

8,500 บาท นั้นหมายความว่าพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจะได้รับจะได้รับกำไรหรือที่ผู้วิจัยเรียกว่าเงินส่วนต่างจากการซื้อข้าวเป็นจำนวนเงิน 500 บาท นอกจากนี้แล้วกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่มีวิถีมาจากนายทุนพาณิชย์ อาจจะมีการเสนอเงินลงทุนให้เกษตรกรชาวนาได้นำไปลงทุนในช่วงตอนของการลงทุนเพาะปลูกข้าวก่อน ซึ่งอยู่ในหลายลักษณะ อาทิเช่น การให้เป็นเงินลงทุนค่าไถนา การให้สินเชื่อเกี่ยวกับปุ๋ยเคมี และสารเคมีต่าง ๆ ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าหญ้า เป็นต้น และเมื่อชาวนาขายข้าวได้กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นก็จะมีการเก็บเงินคืนทั้งเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยโดยที่เกษตรกรชาวนาปฏิเสธการจ่ายเงินได้ยากลำบาก ทั้งนี้เนื่องจากขณะนำข้าวไปขายนั้นเงินขายข้าวจะตกอยู่ในมือของกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีเงินลงทุน พอเริ่มไถนาก็ต้องหาหีบยืมเงินเพื่อมาลงทุนก่อนแล้วเดี๋ยวนี้เศรษฐกิจไม่ค่อยดีหาหีบยืมเงินใครก็ยาก ชาวนาแถวบ้านเราจึงจำเป็นต้องขอยืมจากพวกคนซื้อข้าวที่เรารู้จักกันมานาน เพื่อมาทำการลงทุนก่อน บางทีเรารู้และเข้าใจดีว่าเขาคิดดอกเบี้ยแพงมาก แต่พวกเราที่ต้องยอมเพราะไม่รู้จะทำอย่างไร พอถึงคราวเกี่ยวข้าวได้เขาก็มาซื้อข้าวเราไปพร้อมกับการหักเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ค่าปุ๋ยเคมี ค่ายาฆ่าแมลง และสารเคมีอื่น ๆ ที่พวกเราไปเอาของเขามาใช้ก่อน เขาว่าเท่าไรก็ต้องให้เขาเพราะว่าเหมือนกับพวกเราตกอยู่ในภาวะจำยอม” (เจ็ย บ้านโพธิ์, นามสมมุติ, สัมภาษณ์, 27 พฤษภาคม 2558)

เมื่อหันไปพิจารณาถึงชนชั้นชาวนาที่พวกเขาคิดว่าได้รับประโยชน์จากกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นนั้น ผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบว่า โดยแท้จริงแล้วเกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่ไม่รู้จักรับรู้ผู้ประกอบการเจ้าของโรงสีข้าวโดยตรง ในการติดต่อขายข้าวหรือแม้กระทั่งการนำข้าวไปเข้าร่วมในโครงการรับจำนำข้าว เกษตรกรชาวนาจำเป็นต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นในการช่วยติดต่อประสานงาน รวมไปถึงการช่วยเหลือบรรทุกข้าวไปส่งยังโรงสีข้าวที่ร่วมโครงการ นอกจากนี้แล้วผลการศึกษาที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกมีข้อค้นพบว่า กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นนั้นมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งยวดในขั้นตอนของการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ อีกทั้งเกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่ก็ยินดีที่จะใช้บริการของผู้กระทำการที่เป็นกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นด้วยในลักษณะของความสมประโยชน์ กล่าวคือกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่เคยมีความสัมพันธ์กับโรงสีข้าวบางแห่งเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ก็จะเลือกแนะนำรวมถึงการแนะนำเชิงสนับสนุนให้เกษตรกรชาวนาได้นำข้าวไปเข้าร่วมโครงการไว้กับโรงสีนั้น ๆ บางกรณีมีการติดสินบนให้ผลตรวจสอบคุณภาพข้าวเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพข้าวที่สามารถเอื้อประโยชน์ในการคิดคำนวณราคารับจำนำข้าวให้กับเกษตรกรชาวนา เช่น การติดสินบนให้มีการวัดความชื้นของข้าวให้มีความชื้นต่ำกว่าปกติ ในลักษณะดังกล่าวพอจะยกตัวอย่างให้มองเห็นภาพได้ดังเช่น สมมติข้าวเปลือกที่เกษตรกรชาวนาเก็บเกี่ยวไปนั้นมีความชื้นที่ 26% ซึ่งถ้าหากมีการตัดราคาในปริมาณความชื้นที่จุดละ 150 บาท กรณี

เช่นนี้เกษตรกรจะถูกตัดราคาประมาณ  $11 \times 150 = 1,650$  บาท แต่ถ้าหากเกษตรกรรชวานาเชือกกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นและยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยให้ค่าสินบนแก่ผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวผ่านตัวกลางที่เป็นพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นบ้าง ประมาณ 200-500 บาท ความขึ้นดังกล่าวก็จะถูปรับลดลงมาหลายจุด ยังผลทำให้ราคารับจำนำข้าวของเกษตรกรรชวานานั้น ได้รับราคาที่สูงขึ้น สำหรับวิธีการนั้นการวัดความชื้นข้าวเปลือกให้มีความชื้นลดลงนั้นมีหลายวิธี แต่วิธีหนึ่งที่นิยมทำกันอย่างแพร่หลายก็คือเมื่อผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวได้รับเงินสินบนจากกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ก็จะไปตักข้าวเปลือกจากแหล่งอื่น ๆ มาวัดความชื้นแทน ซึ่งผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวที่ประจำอยู่ ณ โรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว นั้น รู้ดีว่าข้าวเปลือกจุดไหนมีความชื้นมากน้อยเพียงใด ส่วนอีกประการหนึ่งที่เกษตรกรรชวานาได้รับประโยชน์จากการเชื่อมร้อยเครือข่ายของกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นก็คือเรื่องของการคิดคำนวณเพื่อหักในส่วนของสิ่งเจือปน ซึ่งก็ต้องอาศัยกลไกในการให้ค่าสินบนแก่ผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวเช่นกัน กรณีดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นจากพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นท่านหนึ่งที่ว่า

“ข้าวเปลือกที่เกี่ยวข้องใหม่ ๆ ความชื้นจะค่อนข้างสูง ถ้าเอากันตามความเป็นจริงชวานาถูกตัดความชื้นเป็น 1,000 บาท ผมรู้สึกสงสารชวานาก็ช่วยเขาได้บ้าง ตรงที่ผมเอาข้าวมาส่งให้โรงสีบ่อยจึงมีความรู้จักสนิทสนมกับผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวและคนในโรงสีดี ดังนั้นก่อนข้าวจะถึงโรงสีผมจะรับรู้ด้วยประสบการณ์ของการซื้อข้าวที่เคยทำมาหลายปี โดยสามารถคาดคะเนได้ว่าข้าว นั้น ๆ จะมีความชื้นประมาณเท่าไร จากนั้นผมก็จะถามชวานาว่าจะให้ลดความชื้นไหม ถ้าจะให้ลดควรจะจ่ายค่าตอบแทนคนตรวจข้าวประมาณเท่าไร แต่เมื่อคิดคำนวณในภาพรวมแล้วมันคุ้มนะ ชวานาส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วย ผมช่วยลักษณะนี้เกือบทุกราย แต่ต้องเป็นลูกค้าประจำของผมนะ คนอื่นผมไม่รับกลัวเรื่องแดง ติดคุกตาย” (เสียง บ้านโพธิ์, นามสมมุติ, สัมภาษณ์, 19 ตุลาคม 2558)

ขณะที่การช่วงชิงส่วนเกินจากโครงการจำนำข้าวอีกแง่มุมหนึ่ง ที่มองผ่านผู้กระทำการอย่างกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นมีข้อค้นพบว่า กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินด้วยการสวมสิทธิ์การจำนำข้าว โดยอาศัยวิธีการขอซื้อใบขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่แจ้งไว้ในเบื้องต้น กรณีเช่นนี้สามารถอธิบายได้ว่ากลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นมีการแสวงหาผลประโยชน์จากการสวมสิทธิ์การจำนำข้าว ในกรณีที่เกษตรกรรชวานานั้น ๆ เก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวได้ไม่เต็มจำนวนของผลผลิตที่ได้ถูกระบุไว้ในใบขึ้นทะเบียน ยกตัวอย่างเช่น มีเกษตรกรรชวานารายหนึ่งในขั้นตอนของรับรองการขึ้นทะเบียนระบุว่ามีสิทธิ์ในการนำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวกับรัฐบาลจำนวน 30 ตัน แต่เมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวผลผลิตได้เพียง 23 ตันนั้นหมายความว่าสิทธิการจำนำข้าวของเกษตรกรรายดังกล่าวยังคงมีสิทธิ์ตามเอกสารอยู่อีก 7 ตัน กรณีเช่นที่ว่านี้กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจะอาศัยช่องว่างด้วยการซื้อสิทธิ์จากใบขึ้นทะเบียนของ

เกษตรกรชาวนาในอัตราเบื้องต้นประมาณ 1,000 บาทต่อตัน จากนั้นแล้วกลุ่มพ่อค้าคนกลาง  
ท้องถิ่นก็จะไปหาข้าวจากแห่งอื่น ๆ หรือข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น กัมพูชา เป็นต้น  
เข้ามาทำการสวมสิทธิ์ของเกษตรกรรายดังกล่าว โดยการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มพ่อค้าคนกลาง  
ท้องถิ่นกับเกษตรกรชาวนารายนั้น พฤติกรรมเช่นนี้มีการปฏิบัติกันโดยทั่วไป แต่ขั้นตอนของการ  
ตรวจสอบนั้นค่อนข้างทำได้ยาก เนื่องจากเกิดการสมประโยชน์ในการกระทำการทุจริต ดังนั้นแต่  
ละฝ่ายจึงจำเป็นที่จะต้องรักษาพฤติกรรมดังกล่าวไว้เป็นความลับขั้นสูงสุด

กรณีศึกษาตัวอย่างที่ผู้วิจัยมีข้อค้นพบที่ได้จากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและ  
ประสบการณ์ของผู้วิจัย สามารถอธิบายกรณีตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมได้จากกลุ่มพ่อค้าคนกลาง  
ท้องถิ่นรายหนึ่ง ที่เกษตรกรชาวนาแถบอำเภอพนมสารคาม อำเภอแปลงยาว อำเภอสนามชัยเขต  
และอำเภอนันทนิคมบางส่วน รู้จักกันดีโดยทั่วไปในนามของเจ้หนึ่ง.นามสมมุติ พนมสารคามที่  
อาชีพเดิมในการผลิตปลาร้าส่งไปจำหน่ายในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หลังจากที่โครงการรับ  
จํานาข้าวเกิดขึ้นพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นคนดังกล่าว ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบของการทำธุรกิจมาเป็น  
ซื้อข้าวรายใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากการทำธุรกิจปลาร้าปัจจุบันต้องอาศัยวัตถุดิบที่เป็นพลาสติกจาก  
ประเทศกัมพูชา ดังนั้นการเดินทางไปซื้อปลาที่ประเทศกัมพูชาจึงทำให้พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นคน  
นี้เห็นช่องทางในการทำธุรกิจซื้อขายข้าว เพราะเห็นว่าราคาข้าวของประเทศกัมพูชานั้นมีราคา  
ท้องตลาดที่ต่ำกว่าของประเทศไทยค่อนข้างมากจึงหันมาแสวงหาประโยชน์จากโครงการจํานาข้าว  
ด้วยการทำธุรกิจข้าวในลักษณะของการซื้อใบขึ้นทะเบียนข้าวต่อจากเกษตรกร จากนั้นก็นำข้าวจาก  
ประเทศกัมพูชามาสวมสิทธิ์ และในระหว่างการค้าเงินกิจกรรมในการซื้อ-ขายข้าว นั้น ก็มีการหยิบ  
ยื่นผลประโยชน์ส่วนเกินบางส่วนให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ให้ค่าตอบแทนผู้กระการเป็นนายหน้าหา  
ซื้อข้าวให้แก่ตนเองในอัตราตันละประมาณ 100 – 300 บาท หรือแม้กระทั่งการนำเอาปลาที่ตนเอง  
ใช้ทำธุรกิจไปให้กับผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวและเจ้าของ โรงสี เพื่อทำให้เกิดความเกรงใจและคอย  
อำนวยความสะดวกให้ในกระบวนการค้าขายข้าว

## 2. กลุ่มโรงสีข้าว

จากการศึกษาข้อมูลของกรมการค้าภายในพบว่า มีจำนวน โรงสีข้าวที่จดทะเบียนทั้งสิ้น  
2,158 แห่ง ในจำนวนดังกล่าวนี้มีโรงสีข้าวเข้าร่วมโครงการรับจํานาข้าวถึงร้อยละ 73 กรณีดังกล่าว  
นี้ชี้ให้เห็นได้จากข้อมูลตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 5 จำนวนโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ภาค	พื้นที่นา (ล้านไร่)	จำนวนโรงสี (ในโครงการ)	ร้อยละ ในโครงการ	จำนวนโรงสี (นอกโครงการ)	ร้อยละ นอกโครงการ	รวม โรงสี
ภาคตะวันตก	3.08	162	70%	68	30%	230
ภาคกลาง	4.62	148	71%	61	29%	209
ภาคตะวันออก	2.52	42	69%	19	31%	61
ภาคเหนือตอนล่าง	10.99	170	73%	63	27%	233
ภาคเหนือ	4.17	66	84%	13	16%	79
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19.83	171	80%	43	20%	214
ภาคตะวันออก	19.06	63	67%	31	33%	94
รวม	64.28	822	73%	298	27%	1,120

ที่มา: ตัวเลขจำนวนโรงสีมาจากกรมการค้าภายใน ตัวเลขพื้นที่นาจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร(สศก.) ข้อมูล ณ วันที่ 25 กรกฎาคม 2557

การเข้าโครงการจำนำข้าวของโรงสีข้าวที่ปรากฏตามตารางข้างต้นนั้นพบว่า ในจังหวัดฉะเชิงเทรา มีโรงสีข้าวและโกดังเก็บข้าวเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวทั้งสิ้น 25 แห่ง จากจำนวนโรงสีข้าวและโกดังเก็บข้าวจำนวน 60 แห่ง โรงสีที่เข้าร่วมโครงการประกอบด้วย โรงสีในเขตอำเภอเมือง 16 แห่ง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว 21 แห่ง อำเภอบางคล้า 2 แห่ง อำเภอพนมสารคาม 5 แห่ง อำเภอบ้านโพธิ์ 9 แห่ง อำเภอบางปะกง 5 แห่ง อำเภอแปลงยาว 1 แห่ง และอำเภอสนามชัยเขต 1 แห่ง ในจำนวนโรงสีข้าว 60 แห่งนี้พบว่า มีเข้าร่วมโครงการจำนำข้าว 25 แห่ง (สำนักงานกรมการค้าภายใน, 2557)

ข้อมูลที่สามารถเก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกมีข้อค้นพบว่าโครงการจำนำข้าวสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการของโรงสีข้าวที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดโอกาสของโรงสีข้าวขนาดกลางและโรงสีข้าวขนาดกลางและโรงสีขนาดเล็ก ที่มีลักษณะของการดำเนินการแบบโรงสีข้าวเอกชน โรงสีข้าวชุมชน และโรงสีข้าวของสหกรณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพิจารณาโรงสีข้าว เพื่อเข้าร่วมในโครงการจำนำข้าวที่เอื้อประโยชน์ต่อโรงสีข้าวขนาดใหญ่ โดยมีการจัดระดับโรงสีข้าวที่มีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับทางราชการในขั้นที่

สูงกว่าแห่งอื่น ๆ ก็จะได้รับพิจารณาก่อนเป็นอันดับแรก ๆ อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวมถึงเงื่อนไขที่จะเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว โรงสีข้าวที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ จำเป็นต้องมีความพร้อมทั้งในด้านอุปกรณ์ เช่น เครื่องชั่งน้ำหนักขนาดใหญ่สำหรับรถบรรทุกข้าว เครื่องวัด ความชื้น เครื่องตรวจสอบคุณภาพข้าว เครื่องอบลดความชื้น หรือแม้กระทั่งลานตากข้าวเปลือก เป็นต้น ขณะที่การพิจารณาสถานที่สำหรับเก็บข้าวเปลือกที่จะต้องตั้งอยู่บริเวณเดียวกันกับโรงสีข้าวหรือ โกดังเก็บข้าว นอกจากนี้แล้วจะต้องไม่มีภาระค่าใช้จ่ายในการส่งมอบข้าวหรือหนี้สินค้างชำระ ในโครงการช่วยเหลือเรื่องเกี่ยวกับข้าวของรัฐบาลต่าง ๆ ที่ผ่าน ๆ มา เพื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วจะพบว่าโรงสีข้าวหรือโกดังข้าวที่มีความพร้อมทุกอย่างตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นโรงสีข้าวที่มีแควใหญ่เท่านั้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือโครงการรับจำนำข้าวจะได้ประโยชน์เฉพาะโรงสีข้าวขนาดใหญ่เท่านั้น ขณะที่โรงสีข้าวขนาดกลางและโรงสีข้าวขนาดเล็กบางส่วนไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ เนื่องจากไม่มีอุปกรณ์และขาดแคลนทุนทรัพย์ในการจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์ในการดำเนินงานที่เพียงพอได้ การที่กลุ่มโรงสีข้าวซึ่งไม่สามารถเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวได้นี้เอง ยังผลทำให้ต้องกลับกลายมาเป็นคู่แข่งขันทางธุรกิจกับรัฐไปโดยปริยายและจากการที่รัฐบาลตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดโดยทั่วไป จึงส่งผลทำให้โรงสีข้าวเหล่านี้ไม่สามารถต่อสู้แข่งขันในตลาดข้าวได้ (ศรีราชา เจริญพานิชและคณะ, 2557)

สำหรับโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว นั้น ผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบว่าจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวค่อนข้างมาก โดยที่กลุ่มโรงสีที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่เป็นกลุ่มโรงสีข้าวที่เคยได้รับเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวมาแล้วในสมัยรัฐบาลชุดเก่า ๆ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายมาเป็นโครงการประกันราคาข้าวในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งโรงสีข้าวเหล่านี้ส่วนหนึ่งพบว่าไม่มีความชำนาญในเรื่องของการแข่งขันตามกลไกตลาดปกติ ที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการเลือกซื้อข้าวเปลือก รวมไปถึงความสามารถในการคิดคำนวณเพื่อเก็งกำไรข้าว ซึ่งการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวกับรัฐบาลดังกล่าว จะเป็นการช่วยลดภาระการกดดันในการแข่งขันในตลาดค้าข้าวเสรีให้เก็บโรงสีข้าวเหล่านี้ เนื่องจากภายใต้โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โรงสีข้าวจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนลูกจ้างของรัฐบาลที่เมื่อคิดคำนวณในภาพรวม ๆ แล้ว จะได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าค่าตอบแทนจากการแข่งขันในการทำธุรกิจข้าวตามระบบของตลาดเสรี (นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา, 2555)

ด้านการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวของโรงสี ทางราชการใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาโรงสีที่อนุญาตให้เข้าร่วมโครงการจากโรงสีที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือกับทางราชการสูงเป็นลำดับแรก โดยโรงสีต้องมีอุปกรณ์เครื่องชั่งน้ำหนักรถบรรทุก เครื่องวัดความชื้นข้าวอย่างน้อย 2 เครื่อง

และมีเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกที่เพียงพอต่อการใช้งาน รวมทั้งเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสีและไม่มีภาระค่าส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา โดยโรงสีจะต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ในส่วนของข้าวเปลือกเจ้าทุก 7 วันในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำหน่าย วันที่สั่งสีแปรสภาพ ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นสั่งสีเป็นระยะตามความเหมาะสมหรือสีแปรตามมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยโรงสีจะต้องนำข้าวสารที่สีแปรเสร็จส่งเข้าเก็บในคลังกลาง/ไซโล ที่เข้าจัดเก็บโดย องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร หรือผู้ซื้อในอัตราที่กำหนดและภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมอบหมายให้ องค์การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ต้องรับผิดชอบปริมาณชนิดและคุณภาพข้าวสาร จนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ

นอกจากกลุ่มโรงสีข้าวที่มีการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ดังเช่นที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผลการศึกษาครั้งนี้ยังมีข้อค้นพบอีกด้วยว่า ยังคงมีกลุ่มที่ประกอบธุรกิจในส่วนหนึ่งของโรงสีข้าวหนึ่ง ที่เสียผลประโยชน์และได้รับผลกระทบจากโครงการจำนำข้าวค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะเงื่อนไขที่ถูกต้องกำหนดไว้ในกฎเกณฑ์ของนโยบายรับจำนำข้าวที่ทำให้โรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการจะต้องทำการแปรสภาพข้าวเปลือกให้เป็นข้าวสาร สิ่งที่จะสร้างความยุ่งยากลำบากให้กับโรงสีข้าวหนึ่งก็คือ โรงสีข้าวหนึ่ง มีการใช้เครื่องจักรและกรรมวิธีสำหรับการสีข้าว ที่มีความแตกต่างออกไปจากโรงสีข้าวโดยทั่วไป ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวได้ในการปฏิบัติ นอกจากนี้แล้วจากการกำหนดราคารับจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาดของรัฐบาล จึงทำให้กลุ่มธุรกิจโรงสีข้าวหนึ่งเสียประโยชน์อันเป็นผลกระทบจากโครงการรับจำนำข้าวมากยิ่งขึ้น โดยเริ่มต้นจากนโยบายจำนำข้าวส่งผลทำให้โรงสีข้าวหนึ่งขาดวัตถุดิบในการสีข้าว เพราะชานาส่วนใหญ่ นำข้าวเปลือกไปจำหน่ายกับรัฐ จึงจำเป็นที่โรงสีข้าวหนึ่งจะต้องแข่งขันซื้อข้าวเปลือกในราคาที่สูงขึ้น ซึ่งอาจจะได้มาเพียงแต่ข้าวของชานาที่ไม่ได้ร่วมโครงการ ซึ่งก็มีอยู่ในจำนวนที่ไม่มากนักจึงไม่เพียงพอต่อการตั้งซื้อ กรณีดังที่มานี้ส่งผลกระทบค่อนข้างรุนแรงต่อวิถีการดำเนินธุรกิจของโรงสีข้าวหนึ่งค่อนข้างมาก ถึงขนาดที่บางแห่งจำเป็นต้องปิดกิจการลง ไปก็มี ในขณะที่มีโรงสีข้าวหนึ่งบางแห่งจำเป็นต้องหันมาเข้าร่วมโครงการจำนำข้าว เพื่อให้มีวัตถุดิบในการผลิตข้าวหนึ่ง จากนั้นก็จะแสวงหาวิธีการอย่างอื่น ๆ ในการจัดหาข้าวสารเพื่อส่งมอบเข้าคลังสินค้าทดแทน (ผู้ประกอบการ โรงสีข้าวหนึ่ง, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2558)

อนึ่งในการคิดคำนวณผลประโยชน์เบื้องต้นที่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจำนำข้าวจะได้รับก็คือ ค่าโกดังฝากเก็บข้าว ค่าจ้างสีข้าว 500 บาทต่อตัน แต่สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าโรงสีข้าวได้รับประโยชน์อย่างเป็นทางการก็คือ โดยปกติทั่วไปแล้วการสีข้าวแต่ละครั้งเมื่อเทียบกับข้าวเปลือกที่ 1 ตัน



จะได้ข้าว 500 กิโลกรัม และผลผลิตอื่น ๆ เช่น ปลายข้าวรวมกับรำข้าว อีกประมาณ 160 กิโลกรัม นอกจากนั้นแล้วจะเป็นจำพวกแกลบรวมถึงสิ่งเจือปนอื่น ๆ อีกประมาณ 340 กิโลกรัม สำหรับกระบวนการสีข้าวภายใต้โครงการจำหน่ายข้าวที่รัฐบาลกำหนดอัตราค่าส่งมอบเป็นข้าวสารเพียง 450 กิโลกรัมต่อ 1 ตันข้าวเปลือก ซึ่งเท่ากับว่าโรงสีข้าวได้รับแจกเป็นข้าวสาร (กำไรพิเศษ) จากการเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวประมาณ 50 กิโลกรัมต่อข้าวเปลือก 1 ตัน หรือคิดคำนวณเป็นเงินได้ประมาณ 825 บาทต่อตันข้าวเปลือก จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดมีโครงการจำหน่ายข้าวขึ้น กลุ่มโรงสีที่เข้าร่วมโครงการเหล่านั้นได้มีการผลิตสูงขึ้นอย่างชัดเจน เช่น จากที่เคยมีกำลังการผลิตข้าวร้อยละ 5 ของกำลังการผลิตต่อวัน ก็หันมาสีข้าวมากขึ้นกว่าร้อยละ 10 นอกจากนี้แล้วโรงสีข้าวในโครงการยังได้มีการขยายจุรับจำหน่ายข้าวเปลือก โดยเฉลี่ยโรงสีละ 2 แห่ง เหตุผลสำคัญในการขยายจุรับจำหน่ายก็คือ เพื่อรองรับปริมาณของข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการ เป็นต้น พฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมที่แสวงหาการช่วงชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Appropriation) อีกรูปแบบหนึ่งเพื่อเพิ่มรายได้การสีข้าวสารจากโครงการจำหน่ายข้าวให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเอง (นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา, 2555, หน้า 4-10)

กรณีศึกษาตัวอย่างที่ผู้วิจัยมีข้อค้นพบที่ได้จากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและประสบการณ์ของผู้วิจัย สามารถหยิบขกรณตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมได้จากกลุ่มโรงสีข้าวก็คือ มีเจ้าของผู้ประกอบการโรงสีรายหนึ่งในเขตอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ใช้กลไกการซื้อ-ขายข้าวเพื่อสร้างความได้เปรียบในการช่วงชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ด้วยการเสนอค่าตอบแทนหรือการคิดคำนวณส่วนแบ่งจากกำไรให้กับกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเหล่านั้น ได้ช่วยเหลือในการจัดหาข้าวเปลือกมาป้อนให้กับโรงสี การให้ประโยชน์ของกลุ่มโรงสีที่มอบให้กับผู้ที่ติดต่อประสานงานกับชาวนาเพื่อทำให้มีผลต่อการตัดสินใจมีหลายลักษณะ เช่น การให้เป็นเงินตอบแทนพิเศษ การคิดคำนวณให้เป็นเปอร์เซ็นต์ค่าส่วนต่างจากราคาข้าว และการให้สิทธิพิเศษในการนำข้าวสู่กระบวนการซึ่ง ตรวจสอบขึ้น และสิ่งเจือปนของโรงสีได้รวดเร็วขึ้นกว่าพ่อค้ารายอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในเครือข่ายของโรงสี

### 3. กลุ่มชาวนา

การศึกษาถึงการช่วงชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้กระทำการกลุ่มชาวนานั้น ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่า มีการเริ่มต้นตั้งแต่ในขั้นตอนของการขึ้นทะเบียนเกษตรกร จากการแจ้งข้อมูลของเนื้อที่เพาะปลูกข้าวที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงกล่าวคือเกษตรกรส่วนใหญ่จะอาศัยตัวเลขของจำนวนเนื้อที่ปลูกข้าวที่ปรากฏตามเอกสารการครอบครองที่ดินเดิมพื้นที่ เช่น เนื้อที่ในโฉนดที่ดินระบุ 30 ไร่ เกษตรกรชาวนาก็มักจะแจ้งเนื้อที่เพาะปลูกข้าวเดิมจำนวน 30 ไร่ โดยไม่มีการแบ่งหักในส่วนที่ถูกใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น ๆ ออกไปด้วย เช่น คันนา คูระบายน้ำ คันคลอง

หรือพื้นที่ทำการเกษตรอย่างอื่น ๆ เป็นต้น จากนั้นยังได้มีการแจ้งผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับเกินความเป็นจริง ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังที่จะได้รับประโยชน์จากการขายสิทธิ์ของการเข้าร่วม โครงการให้กับผู้อื่นอีกทอดหนึ่ง กรณีดังกล่าวนี้มีลักษณะที่ว่าหากเกษตรกรแจ้งผลผลิตประมาณการไว้จำนวนหนึ่ง ทว่าเมื่อถึงคราวเก็บเกี่ยวแล้วได้ผลผลิตไม่ถึงจำนวนที่แจ้งไว้ก็มักจะมีการขายใบขึ้นทะเบียนต่อให้กับกลุ่มธุรกิจข้าวอีกทอดหนึ่งกรณีดังที่กล่าวมาแล้วนั้น สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของตัวแทนสภาเกษตรกรจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่มีอาชีพเป็นชาวนาตัวจริงท่านหนึ่งในลักษณะที่ว่า

“ผมพูดในมุมมองของชาวนานะเพราะผมเป็นชาวนา และผมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัดถามว่าพี่น้องทราบไหมตอบได้เลยว่าทราบ ข้อที่หนึ่งเลยพี่น้องชาวนาก็เริ่มต้นด้วยการทุจริตด้วย คือการสวมสิทธิ์ นี่คือทุจริตแน่นอนอยู่แล้ว เพราะว่าในการขึ้นทะเบียนสมมุติว่ามีเนื้อที่นาอยู่ 10 ไร่ บอกว่าจะผลิตข้าวได้ 7 ตัน แต่พอผลิตได้จริง ๆ มันไม่ถึง สมมุติผลิตได้แค่ 5 ตัน เหลืออีก 2 ตันมันจะเป็นตัวเลขแล้ว คือไม่มีข้าวก็นำไปสวมสิทธิ์ได้ก็ไปหาข้าวที่อื่นไปใส่ คือพ่อค้าหาข้าวเข้าก็จะซื้อใบขึ้นทะเบียนเปล่า ๆ ไป สมมุติว่าตันหนึ่งในปีแรกขอซื้อ 1 พัน พ่อค้าก็ไปหาข้าวมาใส่แล้วก็ใส่ยอดเต็มเลขที่ขึ้นทะเบียนได้ 7 ตัน ชาวนาได้ประโยชน์เปล่า ๆ 1 ตันก็เอาแล้ว ที่เหลือพ่อค้าไปซื้อข้าวตันละ 5-7 พันบาท ก็ไปจำหน่ายตันละ 13,000 เท่าที่ความชื้นกำหนดไว้ พ่อค้าได้ตันละเกือบหมื่นบาทแล้ว อันนี้ถามว่าทุจริตไหม ตอนหลัง ๆ ท้าย ๆ ชาวนาเริ่มรู้และขายสิทธิ์ใบละ 3-4 พันนะครับ ถามว่านั่นคือการทุจริตของชาวนาแต่ชาวนาเขาได้ประโยชน์แม้ว่าเขาจะรู้ว่าทุจริตเงินจากที่ไหนเขาไม่รู้หรอก เขาได้ไง เขาเคยได้เพราะฉะนั้นเขาขายเต็มใบตอนท้าย ๆ พ่อค้าไปหาข้าวมารวมก็จะมีนายหน้ามาถามหาชาวนาแต่ละที่ว่ายังเหลือใบเปล่าอีกไหม” (รังสรรค์ กาสุรงค์, สัมภาษณ์, 2559)

ขณะที่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในโครงการจำหน่ายข้าวนั้น ก็สามารถก่อให้เกิดประโยชน์และเสียประโยชน์กับเกษตรกรชาวนาได้หลายระดับ เช่น ชาวนาที่มีฐานะยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเองนั้น ก็จะสามารถรับประโยชน์ทางอ้อมเล็ก ๆ จากโครงการจำหน่ายข้าว ด้วยการขายแรงงานหรือรับจ้างในภาคของการผลิตต่อมาเป็นกลุ่มชาวนาที่มีหรือเช่าที่ดินเพื่อปลูกข้าว แต่มีจำนวนที่ดินน้อยไม่เกิน 5 ไร่ ชาวนากลุ่มนี้ผลการศึกษาส่วนใหญ่จะผลิตข้าวไว้กินไว้ใช้ในครัวเรือน จึงไม่ได้มีการนำข้าวไปร่วมโครงการจำหน่ายข้าวแต่อย่างไร ประโยชน์จากโครงการจำหน่ายข้าวที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน จะตกอยู่กับกลุ่มชาวนาที่เพาะปลูกในแปลงนาขนาดกลางกล่าวคือพื้นที่นาที่เกินกว่า 25 ไร่ขึ้นไป รวมไปถึงกลุ่มชาวนาขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่แปลงนามากกว่า 50 ไร่ขึ้นไป ส่วนการได้ประโยชน์มากหรือน้อยนั้นอยู่ที่เนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตที่ได้เป็นตัวชี้วัด ถึงกระนั้นก็ตามกลุ่มชนชั้นชาวนาทุกกลุ่มอาจจะต้องมีการเสียประโยชน์ในขั้นตอนของการนำข้าวไปสู่โรงสีข้าวที่จำเป็นจะต้องตรวจวัดความชื้น สิ่งเจือปนและการชั่งน้ำหนัก ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

ในขั้นตอนของการนำข้าวไปจำหน่าย เกษตรกรชาวนาจะต้องนำข้าวที่เกี่ยวข้องหรือชนิดเสร็จ เป็นเมล็ดข้าวเปลือกแล้ว มาส่งที่โรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าวกับรัฐบาล โดยที่ในระยะแรก ๆ มีการจำกัดว่าจะต้องเป็นโรงสีข้าวที่อยู่ในอำเภอ จังหวัดเดียวกันกับภูมิลำเนาการผลิตข้าวเท่านั้น แต่เนื่องจากในการนำนโยบายไปปฏิบัติกลับพบว่า โรงสีข้าวที่อยู่ในโครงการไม่มีอยู่ทุกอำเภอ ทำให้เกิดปัญหาการนำข้าวไปเข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าวดังกล่าวมากพอสมควร ต่อมาภายหลังจึงได้มีการผ่อนผันโดยอนุญาตให้เกษตรกรชาวนาสามารถนำเอาข้าวเปลือกที่เก็บเกี่ยวได้ไปจำหน่ายกับโรงสีข้าวในโครงการที่ตั้งอยู่ตามอำเภอจังหวัดที่ใกล้เคียงได้ ในการนี้เมื่อเกษตรกรชาวนาบรรทุกข้าวเปลือกมาถึงโรงสีข้าวจะได้รับการชั่งน้ำหนัก ตรวจสอบความชื้น และการทดสอบเปอร์เซ็นต์ของข้าวเปลือกที่นำมารวมโครงการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการคิดคำนวณราคา สำหรับการวางหลักเกณฑ์ของโครงการจำหน่ายข้าวทางรัฐบาลมีประกาศรับจำหน่ายข้าวทั้งหมด 5 ชนิด ได้แก่ การกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกที่ความชื้น 15% แบ่งออกเป็นข้าวเปลือกเจ้าในราคา 15,000 บาทต่อตัน ข้าวเปลือกหอมมะลิที่ราคา 20,000 บาทต่อตัน ข้าวเปลือกหอมจังหวัด 18,000 บาท ข้าวหอมปทุมธานี 16,000 บาทต่อตัน และข้าวเหนียว รับประทานในอัตรา 16,000 บาทต่อตัน ทั้งนี้จะมีการหักความชื้น สิ่งเจือปน และเปอร์เซ็นต์ของข้าวเปลือกตามที่กรมการค้าภายในกำหนด ส่วนปริมาณของข้าวเปลือกโดยเฉลี่ยกับปริมาณของข้าวเปลือกจริง ๆ ที่เกษตรกรชาวนานำมาจำหน่ายให้เป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ เมื่อผ่านกระบวนการตามที่ได้กล่าวมาแล้วทางโรงสีข้าวจะมีการออกเอกสารรับข้าวเปลือกให้กับเกษตรกรชาวนา ที่เรียกว่า “ใบชั่งน้ำหนัก” ซึ่งเกษตรกรต้องนำเอาใบชั่งน้ำหนักที่ว่านี้พร้อมด้วยเอกสารการจดทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ที่ประจำอยู่ ณ จุดรับจำหน่ายข้าว โดยตามหลักการแล้วเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกเอกสารจำหน่ายข้าวที่เรียกว่า “ใบประทวน” ให้เกษตรกรภายใน 3 วัน แต่จากประสบการณ์ของผู้วิจัยพบว่าการดำเนินงานปกติแล้วในขั้นตอนนี้ โรงสีข้าวจะเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกให้กับเกษตรกร เพื่อเป็นการเอาใจลูกค้าซึ่งการดำเนินงานออกไปประทวนจะใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 7-14 วันทำการ

เมื่อหันไปพิจารณาการกำหนดชนิดและราคาจำหน่ายข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ได้มีการกำหนดดังข้อมูลในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 ชนิดและราคาจำหน่ายข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15%

ชนิดข้าว	ราคาจำหน่าย (บาท/ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	20,000
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) (ข้าวหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด)	18,000
ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 (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

ทั้งนี้ ราคาจำหน่ายข้างต้นให้ปรับเพิ่ม – ลดตามจำนวนกรัมในอัตรากรัมละ 200 บาท

ที่มา: คู่มือการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 (ฝ่ายเลขานุการ  
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. 2555)

ด้านการดำเนินโครงการ ทางรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งชุดสายตรวจเฉพาะกิจ 15 สาย เพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลการรับจำหน่าย ทั้งโรงสีและโกดังกลาง จนถึงสิ้นสุดโครงการเพื่อป้องกันการทุจริต การสวมสิทธิ์เกษตรกร การลักลอบนำเข้าข้าวจากชายแดนมาเข้าโครงการ และได้มอบหมายให้หน่วยงานที่มีผู้ตรวจราชการในส่วนภูมิภาค บรรลุโครงการจำหน่ายข้าวลงในแผนการตรวจสอบราชการปกติอีกทางหนึ่ง โดยให้จัดตั้งหน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่เร็ว (โมบาย ยูนิต) ปฏิบัติการได้ตลอด 24 ชั่วโมง และจะดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจคุณภาพข้าว(เซอร์เวเยอร์) โดยตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านคุณภาพข้าวของกรมการค้าต่างประเทศ ตรวจสอบตั้งแต่การขนข้าวสารออกจากโกดังกลางเพื่อป้องกันการทุจริต

ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง อันเกี่ยวกับการได้ต่อประโยชน์และการเสียประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นชาวนาก็คือ มีเกษตรกรชาวนาบางรายนำข้าวเปลือกมาเข้าโครงการจำหน่ายข้าวของรัฐบาลเกินกว่าปริมาณที่ได้ทำการจดทะเบียนไว้ แต่การศึกษาพบว่าในกระบวนการนำนโยบายจำหน่ายข้าว

ไปปฏิบัติช่วง 3 รอบแรก รัฐบาลประนีประนอมด้วยการยินยอมให้เกษตรกรชาวนาสามารถจำหน่ายข้าวเปลือกส่วนเกินได้ เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 20 ของปริมาณข้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แต่เริ่มแรก ตัวอย่างเช่น ถ้าหากเกษตรกรชาวนาแจ้งปริมาณข้าวเปลือกที่คาดว่าจะผลิตได้ไว้ที่ 10 ตัน แต่ทว่าในรอบฤดูการผลิตนั้นเกษตรกรชาวนาเกิดได้ผลผลิตดี และได้ข้าวเกินกว่า 10 ตัน ก็จะสามารถนำข้าวจำหน่ายกับโครงการอีก 2 ตัน รวมเป็นการจำหน่ายข้าวได้ทั้งหมด 12 ตันข้าวเปลือก อย่างไรก็ตาม หลังจากที่รัฐบาลเริ่มมีปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยมีเงินไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินตอบแทนค่าจำหน่ายข้าวให้กับเกษตรกรชาวนาในงวดต่อ ๆ มา รัฐบาลได้เริ่มหันมาใช้มาตรการจำกัดวงเงินของการรับจำหน่าย และไม่ยินยอมให้ชาวนานำข้าวส่วนเกินกว่าปริมาณที่ได้จดทะเบียนไว้เพื่อมาเข้าโครงการจำหน่ายข้าวต่อไปอีก ถึงกระนั้นก็ตามในทางปฏิบัติยังคงมีเกษตรกรชาวนาบางรายนำข้าวเปลือกส่วนที่เกินจำนวน ไปจำหน่ายให้กับองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ทั้งที่มีเจตนาสุจริตและไม่สุจริตด้วยการนำข้าวไปส่งโรงสีข้าวมากกว่าหนึ่งแห่ง เป็นเหตุทำให้เจ้าหน้าที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และเจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้าไม่ได้ตรวจปริมาณข้าวทั้งหมดของเกษตรกรในแต่ละรายจนนำไปสู่การออกใบประทวนเกินปริมาณการจดทะเบียนให้แก่เกษตรกรชาวนาบางรายการนำนโยบายไปปฏิบัติในโครงการจำหน่ายข้าวครั้งสุดท้ายช่วงฤดูการผลิตปี 2556/57 การศึกษาโครงการเรื่องการทุจริตกรณีการศึกษา: โครงการรับจำหน่ายข้าวทุกเม็ด ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ทำการศึกษารายนี้และมีข้อสรุปไว้ว่า มีเกษตรกรชาวนาที่ได้รับใบประทวนจากการจำหน่ายข้าวเกินกว่าปริมาณของการจดทะเบียนไว้กับเกษตรอำเภอเป็นจำนวนกว่า 2,000 ตัน แต่เป็นความบังเอิญที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ตรวจพบข้อมูลเสียก่อนจากระบบคอมพิวเตอร์ ดังนั้นทางธนาคารจึงปฏิเสธการจ่ายเงินให้กับเกษตรกรรายนั้น ๆ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2557) ประเด็นปัญหานี้สะท้อนถึงความพยายามช่วงชิงรักษาผลประโยชน์ส่วนเกินของแต่ละฝ่ายอย่างเห็นได้ชัด ไม่มีการจัดทำระบบบัญชีที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของสถานที่รับจำหน่ายข้าว ดังเช่น โรงสีข้าวและโกดังเก็บข้าว เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐบาลได้มีการจัดหางบประมาณจัดซื้อคอมพิวเตอร์ และมีการเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ที่ติดตั้งตามโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวไปแล้ว นอกจากนี้แล้วกรณีดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงความสมประโยชน์ระหว่างรัฐบาลที่มุ่งต่อการหาเสียงกับชาวนา โดยปราศจากความสนใจกับสถานะทางการเงินและภาระด้านการคลัง จึงปล่อยให้เกษตรกรชาวนาผลิตและนำข้าวเข้าร่วมโครงการแบบไม่มีการจำกัดจำนวนให้กับรัฐบาล ขณะที่เกษตรกรชาวนาเองก็สามารถตัดดวงผลประโยชน์จากการจำหน่ายข้าวเข้าสู่โครงการรับจำหน่ายข้าวซึ่งมีราคาสูงเป็นประวัติการณ์ เมื่อหันกลับไปพิจารณาเทียบเคียงเป็นกรณีศึกษากับประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่ร่ำรวย ซึ่งมีนโยบายการอุดหนุนเกษตรกรที่

พยายามจำกัดปริมาณผลผลิตของเกษตรกร และมีบทลงโทษเกษตรกรที่บิดพลิ้วข้อตกลงกับรัฐบาล ภายใต้โครงการนโยบายจำนำข้าวนี้มีได้หมายถึงเกษตรกรชาวนาได้ประโยชน์อย่างเดียว ในบางมิติมีข้อค้นพบว่าเกษตรกรชาวนาคงเป็นผู้เสียประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวได้เช่นกัน ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าเกษตรกรชาวนาถูกโรงสีข้าวที่นำข้าวเปลือกมาจำนำนั้น ๆ โกง โดยการโกงที่น้ำหนักข้าว โกงความชื้น และโกงสิ่งเจือปน ทำให้เกษตรกรชาวนาได้รับราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ประกาศรับจำนำของรัฐบาลค่อนข้างมาก เช่นข้าวเปลือกเจ้าที่มีราคาจำนำอยู่ที่ 15,000 บาท เกษตรกรชาวนาจะได้รับเงินเพียง 10,000 – 12,500 บาทต่อตัน ข้าวหอมมะลิ เกษตรกรได้ราคา 14,000 – 16,000 บาท จากราคาประกาศรับจำนำ 20,000 บาทต่อวัน เป็นต้น (วงศ์ เดชวิกรม, สัมภาษณ์, 2557) การช่วงชิงส่วนเกินดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นภาพของความเป็นจริงได้จากการให้สัมภาษณ์ของตัวแทนเกษตรกรจังหวัดฉะเชิงเทราท่านหนึ่งที่ว่า

“กติกาที่กำหนดไว้คือ การรับจำนำข้าวที่ตันละ 15,000 หมายถึงข้าวต้องมีความชื้นอยู่ที่ 15% แต่ชาวนาที่เก็บเกี่ยวข้าวในนาความชื้นส่วนใหญ่ก็จะอยู่ 25%คือมันจะห่างกันประมาณ 10 จุด ซึ่งถ้าช่วงไหนที่ฝนไม่ตก หรือว่าเกี่ยวข้าวในช่วงเวลาสาย ๆ หน่อย ไปจนถึงเที่ยง ๆ ความชื้นก็จะลดลงอยู่ที่ 20 – 22 สมมติว่ากำหนดราคาจำนำไว้ไว้ตันละ 15,000 ถ้าเกี่ยวความชื้น 25 มันก็จะหายไป 10 จุดถ้าเขาตัดจุดละ 120 บาท ถ้า 10 จุดก็จะหายไปเป็นเงิน 1,200 เพราะฉะนั้นชาวนารู้ว่าความชื้นของเขาถ้าไปวัดแล้วความชื้นมันหายไป 10 จุด ก็ต้องหายไป 1,200 แต่จริง ๆ แล้วเมื่อรวมกับการหักสิ่งเจือปนอะไรบ้างสุดท้ายแล้วชาวนาจะได้เงินสูงสุดประมาณ 13,000บาทต่อการนำข้าวไปจำนำที่หนึ่งตันเกษตรกรชาวนาก็ดีใจแล้ว” (รังสรรค์ กาสูลงค์, สัมภาษณ์, 2559)

การเสียประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นชาวนาอีกมิติหนึ่งก็คือ การที่เกษตรกรชาวนาได้รับใบประทวนจากโรงสีข้าวล่าช้า หรือไม่ก็เป็นกรณีที่เกษตรกรชาวนาถูกบีบให้ต้องขายข้าวให้กับโรงสีข้าว ซึ่งผลการศึกษาที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีข้อค้นพบว่าสาเหตุที่โรงสีข้าวบางแห่งออกไปประทวนให้เกษตรกรชาวนาที่นำข้าวเปลือกมาจำนำไว้ตามโครงการล่าช้าเป็นระยะเวลาหลายสัปดาห์ เพราะปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้นั้นเต็มโควตากำลังการผลิต ทำให้โรงสีไม่สามารถตีแปรสภาพเพื่อนำเอาข้าวสาร ไปส่งยังโกดังกลางได้ตามที่กระทรวงพาณิชย์ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ ในการนี้มีโรงสีข้าวบางแห่งมีเจตนาต้องการบีบให้เกษตรกรชาวนาที่ร้อนเงิน ต้องจำยอมขายข้าวเปลือกให้โรงสีข้าวในราคาตลาด เพื่อโรงสีข้าวจะได้มีการนำเอาไปสวมสิทธิ์อีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้แล้วเกษตรกรชาวนายังต้องเสียประโยชน์ จากการได้รับเงินล่าช้ากว่าปกติ เนื่องจากในตอนท้าย ๆ ของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัตินั้น รัฐบาลประสบกับปัญหาการขาดสภาพคล่อง เกิดการอนุมัติวงเงินล่าช้า จนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่สามารถจ่ายเงินให้กับเกษตรกรชาวนาได้ก่อนการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้

แล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติในขณะนั้นได้รับผลกระทบจากปัญหาทางการเมืองภายในประเทศอีกด้วย

รูปแบบอีกด้านหนึ่งของการได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์จากการโครงการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ มีผลทำให้กลุ่มชาวนารายย่อยที่เคยได้รับประโยชน์จากโครงการประกันรายได้เกษตรกรชาวนาข้าวในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะนั้น ต้องเสียผลประโยชน์ไปเมื่อนโยบายถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นโครงการรับจำนำข้าวแทน ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรชาวนารายย่อยที่มีพื้นที่ปลูกข้าวน้อยจำเป็นต้องเก็บไว้กินใช้ในครัวเรือน จึงไม่มีข้าวเหลือเพียงพอที่จะสามารถนำไปจำหน่ายหรือขายได้ แต่ถ้าหากได้ทำการขึ้นทะเบียนเกษตรกรไว้ก็จะได้รับสิทธิในการรับเงินชดเชย แต่ทว่าข้อกำหนดที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของโครงการรับจำนำข้าว ระบุชี้ชัดให้เกษตรกรชาวนาจะต้องนำข้าวเปลือกไปจำหน่ายไว้กับโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าในบางพื้นที่ไม่มีโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการ หรือบางพื้นที่ก็มีโรงสีในโครงการเพียงแห่งเดียวเท่านั้น กรณีดังกล่าวส่งผลทำให้กลุ่มเกษตรกรชาวนารายย่อยจำนวนมากไม่สามารถเข้าร่วมโครงการ และไม่สามารถได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการรับจำนำข้าว เนื่องจากมีข้อจำกัดของผลผลิตข้าวที่เก็บเกี่ยวได้ไม่คุ้มทุนต่อค่าจ้างรถบรรทุกข้าว เพื่อไปจำหน่าย ณ โรงสีข้าวในเขตพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดไว้ ในการดังกล่าวจะมีเกษตรกรชาวนารายย่อยบางรายที่จะได้ประโยชน์ไม่มากในทางอ้อม เช่น การขายข้าวให้กับกลุ่มนายทุนซึ่งอาจให้ราคาที่สูงกว่าปกติทั่วไปเล็กน้อย หรือในกลุ่มเกษตรกรชาวนาบางรายใช้วิธีการขายข้าวเปลือกพร้อมกับขึ้นทะเบียนเกษตรกรให้แก่พ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นแทนสำหรับพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นที่เดิมเคยมีบทบาทในการกว้านซื้อข้าวในท้องถิ่นอยู่ก่อนหน้า ที่รัฐบาลจะประกาศใช้นโยบายรับจำนำข้าว นั้น ส่วนใหญ่จะมีความรู้จกคุ้นเคยกับกลุ่มเกษตรกรชาวนาเป็นอย่างดี ดังนั้นความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นกับกลุ่มเกษตรกรชาวนาข้าวและนักธุรกิจโรงสีข้าวจึงมีความแนบแน่นกันมาก่อน หากจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เกื้อหนุนแก่กันและกันนั้น ผลการศึกษาครั้งนี้มีข้อค้นพบว่า ความสัมพันธ์ที่เกิดจากความเชื่อมโยงทางผลประโยชน์เกิดจากพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นเป็นฝ่ายเสนอทุนทางการผลิตให้กับกลุ่มเกษตรกรชาวนาก่อน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบลักษณะของเงินทุน บัญชี เมฆาแมลง เป็นต้น ขณะที่ความสัมพันธ์อีกซีกมุมหนึ่งพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับนักธุรกิจผู้ประกอบการโรงสีข้าว เนื่องจากผู้ประกอบการโรงสีข้าวมักได้รับประโยชน์จากพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นในการจัดซื้อจัดหาข้าวเปลือกมาป้อนสู่ระบบการผลิตให้กับโรงสีทั้งปี ดังนั้นเมื่อมองในแง่นี้พ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นจะได้ประโยชน์เหนือเกษตรกรชาวนา โดยได้ทั้งส่วนต่างของราคาและได้ทั้งค่าบริการบรรทุกข้าวของเกษตรกรชาวนาไปโรงสี ซึ่งในบางกรณีพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นอาจได้

ประโยชน์ต่อที่สามด้วยการ โกงนำหนักข้าวจากตราซังก็ได้

ในขณะที่ภาพรวมของโครงการจำหน่ายข้าวนั้น เกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่ก็เสียประโยชน์จากการขาดอำนาจในการต่อรองเรื่องของโรงสีข้าวที่สามารถนำข้าวเปลือกไปร่วมโครงการได้ และนอกจากนี้ยังพบว่า การได้ประโยชน์ตกอยู่กับเกษตรกรชาวนารายใหญ่มากกว่าเกษตรกรชาวนารายย่อย ดังจะเห็นได้จากมูลค่าของเงินรับจำหน่ายข้าวของโครงการรับจำหน่ายข้าว ในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2555 เกตุดการกระจุกตัวของเงินรับจำหน่ายข้าวที่ถูกโอนให้โดยธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นจำนวนเงินประมาณ 27,000 ล้านบาท ที่ทำการโอนให้กับกลุ่มเกษตรกรชาวนาประมาณ 30,000 ราย โดยมีรายได้จากการจำหน่ายข้าวเฉลี่ยต่อคนประมาณ 600,000 บาท ซึ่งมีปริมาณข้าวเปลือกรวม 43 ตัน ในขณะที่ยอดเงินรับจำหน่ายข้าวอีกจำนวนหนึ่งประมาณ 32,600 ล้านบาท ถูกโอนให้กับเกษตรกรชาวนาประมาณ 345,000 ราย โดยคิดคำนวณเป็นรายได้เฉลี่ยต่อคนที่ประมาณ 10,000-200,000 บาท มีปริมาณข้าวเปลือกรวม 14.3 ตัน ซึ่งถ้าหากมีการจัดแบ่งตามระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรชาวนาจะพบว่า ครัวเรือนของเกษตรกรชาวนาที่ร่ำรวยสามารถได้รับส่วนแบ่งจากผลประโยชน์ของโครงการจำหน่ายข้าวถึงร้อยละ 39 ในขณะที่ครัวเรือนของเกษตรกรชาวนารายย่อยที่มีฐานะยากจน ได้รับส่วนแบ่งจากผลประโยชน์ของโครงการจำหน่ายข้าวเพียงร้อยละ 18 เท่านั้น (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2555)

### 3. กลุ่มข้าราชการ

ในการกล่าวถึงผู้กระทำการกลุ่มข้าราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นผู้กระทำการของภาครัฐ วิทยานิพนธ์นี้มีข้อค้นพบว่า กลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับโครงการจำหน่ายข้าวมีทั้งหมด 4 กลุ่ม ได้แก่

3.1 หน่วยงานในการรับจำหน่ายข้าวเข้าสู่ระบบ โดยการทำงานผ่านคณะกรรมการ “5 เสือ” ที่ประกอบไปด้วย

ก. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล มีหน้าที่ในการกำกับดูแลเกษตรกรชาวนาและให้รายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขการรับ จำหน่ายข้าวและเป็นตัวกลางในการประสานประชาคม

ข. กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ในการประสานกับเกษตรกรชาวนาและดูแลเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่

ง. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่ออกสมุดเหลือง ทำสัญญาคู่ และนำจ่ายเงินหลังจากได้รับใบประทวน โดยทั่วไปแล้วจะใช้เวลาประมาณ 3-7 วันทำการ

จ. เกษตรอำเภอ ทำหน้าที่ในการ “รับรองพื้นที่” และ “รับรองผลผลิต”



คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการวางเงื่อนไขร่วมกันในพื้นที่ในการกำหนดระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Standard Operational Procedures) ภายในพื้นที่ว่าชาวนาต้องปฏิบัติอย่างไรในการนำข้าวเข้ามาในโครงการรับจำนำ และโรงสีต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้างในการเข้าเป็นจุดรับฝากข้าว

3.2 หน่วยงาน “รับรองพื้นที่” และ “ผลผลิต” รวมทั้งทำหน้าที่ถ่ายทอดข้อมูลประสานในเรื่องระเบียบการปฏิบัติ สื่อสารกับเกษตรกรชาวนา กลไกหลักคือเกษตรอำเภอ โดยมี 2 ช่องทางหลักประกอบด้วย (ข้าราชการท่านหนึ่งในสำนักงานเกษตรอำเภอบางน้ำเปรี้ยว, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม.2556)

ก. เวทีประชาคม : แจ่มตึกณะรัฐมนตรี ผลกระทบ การตรวจสอบ (จัดประชาคมรายหมู่บ้าน และต้องมีก่อนฤดูเก็บเกี่ยว) เพื่อให้ชาวนาที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการรับทราบรายละเอียดและปฏิบัติอย่างถูกต้อง

ข. ประสานอนุกรรมการจังหวัด: แจ่มตึกจังหวัดแก่เกษตรกรชาวนา เพื่อเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติของชาวนา โรงสี และหน่วยงานราชการเอง การปฏิบัติงานจึงจำเป็นต้องอาศัยความเชื่อมโยงระดับจังหวัดลงมา หากระดับจังหวัดไม่สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติมาได้ การทำงานในพื้นที่ก็จะสะดุดหยุดลง ทั้งนี้ เพราะนโยบายจำนำข้าวมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทุกปี คณะอนุกรรมการระดับจังหวัดจึงต้องรอมตึกณะรัฐมนตรี หากยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่แน่ชัด อาจทำให้กระบวนการล่าช้าได้

3.3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเก็บข้าว ประกอบไปด้วย องค์การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โดยทำหน้าที่ทาโกดกลาง และเปิดให้โรงสีสมัครเข้าร่วมเป็นหน่วยรับฝากข้าวและสีแปรสภาพข้าว โดยโรงสีจะมีเรื่องเงื่อนไขสภาพแวดล้อมและความพร้อมของอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น พื้นที่ตากข้าว โกดัง เครื่องวัดความชื้น เครื่องชั่งตรงวัด ฯลฯ (ในคณะกรรมการเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายจะกำหนดเรื่องในการตรวจสอบตามเนื้อหาที่เป็นของตนเอง) เมื่อตรวจสอบผ่านแล้ว ก็จะมาทำ “สัญญาฝากเก็บ” เพื่อสีแปรเป็นข้าวสารต่อไป โดยคุณสมบัติตามสัญญาคือมีหนังสือค้ำประกันเป็นส่วนของผู้ประกอบการที่ต้องออกเอง ทั้งนี้หน้าที่หลักของการเก็บและแปรสภาพข้าวจะอยู่ที่คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการสีแปรสภาพและการส่งมอบข้าว (แดง นามสมมติ, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2556)

3.4 คณะอนุกรรมการระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว และคณะอนุกรรมการให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบระดับกว้าง (Monitoring) ในการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ กลไกหลักคือ ฝ่ายปกครอง เช่น

ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานในจังหวัดอย่างกรมการค้าภายในองค์การคลังสินค้าองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เป็นต้น

ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม มีผู้กระทำการที่มีบทบาทหลัก คือ กลุ่มข้าราชการผู้กระทำการ ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติ นั้น ซึ่งจากโครงสร้างในการกำหนดและการดำเนินนโยบายข้าวของประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ที่มีการปรับโครงสร้างของคณะกรรมการในสมัยของ รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยการเพิ่มกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านข้าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการ และได้มีความพยายามของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในการเสนอให้เพิ่มตัวแทนของภาคเอกชนทั้งตัวแทนของผู้ส่งออกข้าว ตัวแทนของโรงสี และตัวแทนของชาวนาเข้าร่วมเป็นกรรมการใน คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ถูกคัดค้านจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ กระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นช่องทางให้ภาคเอกชนเข้ามามีโอกาสในการต่อรอง ผลประโยชน์เพื่อกลุ่มธุรกิจของตนเอง และเกรงว่าข้อมูลในการประชุมของคณะกรรมการอาจ สัมพันธ์กับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งควรเป็นความลับ จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาท ให้ตัวแทนของกลุ่มภาคเอกชนไปเข้าร่วมเฉพาะการประชุมในระดับอนุกรรมการนโยบายข้าว แห่งชาติไม่ครบตามองค์ประกอบและจุดมุ่งหมายเดิมในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง คณะกรรมการนโยบาย ที่ต้องการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนด ทิศทางนโยบายข้าวของประเทศ ซึ่งผลจากการที่ภาคเอกชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมใน คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ทำให้ตัวแทนภาคเอกชนมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นใน คณะอนุกรรมการฝ่ายผลิตและฝ่ายตลาด เพื่อยื่นข้อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ พิจารณาอีกครั้ง โดยที่ข้อเสนอจากอนุกรรมการไม่ได้มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายใน แนวทางที่ภาคเอกชนเสนอ จากการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมใน กระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายข้าว ทำให้การทำงานของตัวแทนภาคเอกชนที่เข้าร่วมเป็น กรรมการในอนุกรรมการด้านการผลิตและการตลาดแทบไม่มีบทบาทใด ๆ ในทางปฏิบัติ เนื่องจาก ความคิดเห็นและข้อเสนอของตัวแทนภาคเอกชนไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐอย่างเป็น รูปธรรม และในบางครั้งการประชุมยังมีบรรยากาศเป็นเพียงการแจ้งให้ภาคเอกชนรับทราบใน แนวทางของภาครัฐ โดยไม่มีการเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคเอกชนได้แสดงความคิดเห็นกลายเป็น ปัญหาของการทำงานระหว่างกันภาครัฐและภาคเอกชน ที่ทางฝั่งภาคเอกชนมองว่า ภาครัฐไม่ได้รับ ฟังและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (นายแดง นามสมมุติ, สัมภาษณ์, 9 มิถุนายน 2558)

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการที่ทำงานร่วมกันภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการมีหน้าที่หลักในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาและตัดสินใจ เนื่องจากตัวแทนของกลุ่มการเมืองที่มาทำหน้าที่เป็นกรรมการในการพิจารณา นโยบายข้าวมักจะมีกรอบและทิศทางที่กำหนดคน นโยบายมาจากพรรคต้นสังกัด และต้องการข้อมูลจากหน่วยงานราชการในส่วนของรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพื่อการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของนโยบาย ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในลักษณะที่ฝ่ายการเมืองยอมรับฟังและดำเนินตามข้อเสนอของฝ่ายข้าราชการ หรือมีความสัมพันธ์ที่ห่างเหินในลักษณะการทำงานแบบทำตามคำสั่งที่ขึ้นอยู่กับตัวแทนฝ่ายการเมืองของรัฐบาลในแต่ละสมัย (เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน, สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2558)

นอกจากนี้ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการที่ทำงานร่วมกันในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติซึ่งมีอยู่ 2 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับกระทรวงพาณิชย์ก็พบว่า มีมุมมองและทิศทางในการดำเนินนโยบายข้าวที่แตกต่างกันและมักกลายเป็นปัญหาในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะมุมมองว่า กระทรวงพาณิชย์ก็พบว่า มีมุมมองและทิศทางในการดำเนินนโยบายข้าวที่แตกต่างกันและมักกลายเป็นปัญหาในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะมุมมองว่า กระทรวงพาณิชย์ก็เน้นเฉพาะขายข้าวในปริมาณมาก ๆ โดยไม่สนใจเรื่องของคุณภาพในการผลิตข้าว ขณะที่กระทรวงเกษตรก็เน้นเฉพาะผลิตข้าวโดยไม่สนใจว่าตลาดต้องการอะไร นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของข้อมูลหลายด้านที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างสองกระทรวง ดังเช่น ปัญหาด้านข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกข้าวจากกระทรวงเกษตรที่ไม่ตรงหรือใกล้เคียงกันระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานใช้หลักและวิธีการในการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเพื่อวางแผนในการออกมาตรการต่าง ๆ ของฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์เองก็ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอและชัดเจนที่จะสามารถระบุข้อมูลของพันธุ์ข้าวที่ตลาดต้องการเพื่อให้หน่วยงานของกระทรวงเกษตรนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกข้าวรองรับความต้องการของตลาดได้ เป็นต้น อีกทั้งในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสองกระทรวงในการทำงานร่วมกันภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ได้กำหนดหน้าที่การทำงานให้กรมการค้าภายในเป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและกรมการค้าภายในเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหาอันเนื่องมาจากการหยิบยกประเด็นเพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติพิจารณาที่ฝ่ายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มองว่า มักเป็นการหยิบยกประเด็นในการนำเสนอเพื่อพิจารณาในประเด็นด้านการค้าของฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ที่มีกรมการค้าภายในทำหน้าที่เป็น

เลขานุการของการประชุม และไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาด้านการผลิตข้าวเท่าที่ควร จากปัญหาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของทั้งสองกระทรวงที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานในการวางแผนมาตรการและนโยบายข้าวภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และสัมพันธ์ไปถึงยุทธศาสตร์ข้าวไทยแต่ละฉบับที่มีเนื้อหาที่แยกส่วนกันระหว่างสองกระทรวง (เจ้าหน้าที่กรรมการข้าว, สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2558)

#### 5. กลุ่มนักการเมือง

ผลการศึกษาที่เป็นแง่มุมของผู้กระทำการที่อยู่ในกลุ่มของผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากโครงการจำนำข้าว ที่มีความเป็นไปได้ในเชิงประจักษ์อีกกลุ่มหนึ่งก็คือกลุ่มนักการเมือง ซึ่งผลการศึกษาที่ผู้วิจัยได้รับจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและจากการสังเกตการแบบมีส่วนร่วมมีข้อค้นพบว่า กลุ่มเครือข่ายนักการเมืองที่มีส่วนในการได้รับประโยชน์มีอยู่สองกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และมีบทบาทค่อนข้างสูงเกี่ยวกับการวางแผนแนวทางในการดำเนินโครงการจำนำข้าวระดับบน ขณะที่นักการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทว่าผลการศึกษารั้งนี้พบว่ากลุ่มนักการเมืองเหล่านี้อาจจะได้รับประโยชน์ในทางอ้อมมากกว่าทางตรง โดยที่ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่าง ๆ เป็นลำดับต่อไป

กลุ่มนักการเมืองระดับชาติที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และมีบทบาทค่อนข้างสูงเกี่ยวกับการวางแผนแนวทางในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวระดับบนนั้น พบว่าผลประโยชน์ภาพรวมจะอยู่ในรูปแบบของการได้ประโยชน์จากความคาดหวังในตัวนโยบาย ดังนั้นที่ผ่าน ๆ มาจึงมีการวางแผนในการดำเนินโครงการจำนำข้าวอย่างเป็นระบบ โดยเป็นการวางยุทธศาสตร์และมาตรการที่มีแนวทางความคิดมาจากพรรคเพื่อไทย ที่มีการออกแบบและการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาจากการวางโครงสร้างของคณะทำงานพรรคเพื่อไทยแล้ว สามารถสรุปได้ว่ากลุ่มนักการเมืองระดับชาตินี้ในการทำงานจะแบ่งการทำหน้าที่กันออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรค คณะกรรมการยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ของพรรค คณะกรรมการด้านกฎหมายของพรรค คณะกรรมการประสานภารกิจของพรรค และคณะกรรมการกรกฎ โดยที่คณะกรรมการทุกฝ่ายมีบทบาทหน้าที่สำคัญตามที่ได้รับมอบหมายไว้ดังต่อไปนี้ (ขนิษฐา สุขสง, 2558, หน้า 130-131)

1. คณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรคคณะกรรมการชุดนี้เป็นชุดทำงานที่คิดค้นนโยบายสำคัญใหม่ ๆ เพื่อใช้สำหรับการหาเสียงเลือกตั้งที่มีขึ้นในแต่ละครั้งซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อในการต่อสู้แข่งขันกับพรรคการเมืองต่าง ๆ กรรมการชุดนี้ส่วนใหญ่จะระดมเอามั่นสมองด้านต่าง ๆ ที่พบว่ามีแกนนำสมาชิกบ้านเลขที่ 111 และบ้านเลขที่ 109 เป็นแกนนำหลัก คณะกรรมการ

ยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทยชุดนี้ เช่น นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นประธานกรรมการ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ นายวราเทพ รัตนากร นายจาตุรนต์ ฉายแสง นายนภดล ปัทมะ นายพิชัย นริพทะพันธุ์ นายภูมิชัย เวชยชัย นายโกสิน พลกุล และนายสาโรจน์ หงส์ชูเวช เป็นต้น

2. คณะกรรมการยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ของพรรคคณะกรรมการชุดนี้เป็นชุดทำงานที่ถูกตั้งขึ้นมาแบบไม่เป็นทางการ ทั้งนี้เพราะต้องการเปิดช่องโอกาสให้กลุ่มสมาชิกพรรคบ้านเลขที่ 109 ที่เคยถูกศาลพิพากษาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 5 ปี และมีความประสงค์อยากช่วยงานพรรคได้มีโอกาสดำเนินเข้ามาช่วยเหลืองาน ซึ่งสมาชิกโดยส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี สำหรับคณะกรรมการชุดนี้มีแกนนำที่คอยดูแลยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ของพรรคอยู่ได้แก่ นายนภดล ปัทมะ นายพิชัย นริพทะพันธุ์ นายแพทย์วัลลภ ยิ่งตรง และนายชูศักดิ์ ศิรินิล เป็นต้น

3. คณะกรรมการด้านกฎหมายของพรรคคณะกรรมการชุดนี้เป็นชุดทำงานที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายสำคัญ ๆ นอกจากนี้แล้วยังเป็นคณะทำงานที่ปรึกษาข้อกฎหมายในการต่อสู้หรือฟ้องร้องคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีการดูแลที่รวมไปถึงคดีพิพาททางการเมืองที่เกิดขึ้นมาในช่วงระยะเวลานั้น ๆ อีกด้วย โดยมีแกนนำพรรคเพื่อไทยที่คอยทำหน้าที่นี้อยู่ อาทิเช่น นายพิชิต ชื่นบาน นายโกสิน พลกุล นายชูศักดิ์ ศิรินิล นายนพดล ปัทมะ และนายพีระพันธ์ พาลุสุข เป็นต้น

4. คณะกรรมการประสานภารกิจของพรรคคณะกรรมการชุดนี้เป็นชุดทำงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลฐานสนับสนุนทางการเมืองตามจังหวัดต่าง ๆ ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อไทยอยู่ บทบาทหน้าที่สำคัญก็คือการรวบรวมและการกลั่นกรองข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนในแต่ละพื้นที่และวางกรอบมาตรการในการเยียวยาแก้ไข คณะกรรมการชุดนี้เป็นชุดทำงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลฐานสนับสนุนทางการเมืองตามจังหวัดต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ มีการแบ่งการกำกับดูแลกันออกเป็นเขตพื้นที่ ได้แก่ ภาคกลางมี 4 เขตพื้นที่ ภาคเหนือมี 3 เขตพื้นที่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 6 เขตพื้นที่ ภาคใต้มี 3 เขตพื้นที่ และกรุงเทพมหานครมี 3 เขตพื้นที่

5. คณะกรรมการกรกฎคณะกรรมการชุดนี้เป็นชุดทำงานที่ประกอบด้วยนักเรียนเตรียมทหารรุ่น 10 ได้แก่กลุ่มอดีตนายทหารและนายตำรวจที่เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย โดยที่กลุ่มคณะกรรมการชุดนี้คอยทำหน้าที่ในการติดตามกระแสของขั้วกลุ่มการเมืองตรงข้ามที่ต้องการล้มล้างรัฐบาลพรรคเพื่อไทย รวมไปถึงการตรวจสอบปฏิบัติการความเคลื่อนไหวในการชุมนุมเรียกร้อง

ผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมือง เพื่อนำเอาข้อมูลเหล่านั้นมารายงานให้ทางพรรคได้รับทราบเป็นระยะ ๆ

เมื่อพิจารณาภาพรวมจากการทำหน้าที่ของคณะทำงานทั้ง 5 คณะของโครงสร้างพรรคเพื่อไทย จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรค เป็นคณะทำงานที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดของโครงสร้างทางการบริหารงานพรรคเพื่อไทย ในการวางแผนกลยุทธ์เพื่อเอาชนะพรรคการเมืองคู่แข่งชั้นอื่น ๆ ผ่านการออกแบบนโยบาย โดยที่การออกแบบนโยบายของพรรคมีข้อสังเกตว่า มีการออกแบบแนวนโยบายที่นำไปใช้นั้นจะเป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกันอย่างเป็นระบบ ดังเช่นจะสะท้อนให้เห็นได้จากการวางแผนนโยบายที่ใช้สำหรับการหาเสียงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 ที่เป็นนโยบายที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน ระหว่างนโยบายค่าจ้างค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ นโยบายการรับจำนำข้าวที่ราคา 15,000 บาทต่อตันข้าวเปลือก และนโยบายปรับฐานเงินเดือนบุคลากรศึกษาระดับปริญญาตรีที่อัตรา 15,000 บาทต่อเดือน เป็นต้น โดยเมื่อพิจารณาทั้ง 3 แนวนโยบายแล้วจะพบว่า มีลักษณะของการเป็นนโยบายที่มีเจตจำนงในการหาเสียงที่ชูประเด็นเรื่องเกี่ยวกับรายได้ทั้งสิ้น ภายใต้แนวความคิดในการปรับปรุงรายได้ของประชาชนในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับเดียวกัน

สำหรับการออกแบบโครงการจำนำข้าว นั้น จากข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของคณะกรรมการฝ่ายยุทธศาสตร์ท่านหนึ่งของพรรคเพื่อไทย สามารถสรุปได้ว่าก่อนที่จะมีการวางแผนในการกำหนดนโยบายต่างออกมาเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ทางตัวแทนพรรคพร้อมด้วยคณะกรรมการประสานภารกิจของพรรคที่ทำหน้าที่ในการดูแลฐานสนับสนุนทางการเมืองตามจังหวัดต่าง ๆ จะมีการลงสำรวจพื้นที่เพื่อสอบถามถึงความต้องการของประชาชน ก่อนที่จะมีการสรุปประมวลผลข้อมูลจากความต้องการทั้งหมดตามลำดับความจำเป็น และเสนอต่อไปยังกลุ่มแกนนำของคณะกรรมการฝ่ายยุทธศาสตร์พรรค ท้ายที่สุดเรื่องของการตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงจะขึ้นอยู่กับกลุ่มแกนนำหลัก ซึ่งถือเป็นถึงความคิดหรือมุมมองของพรรคบุคคลเหล่านั้น เช่น นายโอฬาร ไชยประวัตติ และนายพันธ์ศักดิ์ วิญญรัตน์ เป็นต้น โดยมีบุคคลที่เป็นผู้ตัดสินใจหลักคือ นายทักษิณ ชินวัตรกรณีดังเช่นที่กล่าวมานี้ยืนยันได้จากการให้สัมภาษณ์ของนายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเคยให้สัมภาษณ์ไว้ในนิตยสารForbes ในประเด็นเกี่ยวกับโครงการจำนำข้าวไว้ว่า

“โครงการนี้(หมายถึงโครงการรับจำนำข้าว) เป็นโครงการที่ผมคิดขึ้นมาคนเดียว เหมือนกับสโลแกนที่ใช้ในตอนหาเสียง ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ ” (ธีรรัตน์ รัตนเสวี, สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2555)

โดยทั้งนี้ในส่วนแนวคิดของนโยบายจำนำข้าวที่รัฐบาลใช้หาเสียงมีที่มาจากมาตรการจำนำข้าวซึ่งทำมาในทุกรัฐบาลตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการรับจำนำข้าวที่สำคัญคือ การเพิ่มราคารับจำนำข้าว ซึ่งจากหลักการกำหนดราคารับจำนำในอดีตที่จะมีการกำหนดราคารับจำนำข้าวไม่เกิน 80% ของราคารับซื้อข้าวในตลาด เพื่อจูงใจให้ชาวนามาไถ่ถอนข้าวคืนจากรัฐบาลในช่วงที่ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้น และกำหนดปริมาณการรับจำนำเพื่อนำผลผลิตข้าวออกจากระบบประมาณ 30% เฉพาะในช่วงที่ผลผลิตข้าวออกมามากจนส่งผลต่อราคาข้าวที่ปรับตัวลดลง แต่ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้เริ่มมีการประกาศราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาด ดังเช่น ในช่วงฤดูกาลผลิต 2548/49 ที่รัฐกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกเจ้านาปี 5% สูงกว่าราคาตลาดประมาณ 8.66% จนเมื่อเกิดการรัฐประหาร รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงได้มีการปรับราคารับจำนำข้าวลงมาให้ต่ำกว่าราคาตลาดอีกครั้ง ต่อมาภายหลังจากการเลือกตั้งในสมัยของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รัฐบาลจึงได้กลับมาใช้แนวทางการกำหนดราคารับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดประมาณ 29.78% ในช่วงฤดูกาลผลิต 2551/52 ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแนวนโยบายข้าวไปใช้การประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ (อิทธิ พิศาลวานิช และคณะ, 2555, หน้า 21-22)

อย่างไรก็ตามแนวทางการรับจำนำข้าวยังคงเป็นแนวทางที่พรรคเพื่อไทยมองว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม แต่ต้องมีการปรับระเบียบและกฎเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาของชาวนา เนื่องจากโครงการรับจำนำที่ผ่านมายังไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ โดยนายบรรยง ได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้

“กระบวนการรับจำนำที่ผ่านมามีปัญหาในสองประเด็น คือโครงการจำนำข้าวจะต้องสามารถพยุงราคาเพื่อไม่ให้ราคาสินค้าตกเนื่องจากสินค้าเกษตรออกตามฤดูกาล ดังนั้น รัฐบาลจะต้องมาช่วยชาวนาในการบริหารกลไกตลาด จากการที่พ่อค้าไปกดราคาในช่วงต้นฤดู การรับจำนำคือ การดึงอุปทานส่วนเกินออกมา แต่ในช่วงที่ผ่านมาในรัฐบาลอื่น ๆ ดึงออกมาน้อยเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของปริมาณข้าวเปลือกทั้งประเทศทำให้ส่วนเกินของข้าวยังอยู่ในตลาด ประเด็นที่สองคือ การรับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด ที่มีค่าใช้จ่ายจากการจำนำในการขนส่งข้าวทั้งตอนรับจำนำและตอนไปไถ่ถอนข้าวเพื่อขายพ่อค้า ซึ่งทำให้ชาวนาแบกรับค่าใช้จ่ายในขณะที่ไม่ได้สร้างให้เกิดการต่อรองทางราคากับพ่อค้าที่ไม่ได้รับผลกระทบจากราคา เพราะฉะนั้นรัฐต้องกล้าใช้ยาแรงในการช่วยเหลือชาวนาและการตั้งราคา 15,000 ถือว่าเหมาะสม เพราะรัฐบาลอภิสิทธิ์ให้ 10,000 ซึ่งเป็นราคา ที่พ่ออยู่ได้ แต่ชาวนาส่วนใหญ่มีหนี้ จากการที่ชาวนามีรายได้ต่ำมายาวนาน” (บรรยง พวงราช, สัมภาษณ์, 2558)

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ของพรรคเพื่อไทยพบว่า การดำเนินโครงการจำหน่ายข้าวของพรรคที่ผ่านมา แม้จะมีการปรับเพิ่มราคาจำหน่ายสูงกว่าราคาตลาด แต่จากสถานะการซื้อขายจริงตามระบบกลไกตลาดพบว่า ชาวนาไม่มีอำนาจต่อรอง โดยหากพิจารณาจากอัตราส่วนของชาวนาที่มีถึง 3.7 ล้านครัวเรือนหรือประมาณ 15 ล้านคน (คิดจากค่าประมาณครัวเรือนละ 4 คน) ซึ่งเท่ากับสัดส่วนของประชากรไทยประมาณ 23% เท่ากับอัตราส่วนของชาวนา 4,000 คน ต่อพ่อค้าคนกลาง 1 คนที่มีอำนาจในการกำหนดราคา ทำให้ชาวนาเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และแสดงให้เห็นถึงกลไกตลาดที่แม้จะเสรีแต่ไม่เป็นธรรม (คณะทำงาน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2558 , หน้า 5-6)

ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาและข้อบกพร่องของโครงการจำหน่ายข้าวในอดีต ทางรัฐบาลจึงได้มีการพิจารณามาตรการการช่วยเหลือชาวนาในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์รับจำหน่ายใหม่ โดยได้กำหนดรายได้ขั้นต่ำของชาวนาที่วางระดับของรายได้ให้ใกล้เคียงกับรายได้ของผู้ใช้แรงงานกล่าวคือ ชาวนาจะมีรายได้ประมาณ 259 บาท ต่อคนต่อวัน ใกล้เคียงกับรายได้แรงงานขั้นต่ำที่ 300 บาทต่อวัน โดยหากเปรียบเทียบการกำหนดราคาจำหน่ายที่ 10,000 บาท และ 15,000 บาท จะพบว่าระดับรายได้ของชาวนาจะมีความแตกต่างกันอย่างสูง กล่าวคือหากรัฐบาลกำหนดราคาจำหน่ายที่ต้นละ 10,000 บาท เมื่อทำการคำนวณรายได้เฉลี่ยสุทธิต่อคนของชาวนาจะทำให้ชาวนาได้รายได้เพียงคนละ 896.38 บาท ในขณะที่หากกำหนดราคาจำหน่ายที่ต้นละ 15,000 บาท ชาวนาจะมีรายได้ต่อเดือนต่อคนถึง 5,700.13 บาท (คณะทำงาน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2558, หน้า 24-26)

ด้วยเหตุนี้การปรับเพิ่มราคาจำหน่าย เป็น 15,000 บาท จะสามารถช่วยยกระดับรายได้ให้กับชาวนาได้อย่างแตกต่างกับการตั้งราคาจำหน่ายในแบบเดิม ซึ่งจะสามารถช่วยให้ชาวนามีชีวิตที่ดีขึ้น ได้จริง และนอกจากการเพิ่มระดับราคาในการจำหน่ายแล้วการเพิ่มปริมาณการรับจำหน่ายก็เป็นอีกหลักเกณฑ์หนึ่งที่สำคัญ เนื่องจากการดำเนินนโยบายจำหน่ายข้าวในอดีตที่ผ่านมา มีการจำกัดปริมาณการจำหน่ายข้าวผ่านระบบโควต้าตั้งแต่ประมาณหนึ่งแสนตันถึงห้าล้านตัน ในขณะที่ปริมาณข้าวที่ชาวนาต้องการจำหน่ายมีสูงถึง 7-8 ล้านตัน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม ไม่ครอบคลุม และเลือกปฏิบัติและจากปริมาณข้าวที่ไม่มากพอทำให้ไม่มีแรงผลักดันที่จะทำให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดสูงขึ้นได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงเลือกใช้การรับจำข้าวทุกเมล็ด เพื่อแก้ไขจุดอ่อนที่เกิดในโครงการจำหน่ายข้าวในอดีต และเพื่อที่รัฐจะสามารถบริหารจัดการกับกลไกตลาดให้สำเร็จได้ตามเป้าหมายของโครงการที่ต้องการเข้ามาบริหารจัดการอุปทานข้าวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้กับชาวนาแทนที่จะเป็นภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้าคนกลางหรือเจ้าของโรงสีที่มีการกดราคาข้าว ซึ่งแตกต่างจากโครงการประกันราคาข้าว ที่ปล่อยให้ข้าวอยู่ในมือของเอกชนมากเกินไป ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงมุ่งเน้นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการตลาดเองเพื่อผลประโยชน์ของชาวนาและเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกตลาด ซึ่งในท้ายที่สุดผลลัพธ์ของโครงการจะทำให้ชาวนามีช่องทาง



รายได้เพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองมากขึ้น และทำให้ยกระดับสินค้าข้าวและแก้ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนได้ในที่สุด (ยรรยง พวงราช, 2557, หน้า 101-102)

นอกจากโครงการจำนำข้าวจะมุ่งเน้นในการจัดการกับกลไกของตลาดข้าวภายในประเทศ โดยเชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนของชาวนาจากปัญหาราคาข้าวตกต่ำแล้ว รัฐบาลยังเชื่อว่า ผลการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของไทยยังมีศักยภาพในการจัดการกับกลไกของตลาดข้าวโลก ได้ด้วยจากข้อสมมติฐานที่ว่า ไทยสามารถกำหนดและมีอิทธิพลต่อราคาตลาดโลกได้ เนื่องจากเราเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ หากไทยเราไม่ปล่อยผลผลิตออกสู่ตลาดโลก จะทำให้เกิดการขาดแคลนสินค้าซึ่งจะส่งผลให้ราคาตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น เนื่องจากคู่แข่งไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ในกรณีข้าว คือ อินเดียและเวียดนามไม่สามารถเพิ่มผลผลิตได้ทัน (วิระพงษ์ ประภา, 2556, หน้า 2 อ้างถึงใน ยรรยง พวงราช, 2557)

อีกทั้ง หากพิจารณาไปในอดีตที่ผ่านมาพบว่า ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมานำเสนอหลายครั้งตั้งแต่ในสมัยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและประสบความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มของประเทศผู้ผลิตยางพารา คือ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ที่ทำให้ราคายางในตลาดโลกสูงขึ้นได้ตามที่ต้องการ จึงขยายแนวคิดมาสู่การรวมกลุ่มของประเทศผู้ผลิตข้าวที่ประกอบด้วย ไทย จีน เวียดนาม อินเดีย และปากีสถาน ที่หากรวมกลุ่มสำเร็จจะสามารถครองส่วนแบ่งในตลาดข้าวโลกประมาณ 60-70% และในสมัยรัฐบาลสมัคร ที่มี ความพยายามสร้างให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มผู้ผลิตข้าวในนามขององค์การกลุ่มประเทศผู้ส่งออกข้าวเป็นสินค้าออก (Organization of Rice Exporting Countries: OREC) ที่เลียนแบบแนวคิดการรวมกลุ่มของประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน หรือ OPEC โดยมีแผนการรวมตัวกันของประเทศผู้ผลิตข้าวรายสำคัญ 3 ประเทศ คือ ไทย เวียดนาม และอินเดีย ซึ่งมีส่วนแบ่งในตลาดโลกร้อยละ 50

จากแนวคิดพื้นฐานข้างต้น นำมาสู่การวางแผนของทีมงานในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทย ที่นำเอาแนวคิดที่เชื่อเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการกลไกตลาดข้าวโดยรัฐมาปรับใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายจำนำข้าวที่รัฐเป็นผู้กำหนดราคารับจำนำข้าวในแต่ละชนิดไว้ตายตัว โดยไม่ใช้วิธีการปรับราคารับจำนำข้าวตามสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดเอกชนเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งในส่วนของนโยบายรับจำนำข้าว ซึ่งเมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งและได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลก็ได้มีความพยายามผลักดันนโยบายจากการหาเสียงของพรรคเข้าสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล โดยมีกลุ่มตัวแทนของพรรคเพื่อไทยที่เข้าร่วมทำงานภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและตัวแทนภายในเครือข่ายนโยบายข้าว เป็นผู้ดำเนินการนโยบายต่อจากแนวนโยบายที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรคได้วางแนวทางไว้

นักการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบว่า มีบทบาทสำคัญในการรับรองพื้นที่การปลูกข้าวให้กับกลุ่มเกษตรกรชาวนาข้าว กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มนักการเมืองผู้ปกครองท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ปัญหาของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดในระดับนี้ก็คือ การรับรองการจดทะเบียนผู้ปลูกข้าวที่ไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริง กล่าวคือ โดยส่วนใหญ่แล้วจดทะเบียนเกินความเป็นจริง นอกจากนี้ยังพบว่า มีกรณีที่เกษตรกรนำเอาที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูกข้าวมาทำการจดทะเบียน จากนั้นก็มีการขายสิทธิ์ดังกล่าวให้กับเพื่อนบ้าน พ่อค้าคนกลางท้องถิ่น นายหน้าโรงสีหรือขายให้กับโรงสีข้าวโดยตรงในราคาประมาณ 500-2,000 บาทต่อตัน จากนั้นก็จะมีการไปหาซื้อข้าวเปลือกจากแหล่งอื่น ๆ มาทำการสวมสิทธิ์ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการที่กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่น ให้การรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและรับรองจำนวนพื้นที่ปลูกข้าวให้กับเกษตรกรชาวนานั้น ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่า กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นไม่ได้รับส่วนแบ่งหรือการตอบแทนที่เป็นตัวเงินหรือของมีค่าอย่างอื่น ทว่ากลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นมีความคาดหวังว่าอนาคตจะได้รับประโยชน์เป็นคะแนนเสียงจากกลุ่มชนชั้นชาวนา เนื่องจากความเป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นถือได้ว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนค่อนข้างมาก นอกจากนี้แล้ว ผลการศึกษายังมีข้อค้นพบในเชิงที่เป็นรูปธรรมว่า กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกลุ่มนายทุนนักธุรกิจ ที่มีการประกอบอาชีพธุรกิจที่มีความมั่นคงอยู่แล้วในพื้นที่นั้น ๆ เช่น การเป็นหุ้นส่วนผู้รับเหมาก่อสร้าง เจ้าของบ่อเลี้ยงปลา เจ้าของบ่อเลี้ยงกุ้ง หรือแม้กระทั่งเจ้าของธุรกิจร้านขายของชำ เป็นต้น ดังนั้นภายใต้กลไกของการนำโครงการรับจำนำข้าวปฏิบัติ กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นจึงไม่มีการเรียกรับผลประโยชน์จากโครงการดังกล่าวมากนัก เนื่องจากกลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องช่วยเหลือกลุ่มชนชั้นชาวนาไว้ โดยมุ่งหวังผลประโยชน์ต่างตอบแทนในการหาเสียงเลือกตั้ง ที่กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นอาจจะไม่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนมากในลักษณะของการอุปถัมภ์เกื้อกูลกัน กรณีดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนให้เห็น ได้จากการให้สัมภาษณ์ของผู้ปกครองท้องถิ่นท่านหนึ่งที่ว่า

“มีชาวนาหลายรายมากคิดผมในทำนองที่ว่า เงินก็ไม่ใช่ของผมและเจ้าหน้าที่รัฐหรือของกำนัน-ผู้ใหญ่ พวกเขาระบุว่าถ้าลงทะเบียนให้ ลงรายมือชื่อรับรองให้ก็จะช่วยเหลือให้ได้มีโอกาสรับเลือกตั้งครั้งต่อไป” (กำนันตำบลแห่งหนึ่งในเขตอำเภอบ้านโพธิ์, สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2559)

ผู้กระทำการกลุ่มนักการเมืองระดับชาติและกลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่น ที่อยู่ในกลุ่มของผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวคงที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วนั้น ผล

การศึกษายังมีข้อค้นพบว่าในขั้นตอนของการนำนโยบายจํานำเข้า ไปปฏิบัติ กลุ่มน้การเมืองระดับชาติและกลุ่มน้การเมืองระดับท้องถิ่นจะมีการปฏิบัติงานที่สัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการอย่างต่อเนื่องในเกือบทุกขั้นตอน ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มข้าราชการ ที่มีการทำงานร่วมกันภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการมีหน้าที่หลักในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กลุ่มการเมืองได้พิจารณาและตัดสินใจ เนื่องจากตัวแทนของกลุ่มการเมืองที่มาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการในการพิจารณา นโยบายข้าวมักจะมีกรอบทิศทางสำหรับการกำหนดนโยบายที่มาจากพรรคการเมืองต้นสังกัด และมีความต้องการข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานราชการ ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง อันสามารถนำไปสู่การกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของนโยบาย โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มข้าราชการ ที่ประจำอยู่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จะมีลักษณะความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิดกัน ที่ต่างฝ่ายต่างก็ยอมรับฟังและดำเนินตามข้อเสนอ หรือบางกรณีอาจมีความสัมพันธ์ที่ห่างเหินในลักษณะของการทำงานแบบการทะเลาะกันซึ่งขึ้นอยู่กับตัวแทนกลุ่มการเมืองของรัฐในแต่ละสมัย” (เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2558)

อย่างไรก็ตามผลการศึกษาของผู้วิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า ไม่พบข้อมูลในลักษณะของการจ่ายเงินค่าตอบแทนจากมือเกษตรกรชาวนาให้กับน้การเมืองระดับท้องถิ่น ขณะที่ผลการวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยสรุปไว้ว่า โกงดังมีการรายงานถึงปัญหาวังเด้นหาข้าวเข้าโคงดังถึงร้อยละ 48 โดยที่เจ้าของโคงดังข้าวต้องจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า (อคส.) เจ้าหน้าที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) และน้การเมืองระดับชาติ แต่ที่น่าแปลกใจมากก็คือ ไม่มีโคงดังแห่งใดเลยที่มีการรายงานว่าต้องจ่ายน้การเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะน้การเมืองท้องถิ่นอาจจะอยู่ใต้อิทธิพลของน้การเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและกล้าที่จะทำอะไรซึ่งขัดหลักการของกฎหมาย ฉะนั้นเงินที่จ่ายไปอาจจะตกอยู่กับน้การเมืองระดับชาติหลังจากนั้นมีการนำมาแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์กันภายหลัง (นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ, 2557, หน้า 4-11)

#### 6. กลุ่มผู้ตรวจคุณภาพข้าว

ในการศึกษาถึงกลุ่มผู้กระทำการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกระบวนการน้การนำนโยบายจํานำเข้า ไปปฏิบัติ สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มแรก เป็นการตรวจสอบจากภาคเอกชน เป็นการว่าจ้างเอกชนจากภายนอกทำการตรวจสอบโคงดังสินค้าของรัฐบาล เอกชนดังกล่าวถูกเรียกว่า เซอร์เวเยอร์ (Surveyor) จะทำหน้าที่ตรวจสอบจาก “ภายนอก” องค์การราชการ เอกชนดังกล่าวจะได้รับบริการว่าจ้างจากรัฐบาลในการตรวจสอบโคงดังสินค้าในพื้นที่ที่มีการรับจํานำเข้า

กลุ่มที่สอง เป็นการตรวจสอบจากภาครัฐ เป็นการตรวจสอบ “ภายใน” ผ่านการสุ่มตรวจ ของคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยตำรวจ หน่วยงานระดับกรมในจังหวัด ฝ่ายปกครอง ธนาการเพื่อ เกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรวมไปถึงกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)

ผลจากการศึกษาครั้งนี้มีข้อค้นพบว่า กลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวที่ได้ประโยชน์จาก โครงการจำหน่ายข้าวมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มจากการตรวจสอบภาคเอกชนหรือที่นิยมเรียกว่า เซอร์เวเยอร์ (Surveyor) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการว่าจ้างจากรัฐบาลในการตรวจสอบโกดังสินค้าในพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าว ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวจะประจำอยู่ตาม โรงสีข้าวหรือโกดังข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวกับรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวโดย พื้นฐานของเซอร์เวเยอร์ก็คือ การตรวจสอบคุณภาพและน้ำหนักของข้าวว่าตรงกับคำสั่งของ องค์กรคลังสินค้า หรือ องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร หรือไม่ ซึ่งถ้าหากว่ามีคุณสมบัติและคุณภาพ ตรงตามที่กำหนดไว้ ก็จะปล่อยผ่านไปเข้าป้อนเก็บไว้ในโกดัง โดยส่วนใหญ่แล้วเซอร์เวเยอร์จะทำ หน้าที่รมยารักษาสภาพข้าวด้วย โกดังสินค้าเหล่านี้ส่วนมากเป็น โกดังของรัฐบาลที่เช่าหรือจ้างจาก เอกชนรายอื่น ๆ ทั้งนี้มีการจ่ายค่าเช่าหรือค่าจ้างที่เป็นเงิน

ในการศึกษาการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากโครงการจำหน่ายข้าวในช่วงกลางน้ำ นั้น พบว่า ผู้กระทำการที่เป็นกลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวบางรายร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ใน ลักษณะของการเรียกเก็บเงินพิเศษเพื่อเป็นค่ารับข้าวเปลือกของโรงสีข้าวมาเข้าสู่โกดังเก็บข้าวกลาง ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เจาะลึก จากผู้ประกอบการ โรงสีรายหนึ่งในทำนองที่ว่า โดยปกติ ทั่วไปแล้วโรงสีผู้เป็นเจ้าของข้าวเปลือกมักจะจ่ายค่าตรวจข้าวให้กับผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวหรือ เซอร์เวเยอร์ ในอัตรากระสอบละ 2 บาท ซึ่งถือได้ว่าเป็นอัตราที่จ่ายกันโดยทั่วไปตามธรรมเนียม การปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบบางประการที่พบว่ามีเซอร์เวเยอร์บางราย เรียกเก็บผลประโยชน์เป็นค่าตรวจสอบเพิ่มเป็นกระสอบละ 7-10 บาท ขณะที่บางช่วงที่โกดังข้าว กลางขาดแคลนเซอร์เวเยอร์มีการเรียกเก็บเป็นค่าใช้จ่ายพิเศษนี้สูงถึงกระสอบละ 20 บาทก็มี ซึ่งถ้า หากเจ้าของโรงสีข้าวปฏิเสธเงื่อนไขดังกล่าว อาจทำให้รถบรรทุกข้าวของโรงสีข้าวที่ไม่ให้ความ ร่วมมือต้องจอดรอคิวการขนข้าวเปลือกขึ้น โกดังกลางเป็นระยะเวลาหลายวันต่อเนื่อง ด้วยเหตุผล ดังกล่าวทำให้โรงสีข้าวจำเป็นต้องยินยอมเสียค่าตอบแทนให้กลุ่มเซอร์เวเยอร์ เพราะเนื่องจากถ้าไม่ ให้ความร่วมมือหรือทำตามข้อเสนอก็จะให้เกิดความล่าช้า และอาจทำให้โรงสีข้าว นั้น ๆ เสีย ค่าใช้จ่ายมากกว่าการจ่ายเงินพิเศษให้กับกลุ่มเซอร์เวเยอร์ กรณีดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการให้ สัมภาษณ์ของผู้ประกอบการโรงสีข้าวรายหนึ่งที่ว่า

“สองบาทต้องจ่ายยื่นพื้น แต่ถ้าอยากให้สะดวกขึ้นเร็วขึ้นก็อาจจะต้องจ่ายเจ็ดถึงสิบบาท แล้วแต่สถานการณ์ บางช่วงที่ข้าวในโกดังกลางขาดอาจมีการเรียกถึงกระสอบละยี่สิบบาทก็มีนะ

ไม่จ่ายก็ได้นะ แต่รถบรรทุกข้าวของเราต้องจอดรอคิวนานมาก บวก ลบ คูณ หารแล้ว จ่ายให้ ผู้ตรวจสอบคุณภาพอาจเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่เราไม่ให้เงินพิเศษเขา” (ผู้ประกอบการ โรงสีข้าวรายหนึ่งในเขตอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา, สัมภาษณ์, 4 เมษายน 2559)

ผลการศึกษาของผู้วิจัยดังกล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับการได้ประโยชน์ของกลุ่มเซอร์เวย์อร์ แล้วนั้น ถูกตอกย้ำให้สามารถมองเห็นการได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม จากการแพร่ภาพออกอากาศในรายการหนึ่งของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ที่มีการรายงานข่าวในลักษณะของการตีแผ่ความจริง ด้วยการนำเสนอเทปบันทึกเสียงการสนทนาพูดคุยทางโทรศัพท์ ระหว่างเจ้าของโรงสีข้าวแห่งหนึ่งกับเซอร์เวย์อร์รายหนึ่ง ที่มีลักษณะของการเรียกรับเงินเป็นค่าตอบแทนการรับข้าวเข้าสู่โกดังกลาง ในอัตรากระสอบละ 7 บาท โดยอ้างว่าจะต้องนำเงินดังกล่าวไปให้กับเจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า และเจ้าหน้าที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่งถ้าหากโรงสีข้าวไม่ยอมจ่ายก็จะต้องนำข้าวไปส่งที่อื่น ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เป็นเจ้าของโรงสีจึงนำเรื่องไปแจ้งความ แต่สุดท้ายแล้วทางฝ่ายเจ้าของโรงสีได้รับการขอร้องจากผู้ใหญ่ท่านหนึ่งเพื่อให้ถอนการแจ้งความดำเนินคดี (สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส.1 สิงหาคม 2557) กรณีดังกล่าวจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่าการได้รับประโยชน์ทั้งจากทางตรงและทางอ้อมจากโครงการนำข้าวเข้ามานั้นมีอยู่จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับประโยชน์ของผู้กระทำการกลุ่มที่เรียกว่า เซอร์เวย์อร์

ในท่วงทำนองเดียวกันงานวิจัยนี้มีข้อค้นพบอีกด้วยว่า มีโรงสีข้าวบางแห่งที่ส่งข้าวที่มีคุณภาพต่ำ รวมถึงข้าวเปลือกที่มีความชื้นเกินกว่า 15 เปอร์เซ็นต์ เพื่อเข้าไปเก็บไว้ในโกดังกลาง โดยการยินยอมจ่ายเงินตอบแทนได้ใ้แก่กับเซอร์เวย์อร์เพิ่มขึ้นอีกเป็นกระสอบละ 200-300 บาท และด้วยสาเหตุของการให้ประโยชน์ตอบแทนแก่กลุ่มเซอร์เวย์อร์ เพื่อมุ่งหวังให้เซอร์เวย์อร์อำนวยความสะดวกให้ในการนำข้าวเข้าสู่คอกดังกลางนี้เอง จะยังผลทำให้การส่งข้าวมีความชื้นสูง และมีคุณภาพต่ำเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ข้าวเปลือกเป็นจำนวนมากที่มีอยู่ในโกดังกลางนั้นมีปัญหาด้านคุณภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากถ้าหากข้าวมีความชื้นสูงมากก็จะทำให้ข้าวเกิดเชื้อราได้ง่าย กรณีที่ว่านี้สะท้อนให้เห็นได้จากการพิจารณาผลการตรวจโกดังกลางจำนวน 1,367 แห่งของคณะกรรมการตรวจสอบสต็อกข้าว ที่มี มล.ปนัดดา ดิศกุล ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีการตรวจสอบในระหว่างวันที่ 3 มิถุนายน จนถึง วันที่ 24 กรกฎาคม 2557 สรุปผลการตรวจสอบว่า ร้อยละ 17 ของโกดังเก็บข้าวกลางที่ทำการตรวจในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น มีปัญหาเรื่องของคุณภาพข้าวและปัญหาเกี่ยวกับข้าวผิดชนิด รวมถึงการที่ข้าวมีคุณภาพต่ำ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2557)

## สรุปท้ายบท

กล่าวโดยสรุปแล้วการเมืองเกี่ยวกับกระบวนการขายข้าวของชาวนาในโครงการจำหน่ายข้าว ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็น นายกรัฐมนตรี ผู้กระทำการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการช่วงชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจ(Appropriation) ที่นำไปสู่การได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ในโครงการจำหน่ายข้าวนั้นสามารถสรุปจำแนกออกได้เป็น 6 กลุ่มผู้กระทำการได้แก่กลุ่มโรงสีข้าว กลุ่มชนชั้นชาวนากลุ่มราชการกลุ่มนักการเมืองกลุ่มผู้ตรวจคุณภาพข้าว และกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น

โครงการจำหน่ายข้าวสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการของโรงสีข้าวที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดโอกาสของโรงสีข้าวขนาดกลางและโรงสีข้าวขนาดกลางและโรงสีขนาดเล็ก ที่มีลักษณะของการดำเนินการแบบโรงสีข้าวเอกชน โรงสีข้าวชุมชน และโรงสีข้าวของสหกรณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพิจารณาโรงสีข้าว เพื่อเข้าร่วมในโครงการรับจำหน่ายข้าวที่เอื้อประโยชน์ต่อโรงสีข้าวขนาดใหญ่ โดยมีการจัดระดับโรงสีข้าวที่มีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับทางราชการในขั้นที่สูงกว่าแห่งอื่น ๆ ก็จะได้รับพิจารณาก่อนเป็นอันดับแรก ๆ อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวมถึงเงื่อนไขที่จะเข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าว โรงสีข้าวที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการจำเป็นต้องมีความพร้อมทั้งในด้านอุปกรณ์ เช่น เครื่องชั่งน้ำหนักขนาดใหญ่สำหรับรถบรรทุกข้าว เครื่องวัด ความชื้น เครื่องตรวจสอบคุณภาพข้าว เครื่องอบลดความชื้น หรือแม้กระทั่งลานตากข้าวเปลือก เป็นต้นสำหรับโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าว นั้น ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่า จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการรับจำหน่ายข้าวค่อนข้างมาก โดยที่กลุ่มโรงสีที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่เป็นกลุ่มโรงสีข้าวที่เคยได้รับเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวมาแล้ว ในสมัยรัฐบาลชุดเก่า ๆ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายมาเป็นโครงการประกันราคาข้าวในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะซึ่งโรงสีข้าวเหล่านี้ส่วนหนึ่งพบว่าไม่มีความชำนาญในเรื่องของการแข่งขันตามกลไกตลาดปกติ ที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการเลือกซื้อข้าวเปลือก รวมไปถึงความสามารถในการคิดคำนวณเพื่อเก็งกำไรข้าว ซึ่งการเข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าว จะเป็นการช่วยลดภาระการกดดันในการแข่งขันในตลาดค้าข้าวเสรีให้เก็บโรงสีข้าวเหล่านี้ เนื่องจากภายใต้โครงการจำหน่ายข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โรงสีข้าวจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนลูกจ้างของรัฐบาลที่เมื่อคิดคำนวณในภาพรวม ๆ แล้ว จะได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าค่าตอบแทนจากการแข่งขันในการทำธุรกิจข้าวตามระบบของตลาดเสรี

เมื่อหวนกลับไปพิจารณาอีกด้านหนึ่งภายใต้โครงการนโยบายจำหน่ายข้าวนี้ ไม่ได้หมายถึงเกษตรกรชาวนาได้ประโยชน์จากการขายข้าวได้ราคาสูงกว่าปกติอย่างเดียวเท่านั้นแต่อีกด้านหนึ่ง

พบว่าเกษตรกรชาวนาคตกเป็นผู้เสียประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวได้เช่นกัน โดยที่เกษตรกรชาวนาถูกโรงสีข้าวที่นำข้าวเปลือกมาจำนำนั้น ๆ มีการเอารัดรูดเปรียบในการช่วงชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจเช่น การโกงที่น้ำหนักข้าว การโกงความชื้น และการโกงสิ่งเจือปน เป็นต้น ทำให้เกษตรกรชาวนาได้รับราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ประกาศรับจำนำของรัฐบาลค่อนข้างมาก เช่น ข้าวเปลือกเจ้าที่มีราคาจำนำอยู่ที่ 15,000 บาท เกษตรกรชาวนาจะได้รับเงินเพียง 10,000 – 12,500 บาทต่อตัน ข้าวหอมมะลิเกษตรกรได้ราคา 14,000 – 16,000 บาท จากราคาประกาศรับจำนำ 20,000 บาทต่อตัน เป็นต้น การเสียประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นชาวนาอีกมิติหนึ่งก็คือ การที่เกษตรกรชาวนาได้รับใบประทวนจากโรงสีข้าวล่าช้า หรือไม่ก็เป็นกรณีที่เกษตรกรชาวนาถูกบีบให้ต้องขายข้าวให้กับโรงสีข้าว เพราะต้องการเอาเงินสดที่ได้รับจากการขายข้าวไปชำระหนี้สิน ซึ่งผลการศึกษาที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีข้อค้นพบว่าสาเหตุที่โรงสีข้าวบางแห่งออกใบประทวนให้เกษตรกรชาวนาที่นำข้าวเปลือกมาจำนำไว้ตามโครงการล่าช้าเป็นระยะเวลาหลายสัปดาห์ เพราะปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้นั้นเต็มโกดังกำลังการผลิต ทำให้โรงสีไม่สามารถสีแปรสภาพเพื่อนำเอาข้าวสาร ไปส่งยังโกดังกลางได้ตามที่กระทรวงพาณิชย์ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ ในการนี้มีโรงสีข้าวบางแห่งมีเจตนาต้องการบีบให้เกษตรกรชาวนาที่ร้อนเงิน ต้องจำยอมขายข้าวเปลือกให้โรงสีข้าวในราคาตลาด เพื่อโรงสีข้าวจะได้มีการนำเอาไปสวมสิทธิ์อีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้แล้วเกษตรกรชาวนายังต้องเสียประโยชน์ จากการได้รับเงินล่าช้ากว่าปกติ เนื่องจากในตอนท้าย ๆ ของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัตินั้น รัฐบาลประสบกับปัญหาการขาดสภาพคล่อง เกิดการอนุมัติวงเงินล่าช้า จนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่สามารถจ่ายเงินให้กับเกษตรกรชาวนาได้ก่อนการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้แล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติในขณะนั้นได้รับผลกระทบจากปัญหาทางการเมืองภายในประเทศอีกด้วย

รูปแบบอีกด้านหนึ่งของการได้ประโยชน์และการเสียประโยชน์ในการช่วงชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากโครงการจำนำข้าวไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลทำให้กลุ่มชาวนารายย่อยที่เคยได้รับประโยชน์จากโครงการประกันรายได้เกษตรกรชาวนาข้าวในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะนั้น ต้องเสียผลประโยชน์ไปเหมือนนโยบายถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นโครงการจำนำข้าวแทน ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรชาวนารายย่อยที่มีพื้นที่ปลูกข้าวน้อยจำเป็นต้องเก็บไว้กินใช้ในครัวเรือน จึงไม่มีข้าวเหลือเพียงพอที่จะสามารถนำไปจำนำหรือขายได้ แต่ถ้าหากได้ทำการขึ้นทะเบียนเกษตรกรไว้ก็จะได้รับสิทธิในการรับเงินชดเชย แต่ทว่าข้อกำหนดที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของโครงการจำนำข้าว ระบุชี้ชัดให้เกษตรกรชาวนาจะต้องนำข้าวเปลือกไปจำนำไว้กับโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งในบางพื้นที่ไม่มีโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการ หรือบางพื้นที่ก็มีโรงสีในโครงการเพียงแห่งเดียว

เท่านั้น กรณีดังกล่าวส่งผลทำให้กลุ่มเกษตรกรรชาวนารายย่อยจำนวนมากไม่สามารถเข้าร่วมโครงการ และไม่สามารถได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการจำนำข้าว เนื่องจากมีข้อจำกัดของผลผลิตข้าวที่เก็บเกี่ยวได้ไม่คุ้มทุนต่อค่าจ้างรถบรรทุกข้าว เพื่อไปจำนำ ณ โรงสีข้าวในเขตพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดไว้ ในการดังกล่าวจะมีเกษตรกรรชาวนารายย่อยบางรายที่พอจะได้ประโยชน์ไม่มากในทางอ้อม เช่น การขายข้าวให้กับกลุ่มนายทุนซึ่งอาจให้ราคาที่สูงกว่าปกติทั่วไปเล็กน้อย หรือในกลุ่มเกษตรกรรชาวนาบางรายใช้วิธีการขายข้าวเปลือกพร้อมกับขึ้นทะเบียนเกษตรกรให้แก่อู่ข้าวภายในท้องถิ่นแทน

สำหรับพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นที่เดิมเคยมีบทบาทในการซื้อข้าวในท้องถิ่นอยู่ก่อนหน้ารัฐบาลจะประกาศใช้นโยบายรับจำนำข้าว นั้น ส่วนใหญ่จะมีความรู้จุกจุกเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรรชาวนาเป็นอย่างดี ดังนั้นความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นกับกลุ่มเกษตรกรรชาวนาข้าวและนักธุรกิจโรงสีข้าวจึงมีความแนบแน่นกันมาก่อน หากจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เกื้อหนุนแก่กันและกันนั้น ผลการศึกษาครั้งนี้มีข้อค้นพบว่า ความสัมพันธ์ที่เกิดจากความเชื่อมโยงทางผลประโยชน์เกิดจากพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นเป็นฝ่ายเสนอทุนทางการผลิตให้กับกลุ่มเกษตรกรรชาวนาก่อน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบลักษณะของเงินทุน บัญเคมี ยาม่าแมลง เป็นต้น ขณะที่ความสัมพันธ์อีกซีกมุมหนึ่งพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับนักธุรกิจผู้ประกอบการโรงสีข้าว เนื่องจากผู้ประกอบการโรงสีข้าวมักได้รับประโยชน์จากพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นในการจัดซื้อจัดหาข้าวเปลือกมาป้อนสู่ระบบการผลิตให้กับโรงสีทั้งปี ดังนั้นเมื่อมองในแง่นี้พ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นจะได้ประโยชน์เหนือเกษตรกรรชาวนา โดยได้ทั้งส่วนต่างของราคาและได้ทั้งค่าบริการบรรทุกข้าวของเกษตรกรรชาวนาไปโรงสี ซึ่งในบางกรณีพ่อค้าข้าวภายในท้องถิ่นอาจได้ประโยชน์ต่อที่สามด้วยการ โกงน้ำหนักข้าวจากตราชั่งก็ได้

ขณะที่กลุ่มข้าราชการที่ทำงานร่วมกันภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการมีหน้าที่หลักในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาและตัดสินใจ เนื่องจากตัวแทนของกลุ่มการเมืองที่มาทำหน้าที่เป็นกรรมการในการพิจารณา นโยบายข้าวมักจะมีกรอบและทิศทางที่กำหนดคน นโยบายมาจากพรรคต้นสังกัด และต้องการข้อมูลจากหน่วยงานราชการในส่วนของรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพื่อการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของนโยบาย ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในลักษณะที่ฝ่ายการเมืองยอมรับฟังและดำเนินตามข้อเสนอของฝ่ายข้าราชการนอกจากนี้ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการที่ทำงานร่วมกันในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติซึ่งมีอยู่ 2 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับกระทรวงพาณิชย์ก็พบว่า มีมุมมองและทิศทางในการดำเนิน



นโยบายข้าวที่แตกต่างกันและมักกลายเป็นปัญหาในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะมุมมองว่า กระทรวงพาณิชย์ก็พบว่า มีมุมมองและทิศทางในการดำเนินนโยบายข้าวที่แตกต่างกันและมักกลายเป็นปัญหาในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะมุมมองว่า กระทรวงพาณิชย์ก็เน้นเฉพาะขายข้าวในปริมาณมาก ๆ โดยไม่สนใจเรื่องของคุณภาพในการผลิตข้าว ขณะที่กระทรวงเกษตรก็เน้นเฉพาะผลิตข้าวโดยไม่สนใจว่าตลาดต้องการอะไร นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของข้อมูลหลายด้านที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างสองกระทรวง ดังเช่น ปัญหาด้านข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกข้าวจากกระทรวงเกษตรที่ไม่ตรงหรือใกล้เคียงกันระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานใช้หลักและวิธีการในการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การตัดสินใจเพื่อวางแผนในการออกมาตรการต่าง ๆ ของฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์เองก็ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอและชัดเจนที่จะสามารถระบุข้อมูลของพันธุ์ข้าวที่ตลาดต้องการ เพื่อให้หน่วยงานของกระทรวงเกษตรนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกข้าวรองรับความต้องการของตลาดได้ เป็นต้น อีกทั้งในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสองกระทรวงในการทำงานร่วมกันภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ได้กำหนดหน้าที่การทำงานให้กรมการค้าภายในเป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและกรมการค้าภายในเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหาอันเนื่องมาจากการหยิบยกประเด็นเพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติพิจารณาที่ฝ่ายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มองว่า มักเป็นการหยิบยกประเด็นในการนำเสนอเพื่อพิจารณาในประเด็นด้านการค้าของฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ที่มีกรมการค้าภายในทำหน้าที่เป็นเลขานุการของการประชุม และไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาด้านการผลิตข้าวเท่าที่ควร จากปัญหาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของทั้งสองกระทรวงที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานในการวางแผนมาตรการและนโยบายข้าวภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาถึงกลุ่มนักการเมืองพบว่า กลุ่มเครือข่ายนักการเมืองที่มีส่วนในการได้รับประโยชน์มีอยู่สองกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และมีบทบาทค่อนข้างสูงเกี่ยวกับการวางแผนทางในการดำเนินโครงการจำนำข้าวระดับบน การศึกษาพบว่าผลประโยชน์ภาพรวมจะอยู่ในรูปแบบของการได้ประโยชน์จากความคาดหวังในตัวนโยบาย ดังนั้นที่ผ่าน ๆ มาจึงมีการวางแผนในการดำเนินโครงการจำนำข้าว โดยเป็นการวางยุทธศาสตร์และมาตรการที่มีแนวทางความคิดมาจากพรรคเพื่อไทย ที่มีการออกแบบและการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง จากการพิจารณาจากการวางโครงสร้างของคณะทำงานพรรคเพื่อไทยแล้ว สามารถสรุปกลุ่มนักการเมืองระดับชาตินี้ออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรค คณะกรรมการยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ของ

พรรค คณะกรรมการด้านกฎหมายของพรรค คณะกรรมการประสานภารกิจของพรรค และ คณะกรรมการกรกฎ ขณะที่นักการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทว่าผลการศึกษาค้นพบว่ากลุ่มนักการเมืองเหล่านี้อาจจะได้รับประโยชน์ในทางอ้อมมากกว่าทางตรง ในท่วงทำนองเดียวกันกลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่ามิตบาทสำคัญในการรับรองพื้นที่การปลูกข้าวให้กับกลุ่มเกษตรกรชาวนาข้าว กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มนักการเมืองผู้ปกครองท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ปัญหาของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดในระดับนี้ก็คือ การรับรองการจดทะเบียนผู้ปลูกข้าวที่ไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริงกล่าวคือโดยส่วนใหญ่แล้วจดทะเบียนเกินความเป็นจริง นอกจากนี้ยังพบว่ามิตบาทที่เกษตรกรนำเอาที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูกข้าวมาทำการจดทะเบียน จากนั้นก็มีการขายสิทธิ์ดังกล่าวให้กับเพื่อนบ้าน พ่อค้าคนกลางท้องถิ่น นายหน้าโรงสี หรือขายให้กับโรงสีข้าวโดยตรง

กลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวที่ได้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวมากที่สุดได้แก่ กลุ่มจากการตรวจสอบภาคเอกชนหรือที่นิยมเรียกว่า เซอร์เวเยอร์ (Surveyor) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการว่าจ้างจากรัฐบาลในการตรวจสอบ โกดังสินค้าในพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว ในการนี้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวจะประจำอยู่ตามโรงสีข้าวหรือโกดังข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวกับรัฐบาล หน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวโดยพื้นฐานของเซอร์เวเยอร์ก็คือ การตรวจสอบคุณภาพและน้ำหนักของข้าวว่าตรงกับคำสั่งขององค์การคลังสินค้า หรือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร หรือไม่ ซึ่งถ้าหากว่ามีคุณสมบัติและคุณภาพตรงตามที่กำหนดไว้ ก็จะปล่อยผ่านให้เข้าไปนำเก็บไว้ในโกดัง โดยส่วนใหญ่แล้วเซอร์เวเยอร์จะทำหน้าที่รมยารักษาสภาพข้าวด้วย โกดังสินค้าเหล่านี้ส่วนมากเป็น โกดังของรัฐบาลที่เช่าหรือจ้างจากเอกชนรายอื่น ๆ ทั้งนี้มีการจ่ายค่าเช่าหรือค่าจ้างที่เป็นเงิน นอกจากนี้แล้วยังมีข้อค้นพบว่าผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวบางรายร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ในลักษณะของการเรียกเก็บเงินพิเศษเพื่อเป็นค่ารับข้าวเปลือกของโรงสีข้าวมาเข้าสู่โกดังเก็บข้าวกลาง ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เจาะลึก จากผู้ประกอบการโรงสีรายหนึ่งในทำนองที่ว่า โดยปกติทั่วไปแล้วโรงสีผู้เป็นเจ้าของข้าวเปลือกมักจะจ่ายค่าตรวจข้าวให้กับผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวหรือเซอร์เวเยอร์ ในอัตรากระสอบละ 2 บาท ซึ่งถือได้ว่าเป็นอัตราที่จ่ายกันโดยทั่วไปตามธรรมเนียมการปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงผลการศึกษาข้อค้นพบบางประการที่พบว่ามิเซอร์เวเยอร์บางรายเรียกเก็บผลประโยชน์เป็นค่าตรวจสอบเพิ่มเป็นกระสอบละ 7-10 บาท ขณะที่มิบางช่วงที่โกดังข้าวกลางขาดแคลนเซอร์เวเยอร์มีการเรียกเก็บเป็นค่าใช้จ่ายพิเศษนี้สูงถึงกระสอบละ 20 บาทก็มี ซึ่งถ้าหากเจ้าของโรงสีข้าวปฏิเสธเงื่อนไขดังกล่าว อาจทำให้รถบรรทุกข้าว

ของโรงสีข้าวที่ไม่ให้ความร่วมมือต้องจอดรอคิวการขนข้าวเปลือกขึ้น โกดังกลางเป็นระยะเวลาหลายวันต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้โรงสีข้าวจำเป็นต้องยินยอมเสียดำเนินการให้กลุ่มเซอร์เวย์อร์ เพราะเนื่องจากถ้าไม่ให้ความร่วมมือหรือทำตามข้อเสนอก็จะให้เกิดความล่าช้า และอาจทำให้โรงสีข้าว นั้น ๆ เสียดำเนินการจ่ายมากกว่าการจ่ายเงินพิเศษให้กับกลุ่มเซอร์เวย์อร์

ขณะที่กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเมื่อเกิดโครงการรับจำนำข้าว ส่งผลทำให้ไม่สามารถยึดอาชีพเดิมในการซื้อข้าวจากเกษตรกรชาวนาโดยตรงเหมือนแต่ก่อน จึงมีการปรับตัวโดยหันมาเป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างกลุ่มโรงสีข้าวกับกลุ่มชนชั้นชาวนา ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่มีอาชีพในการซื้อขายข้าวมาอย่างยาวนาน ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นมาเป็นเวลาช้านานระหว่างกลุ่มโรงสีข้าวและกลุ่มเกษตรกรชาวนา กล่าวคือทั้งสามกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มโรงสีข้าวและกลุ่มเกษตรกรชาวนาต่างได้ประโยชน์ตอบแทนแก่กันและกัน กรณีที่วันนี้พอยกตัวอย่างให้เห็น ได้อย่างเช่น กลุ่มผู้ประกอบการโรงสีข้าวได้รับประโยชน์จากกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น จากการที่กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นออกไปตระเวนหาซื้อข้าวเปลือกมาป้อนให้กับโรงสีข้าว โดยที่โรงสีข้าวในแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องเที่ยวออกไปหาซื้อข้าวด้วยตนเอง อีกทั้งในทางปฏิบัติแล้วกลุ่มโรงสีข้าวก็จะมีความสามารถในการซื้อข้าวจากมือชาวนาได้ยากลำบากกว่ากลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ด้วยเหตุผลด้านการรู้จักที่มีมาอย่างยาวนานนั่นเอง ในทำนองเดียวกันพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นก็ได้รับประโยชน์ตอบแทนทั้งทางตรงและทางอ้อมจากกลุ่มโรงสีข้าวเช่นกัน กล่าวคือกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นสามารถมีผลกำไรจากการจัดซื้อข้าวมาส่งให้โรงสีข้าว อีกประการหนึ่งก็จะได้รับเป็นค่ารถบรรทุกข้าวซึ่งพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีรถบรรทุกอยู่แล้ว เพียงแต่ในช่วงของการนำโครงการจำนำข้าวไปปฏิบัติ นั้น พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นไม่สามารถสร้างกลไกในการรับซื้อข้าวได้เต็มรูปแบบเท่านั้นเอง ผลประโยชน์ของกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นอีกจุดลักษณะหนึ่งก็คือการได้รับส่วนต่างจากการต่อรองราคาข้าวที่หน้าลาน เช่น กรณีโรงสีข้าวให้ราคาในการซื้อขายเบื้องต้นแก่พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่ราคาตันละ 9,000 บาท แต่ในทางปฏิบัติถ้าหากพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นไปเสนอต่อรองราคากับเกษตรกรชาวนาข้าวได้ที่ราคาตันละ 8,500 บาท นั้นหมายความว่าพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจะได้รับจะได้รับการกำไรหรือที่ผู้วิจัยเรียกว่าเงินส่วนต่างจากการซื้อข้าวเป็นจำนวนเงิน 500 บาท นอกจากนี้แล้วกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่มีวิธียานมาจากนายทุนพาณิชย์ อาจจะมีการเสนอเงินลงทุนให้เกษตรกรชาวนาได้นำไปลงทุนในช่วงตอนของการลงทุนเพาะปลูกข้าวก่อน ซึ่งอยู่ในหลายลักษณะ อาทิเช่น การให้เป็นเงินลงทุนค่าไถนา การให้สินเชื่อกับปุ๋ยเคมี และสารเคมีต่าง ๆ ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าหญ้า เป็นต้น และเมื่อชาวนาขายข้าว ได้กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นก็จะมีการเก็บเงินคืนทั้งเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย โดยที่

เกษตรกรชาวนาปฏิเสศการจำยคืนได้ยากลำบาก ทั้งนี้เนื่องจากขณะนำข้าวไปขายนั้นเงินขายข้าวจะตกอยู่ในมือของกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น

## บทที่ 6

### การเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าว

#### บริบททางประวัติศาสตร์การค้าขายข้าวส่งออกของไทย

จากการศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการผลิตข้าวของไทย ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2398 จนถึง พ.ศ. 2488 ที่สามารถนำไปสู่การอธิบายความเชื่อมโยงถึงบริบททางประวัติศาสตร์ของการค้าขายข้าวส่งออกพบว่าประเทศไทยเป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าวหรือการผลิตข้าวเพื่อการบริโภคของประเทศ และข้าวไทยยังมีจุดประสงค์ของการผลิตเพื่อการบริโภค ให้กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันได้แก่ พม่า กัมพูชา ลาว เขมรและเวียดนาม ทั้งนี้เนื่องจากภูมิประเทศของไทยเป็นพื้นที่ราบลุ่มและมีแม่น้ำหลายสายหล่อเลี้ยงจึงสามารถผลิตข้าวได้ดี แต่ต่อมาอิทธิพลการขยายอาณาเขตของประเทศแถบตะวันตก ทำให้คู่แข่งสำคัญในการผลิตข้าวของไทย เช่น พม่า เป็นต้น เกิดความล้มเหลวในการปรับตัวด้านการจัดการเกี่ยวกับกระบวนการผลิตข้าว ในขณะที่ประเทศไทยนั้นสามารถปรับตัวได้ดีกว่า เนื่องจากสามารถก้าวเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย (Modernization) เพราะสามารถเจรจาทำอังกฤษ ผนวกกับคนจีนเข้ามามีอิทธิพลทางการค้า การส่งเสริมการส่งออกข้าว (Riggs, 1966)

ยุคการเริ่มต้นของสนธิสัญญาเบาว์ริง ที่เป็นการลงนามกันระหว่างตัวแทนของพระมหากษัตริย์ไทยกับรัฐบาลอังกฤษ เพื่อให้สิทธิในทางการค้ากับชาวอังกฤษที่เข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ และมีการกำหนดอัตราภาษีอากรใหม่ที่เหมาะสมกับระบบการค้าเสรี ยังผลทำให้ไทยต้องเชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลก เพราะเนื่องจากสาระสำคัญของสนธิสัญญาเบาว์ริงได้ทำลายการผูกขาดการค้าข้าวโดยรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบพาณิชย์นิยมของไทยได้สั่นสลายลง โดยมีระบบทุนนิยมเสรีได้เริ่มสถาปนาขึ้นมาแทนที่ ดังนั้นข้าวในฐานะผลผลิตหลักของไทยที่มีมาแต่ครั้งโบราณกาลกลับกลายเป็นสินค้าเสรีที่สามารถทำการค้าขายกับต่างประเทศได้ โดยที่การเก็บภาษีค้าข้าวได้ยกเลิกค่าธรรมเนียมปากเรือ และเปลี่ยนมาเป็นภาษีเฉพาะเมื่อบรรทุกข้าวลงเรือเกวียนละ 4 บาท (Siamwalla, 1975, p.141)

เมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในรูปแบบการผลิตแบบเดิม ๆ เช่น การอาศัยแรงงานทาส เป็นต้น ไม่เพียงพอต่อการตอบสนองเศรษฐกิจแบบการค้าที่มาพร้อมกับสนธิสัญญา เบาว์ริงได้ ทำให้รัฐไทยจำเป็นต้องมีการปรับตัวตามเศรษฐกิจแบบทุนนิยมพ่อค้า (Merchant capitalism) โดยเปิดโอกาสให้มีการใช้แรงงานเสรี ทั้งนี้เพื่อปรับตัวเพื่อการตอบสนอง

ต่อความต้องการของเศรษฐกิจโลกในฐานะที่ข้าวเป็นสินค้าส่งออกหลักของไทย (Prasertkul, 1989, pp. 423-426)

กระบวนการผลิตข้าวของไทยก่อนมีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ (Sufficient economy) ที่ทำการผลิตเพื่อมีวัตถุประสงค์เพื่อไว้กินใช้ในครัวเรือน โดยอาศัยพลังการผลิตจากสมาชิกในครอบครัวและเครือญาติร่วมกับแรงงานจากสัตว์เลี้ยง ได้แก่ วัวควาย เป็นต้น เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวได้มากก็จะเก็บไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือนตลอดปี หากมีส่วนเหลือจากการบริโภคก็จะมีการนำข้าวไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าอื่นที่จำเป็นภายในหมู่บ้าน (Phongpaichit and Baker, 2002, p. 451)

หลังจากที่ประเทศไทยจำเป็นต้องทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับรัฐบาลอังกฤษ กระบวนการผลิตข้าวได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือการผลิตข้าวที่มีลักษณะของการผลิตอย่างกระจัดกระจายไปตามถิ่นที่อยู่อาศัยของชาวนา มีการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างเป็นกระบวนการและมีขั้นตอนการผลิตที่มีความทันสมัย (Modernization) มากยิ่งขึ้น ประกอบกับในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีพระราชดำริส่งเสริมการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ด้วยการพัฒนากระบวนการชลประทานและขุดลอกคลอง เพื่อเปิดพื้นที่ขนาดใหญ่ในการผลิตข้าวเพื่อการค้าขาย ทั้งภายในและต่างประเทศ นอกจากนี้แล้วยังได้มีการสร้างทางรถไฟสายเหนือและสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อใช้เป็นเส้นทางคมนาคมในการขนส่งข้าวและส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวในภูมิภาคทั้งสองด้วย (รังสรรค์ ฐานะพรพันธ์, 2530, หน้า 10)

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา และการสร้างทัศนคติใหม่เกี่ยวกับการค้าขาย โดยเห็นได้จากการออกพระราชกำหนดในปี พ.ศ. 2398 เพื่อยกเลิกกฎหมายที่ห้ามส่งออกข้าว เพราะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเอื้อประโยชน์เฉพาะผู้บริโภคนั้น เนื่องจากผู้บริโภคนั้นจะสามารถซื้อข้าวได้ในราคาถูก แต่สำหรับผู้บริโภคกลับส่งผลกระทบต่อชาวนาโดยตรงกันข้าม ยังผลทำให้ชาวนาเดือดร้อนมากเมื่อขายข้าวได้ราคาต่ำ สอดคล้องกับกระแสพระราชดำริที่ว่า “ปริมาณการส่งออกจะลดลงเอง ถ้าราคาสูงเกินไป” (อินแกรม, เจมส์ ซี, 2552, หน้า 112-113)

ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 4-5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยจึงถูกเรียกว่าเป็น “สังคมผลิตข้าว” (Rice-growing society) และ “รัฐผลิตข้าว” (Rice-growing state) เพราะข้าวคือสินค้าหลักในการค้าขาย ในท่วงทำนองเดียวกันข้าวยังกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างความมั่งคั่งของกลุ่มเจ้าขุนมูลนายควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตของรัฐสมัยใหม่ที่อาศัยการเก็บรายได้จากภาษีที่ดินสำหรับปลูกข้าวและภาษีจากการส่งออกข้าวไปยังต่างประเทศ

การพัฒนาการผลิตข้าวจากเพื่อการยังชีพไปสู่การผลิตเพื่อการค้าขายนี้เอง ส่งผลให้เกิดการจัดรูปแบบที่ดินและระบบน้ำใหม่ในพื้นที่การเพาะปลูกข้าว โดยที่ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานเอกชน เช่น บริษัทขุดคลองและกุณาสยามเป็นต้น ทำหน้าที่ขุดคลองเพื่อทำการปลูกข้าวเป็นหลัก ซึ่งต่อมาได้สร้างปัญหามากในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากการทำงานในการจัดการที่ดินและน้ำไม่มีการวางแผนงานไว้อย่างเป็นระบบ ในการนี้รัชกาลที่ 5 ทรงร่วมปรึกษารือกับที่ปรึกษาเรื่องนี้กับบริษัท Homan Van Den Heide ในการสร้างระบบชลประทานสมัยใหม่ (Modern Irrigation) โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ แต่กลับมีข้อบกพร่องมากขึ้น เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ (Brummelhuis, 2005, p. 57)

ผู้กระทำที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตข้าวของไทย ตั้งแต่ยุคสมัยสนธิสัญญาเบาว์ริงเรื่อยมาจนถึงยุคสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงประกอบไปด้วยผู้กระทำการสามกลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่งได้แก่รัฐในฐานะผู้สร้างความทันสมัยให้กับการผลิตข้าว กลุ่มที่สอง ได้แก่ ชาวนาในฐานะผู้ผลิตข้าว และกลุ่มที่สาม ได้แก่ พ่อค้าชาวจีนในฐานะตัวกลางที่ทำการค้าขาย โดยกลุ่มที่มีสินทรัพย์ในระบบเศรษฐกิจดีที่สุดคือกลุ่มพ่อค้าชาวจีนและกลุ่มทุนจากภาคเอกชนชาวจีน ที่มีธุรกิจส่วนใหญ่ในการประกอบกิจการโรงสีข้าว ทำข้าวและเป็นนายหน้าค้าข้าว (หยง) ซึ่งมีส่วนแบ่งจากผลประโยชน์การค้าข้าวถึงร้อยละ 56.2 ของระบบเศรษฐกิจการค้าข้าวทั้งหมด นอกจากนี้แล้วผู้กระทำกลุ่มนี้ยังมีการพัฒนารูปแบบของการสะสมทุนจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2527 (Suehiro, 1996, p.275)

กระทั่งถึงประมาณปี พ.ศ. 2401 ในกระบวนการผลิตข้าวของไทยเพื่อการส่งออกนั้น ได้เกิดพัฒนาการแปรสภาพข้าวเปลือกให้เป็นข้าวสาร ด้วยการอาศัยเครื่องจักรกลเข้าช่วยในกระบวนการผลิต ซึ่งมีบริษัทของชาวอเมริกาเข้ามาตั้งโรงสีไอน้ำเป็นแห่งแรก แต่ประสบความล้มเหลวในการบริหารจัดการ จากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของกิจการหลายราย จนโรงสีส่วนใหญ่ตกเป็นของนักธุรกิจเชื้อสายจีนซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดธุรกิจโรงสีข้าวขึ้นในเวลาต่อมาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2431 กรุงเทพมหานครมีโรงสีไอน้ำรวมทั้งสิ้น 23 แห่ง เป็นของนักธุรกิจชาวจีนจำนวน 17 แห่ง (อินแกรม, เจมส์ ซี, 2552, หน้า 97-102) จากนั้นอีกประมาณ 30 ปีถัดมา กล่าวคือเมื่อปี พ.ศ. 2462 เกิดมีโรงสีข้าวเพิ่มขึ้นถึงจำนวน 66 แห่ง ซึ่งจากจำนวนดังกล่าวพบว่าโรงสี 56 แห่ง เป็นโรงสีข้าวของคนจีน นอกจากนี้แล้วผลการศึกษาที่ได้รับจากการศึกษาเอกสารยังมีข้อค้นพบด้วยว่า ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2431 – 2462 นอกจากจะมีโรงสีข้าวของคนจีนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากแล้ว ยังคงมีบริษัทจากแถบทวีปยุโรปพยายามสร้างโรงสีข้าวในประเทศไทยเพื่อแข่งขันกับชาวจีน แต่ก็ไม่สามารถต่อสู้กับธุรกิจของ

ชาวจีนได้ จนต้องปิดตัวเองไปในที่สุด ทำให้โรงสีข้าวทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดของประเทศ ไทยถูกผูกขาดโดยนักธุรกิจที่เป็นคนจีน (อินแกรม เจมส์ ซี, 2552, หน้า 97-102)

สำหรับวิธีการประกอบกิจการโรงสีข้าวในยุคสมัยนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของ การที่โรงสีข้าวมักจะซื้อข้าวเปลือกที่โรงสีตั้งอยู่โดยตรง จากนั้นจะดำเนินการแปรสภาพเป็น ข้าวสารเพื่อขายที่โรงสีข้าวอีกด้วย ขณะที่โรงสีข้าวบางแห่งก็เป็นผู้ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ และบางครั้งก็ขายข้าวให้กับร้านค้าในท้องถิ่นซึ่งอาจจะเป็นผู้ทำการค้าส่งออกอีกทอดหนึ่ง ส่วน ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจโรงสีข้าวของพ่อค้าชาวจีนมีอยู่ 2 ประการ ได้แก่ การควบคุมกิจการโดยรัฐบาล และการผูกขาดที่เป็นโรงสีขนาดเล็กเคลื่อนย้ายที่ตั้งได้แย่งชิง ลูกค้า ในท่วงทำนองเดียวกันชาวนาไทยรวมถึงคนไทยส่วนใหญ่เนื่องจากขาดความรู้และ ประสบการณ์ในด้านการตลาด ราคาสินค้าและการประกอบธุรกิจ รวมถึงเงินทุนสำรองที่อยู่อย่าง จำกัด ดังนั้นการกำหนดราคาข้าว กระบวนการแปรรูปและการส่งออกข้าวจึงถูกผูกขาดโดยพ่อค้า ชาวจีน และกลุ่มนักธุรกิจขนาดใหญ่ที่ใกล้ชิดกับรัฐ ทำให้ในระบบเศรษฐกิจการค้าข้าวของไทยจึง เป็นได้เพียงในฐานะของผู้ปลูกข้าวเท่านั้น (อินแกรม เจมส์ ซี, 2552, หน้า 97-102)

ภายใต้กระบวนการผลิตข้าวและการประกอบธุรกิจข้าวดังกล่าวมาแล้วนั้น พบว่าในปี พ.ศ. 2525 สถานการณ์ต่างยังถูกกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจครอบงำอยู่ กรณีดังที่วานี้ชี้ให้เห็น ได้จาก การที่กลุ่มนักธุรกิจพ่อค้าข้าวชาวจีน และกลุ่มนักธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับฝ่าย รัฐ ได้พัฒนาตนเองขึ้นสู่การเป็นพ่อค้าข้าวตระกูลใหญ่ หรือที่เรียกว่า “เจ้าสัว” ด้วยการพัฒนาการ คำข้าวภายในประเทศไปสู่การนำส่งข้าวออกไปขายยังประเทศอื่น ๆ และเข้าไปครอบครองกิจการ ธนาคารโดยลักษณะที่ว่ำนั้นกลุ่มพ่อค้าชาวจีนได้ดำเนินการจัดตั้งสมาคมค้าข้าวขึ้น เพื่อกำหนด ราคาข้าวและควบคุมการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของนักธุรกิจค้าข้าว นอกจากนี้ยังมีสมาคม ลักษณะอื่น ๆ อีก เช่น สโมสรพาณิชย์จีน กลุ่มพ่อค้าไทยและกลุ่มจีนสยาม เป็นต้น ซึ่งตระกูลเชื้อ สายจีนที่ครอบระบบเศรษฐกิจของไทยอันเกี่ยวกับการค้าข้าวและการธนาคารนั้น ได้แก่ ตระกูลหวัง หลี่ ถิ่น นวลสุข นวลกุล และเอี่ยมสุรีย์ เป็นต้น กลุ่มสมาคมคนจีนที่มีบทบาทต่อระบบการค้าข้าว และระบบสถาบันการเงิน ถือได้ว่าเป็น “กลุ่มนอกภาครัฐ” ที่เข้ามามีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและ การเมือง ปราบปรามการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่าผู้กระทำการในระบบเศรษฐกิจได้เข้ามาถ่วงดุลกับการ ใช้นโยบายผ่านอำนาจรัฐ แม้ว่าจะไม่ใช่กลุ่มที่มีอิสระอย่างเต็มที่จนเรียกได้ว่าเป็นกลุ่ม ผลประโยชน์ก็ตาม (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์, 2546, หน้า 139)

นอกจากนี้แล้ว ผลการศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2546) พบว่า ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2398 – 2520 ชาวนาไทยได้มีการบุกเบิกพื้นที่ดินเพื่อผลิตข้าวเป็นเนื้อที่กว่า 140 ล้านไร่ เมื่อเทียบเคียงกับพื้นที่เพาะปลูกข้าวเดิมที่มีอยู่ก่อน พ.ศ.2398 ที่มีอยู่เพียง 10 ล้านไร่



เท่านั้นปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ในการปลูกข้าวที่เคยกระจุกตัวอยู่รอบ ๆ กรุงเทพฯ ได้มีการขยายตัวไปสู่พื้นที่แถบปริมณฑล ดังนั้นระบบสังคมชนบทไทยจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เกิดกลุ่ม “ชาวนาอิสระ” ในฐานะของคนกลุ่มใหม่ในสังคม ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในสังคมชนบทหลังปี พ.ศ. 2398 อันเป็นผลมาจากการเข้าบุกกรุกจับจองพื้นที่ดินในการทำนาข้าวเพื่อตอบสนองการผลิตเพื่อการค้า ทั้งนี้ได้รับการสนับสนุนทางนโยบายจากรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัชกาลที่ 4-5 อันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจการผลิตเพื่อการค้าและการส่งออกข้าว กระทั่งไปถึงการเกิดขึ้นของชาวนาที่เป็นหน่วยทางเศรษฐกิจสำคัญที่ไม่ใช่เพียงเพื่อการดำรงชีพหรือวัฒนธรรมประเพณี แต่เป็นไปเพราะระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ทำให้เกิดชาวนาอิสระที่ประกอบอาชีพการทำนาข้าวเพื่อตอบสนองตลาดมากขึ้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, 2546, หน้า 7-10)

การเจริญเติบโตของธุรกิจการผลิตและการค้าข้าว ที่เป็นผลทำให้เกิดอาชีพชาวนาอิสระเป็นจำนวนมาก จึงกลายเป็นช่องทางให้รัฐบาลพยายามหารายได้จากภาษีอากรจากชาวนา ด้วยการออกพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา พ.ศ. 2444 โดยมีเป้าหมายเพื่อใช้บังคับในการเก็บภาษีอากรกับชาวนา หากชาวนาผู้ใดปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมจ่ายภาษีก็อาจถูกยึดทรัพย์สมบัติและที่ดิน หรือไม่ก็ต้องถูกเกณฑ์ไปทำงานโยธาโดยคิดค่าแรงทดแทนจำนวนเงินที่จะต้องชำระเป็นภาษีอากรค่านา สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐบาลได้มีการยกเลิกระบบการเกณฑ์แรงงานทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องแสวงหาช่องทางใหม่เพื่อทดแทนการเกณฑ์แรงงานดังกล่าวผลที่ตามมาก็คือการเกิดขึ้นของระบบภาษีรัฐูปการและภาษีค่านา (อินแกรม เจมส์ ซี, 2552, หน้า 78)

การที่รัฐบาลใช้มาตรการเก็บภาษีรัฐูปการและภาษีเงินค่านาดังกล่าว สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวนาเป็นอันมาก จนทำให้เกิดปรากฏการณ์หลีกเลี่ยงหนีไปบุกเบิกที่ดินใหม่ที่รัฐบาลยังตรวจสอบไม่ถึงทั้งนี้เพื่อหนีภาษี นอกจากนี้แล้วยังมีปรากฏการณ์รวมตัวขึ้นถวายเป็นสภาต่อพระมหากษัตริย์เพื่อขอลดหย่อนภาษีอากรอีกทางหนึ่งด้วย การเคลื่อนไหวเรียกร้องดังกล่าวมีมาอย่างต่อเนื่องจนถึงช่วงวิกฤตเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 กระทั่งก้าวสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของไทย คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงได้มีการพิจารณาลดการเก็บภาษีรัฐูปการลงมาเหลือสองบาทต่อปี และได้มีการประกาศยกเลิกระบบภาษีรัฐูปการและภาษีค่านาในปี พ.ศ. 2482 (อินแกรม เจมส์ ซี, 2552, หน้า 79-80)

กล่าวโดยสรุปแล้ว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 จนถึงปี พ.ศ. 2482 ภายใต้กระบวนการผลิตข้าวของไทยจากการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมา ทำให้สามารถมองเห็นบทบาทและความเชื่อมโยงของตัวผู้กระทำการใน 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่

1. ผู้กระทำการภาครัฐ ทั้งฝ่ายกษัตริย์และข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเปิดเสรีทางการค้าและทำให้ข้าวกลายเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจในการซื้อขายแลกเปลี่ยนไม่ใช่เพียงบริโภคภายในครัวเรือน และเพื่อสนับสนุนการผลิตข้าวเพื่อการค้า รัฐได้เข้ามาสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านที่ดินและชลประทานเพื่อจัดการรูปแบบการผลิตข้าวในประเทศ

2. ผู้กระทำการภาครัฐ ทั้ง โรงสีและนายหน้าค้าข้าวสารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากนโยบายการค้าโดยรัฐบาลในช่วงรัชกาลที่ 4 และที่ 5 กลุ่มดังกล่าวแม้จะยังไม่เข้มแข็งและยังไม่สามารถรวมตัวกันได้ แต่กลุ่มทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้เริ่มเติบโตและสะสมทุนการผลิตข้าวเพื่อการค้า

3. ผู้กระทำการชาวนา ในฐานะผู้ผลิตสินค้าข้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ชาวนาจึงเป็นส่วนสำคัญเพราะเป็นชนกลุ่มใหม่ที่เกิดจากการพัฒนาไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ของรัฐและเป็นส่วนหนึ่งกับระบบตลาดในฐานะผู้ผลิตสินค้า ชาวนาจึงสามารถถูกทำความเข้าใจได้ว่าเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจอีกกลุ่มหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายข้าวเพื่อกำกับการผลิตข้าวโดยมีเป้าหมายเพื่อการส่งออกเป็นเรื่องของนโยบายทางเศรษฐกิจที่เข้ามาควบคุมกำกับดูแลการผลิตและการซื้อขายข้าวทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ จนมาสู่ยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ คือ การเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งส่งผลสำคัญต่อรูปแบบของนโยบายข้าวที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจนนำมาสู่นโยบายควบคุมการส่งออก ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การกำหนดราคาข้าวภายในประเทศได้สร้างปัญหาให้กับระบบการเมืองและรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมที่จะต้องส่งมอบข้าวเป็นค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่อังกฤษมากถึง 1.5 ล้านตัน ซึ่งเป็นการส่งมอบในลักษณะของการให้เปล่า รัฐบาลจึงต้องการซื้อข้าวจากตลาดภายในประเทศในราคาถูก แต่ในขณะเดียวกันปรากฏว่าขณะนั้นราคาข้าวในตลาดต่างประเทศราคาสูงมาก ซึ่งถ้าหากรัฐบาลมีการปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดโลกก็จะส่งผลให้ราคาข้าวสารสูงตามไปด้วย รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี จึงคิดนโยบายควบคุมการส่งออกโดยการจัดตั้ง “สำนักงานข้าว” ขึ้นทำหน้าที่ส่งออกข้าวโดยรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว (อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ, 2531, หน้า 25)

ผลของการผูกขาดและนโยบายควบคุมการส่งออก ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมราคาข้าวในประเทศให้ต่ำลงได้ ขณะที่ราคาข้าวเปลือกจากมือชาวนาก็มีราคาถูกตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผลต่างระหว่างราคาตลาดภายนอกเมื่อเปรียบเทียบกับราคาข้าวภายในประเทศที่ค่อนข้างสูง ทำให้เกิดเป็นสิ่งที่ล่อใจกลุ่มพ่อค้าในการแสวงหาผลกำไรจากการค้าข้าว โดยใช้วิธีการกักตุนและ

ลักลอบส่งออกข้าว ผลจากการลักลอบส่งออกข้าวของกลุ่มพ่อค้านี้เอง นำไปสู่ภาวะการขาดแคลนข้าวอย่างรุนแรง และผลักดันให้ราคาข้าวสารขยับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2548, หน้า 15)

สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องจากนโยบายการควบคุมการส่งออกไม่เป็นผล จึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างนโยบายชุดใหม่ในการควบคุมการส่งออกข้าว ด้วยการหันไปเก็บภาษีพิเศษจากการส่งออกข้าว คือ “นโยบายพรีเมียมข้าว” ในปี พ.ศ.2493 หลักการสำคัญของนโยบายพรีเมียมข้าวก็คือถ้าราคาส่งออกมากก็จะเก็บภาษีมาก ถ้าราคาส่งออกน้อยก็จะเก็บภาษีน้อย กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดการจัดความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐและกลุ่มทางเศรษฐกิจ ที่รัฐบาลแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากนโยบายพรีเมียมข้าว จนสามารถเป็นแหล่งที่มาของรายได้หลักเข้ารัฐ การเจริญเติบโตของการผลิตข้าวในยุคนี้จึงมีบทบาทสำคัญกับผู้กระทำการฝ่ายรัฐที่พยายามควบคุมทั้งภาคธุรกิจและภาคการส่งออก ที่สามารถจัดการกับราคาข้าวภายในประเทศไทย โดยการใช้เหตุผลจากนโยบายพรีเมียมข้าว (สมภพ มานะรังสรรค์, 2556, หน้า 58)

เมื่อหันกลับไปพิจารณาความเปลี่ยนแปลงจากบริบททางการเมืองระดับชาติ ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2488 ถึงปี พ.ศ.2517 ที่เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจกันอย่างมาก โดยเริ่มต้นจากกลุ่มคณะราษฎร กลุ่มชาตินิยม และกลุ่มอนุรักษนิยม กระทั่งตั้งแต่ปีพ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ระบอบการเมืองไทยมีลักษณะเป็นเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian regime) ที่รัฐมีอำนาจผูกขาดทางการเมือง ส่งผลให้รัฐสามารถควบคุมบังคับการออกนโยบายได้เข้มงวดมากขึ้น เช่น นโยบายพรีเมียมข้าวและนโยบายระดับราคาสินค้าการเกษตร เป็นต้น โดยปราศจากการต่อต้านจากมวลชนในระดับที่สามารถสร้างผลสะท้อนให้กับรัฐได้

ผลของการเกิดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังผลทำให้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีแรงกดดันจากภายนอกประเทศหนักมากที่ทำให้ไทยต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสาเหตุหลักมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงแม้ว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะไม่ปรับให้ไทยเป็นประเทศฝ่ายผู้แพ้สงครามเพราะเข้าร่วมกับกองทัพญี่ปุ่นก็ตามที แต่อังกฤษยังคงไม่พอใจที่ประเทศไทยยอมให้ญี่ปุ่นตั้งฐานทัพ ในการบุกโจมตีอาณานิคมของอังกฤษ ได้แก่ พม่า มลายู และสิงคโปร์ จนนำไปสู่การทำบันทึกข้อตกลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2489 ซึ่งผู้แทนไทยจำเป็นต้องลงนามกับผู้แทนอังกฤษที่ประเทศสิงคโปร์ โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว 2 ประการ (Ingram, 1955, p. 87) ได้แก่

1. ประเทศไทยต้องส่งข้าวให้กับอังกฤษ 15 ล้านตันโดยไม่คิดมูลค่าใด ๆ (15 ล้านตันคิดเป็นเงินไทยประมาณ 2,520 ล้านบาท)

2. ข้าวที่เหลือจากการบริโภคในประเทศไทย จะต้องขายให้กับองค์กรข้าวในราคาที่ตกลงไว้

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้วนโยบายข้าวของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 จนถึง พ.ศ. 2515 ด้วยสาเหตุจากการตกอยู่ภายใต้ฝ่ายพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้รัฐบาลต้องซื้อข้าวจากตลาดภายในประเทศในราคาถูก แต่ราคาข้าวในตลาดต่างประเทศกลับมีราคาสูงมาก คือราคาสูงกว่าประมาณตันละ 40 ปอนด์ ขณะที่รัฐบาลไทยซื้อข้าวภายในประเทศเพียง 15-16 ปอนด์เท่านั้น ดังนั้นถ้าปล่อยให้ข้าวไทยมีการส่งออกโดยเสรีก็จะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย จึงทำให้รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องควบคุมการส่งออกข้าวโดยการจัดตั้ง “สำนักงานข้าว” (Rice office) ขึ้นมาทำหน้าที่ส่งออกข้าวแต่เพียงผู้เดียวหรือกล่าวได้ว่ารัฐได้ประโยชน์จากการซื้อข้าวราคาถูกมอบให้อังกฤษ แต่ชาวนาต้องแบกรับภาระราคาข้าวภายในประเทศตกต่ำ ทั้ง ๆ ที่ราคาข้าวในตลาดโลกแพง (อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ, 2531, หน้า 25; ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2548, หน้า 15)

อย่างไรก็ดี ราคาข้าวในตลาดโลกที่สูงมากกว่าภายในประเทศ 10-20 เท่าตัว ได้ดึงดูดผู้ค้าข้าวภายในประเทศให้ทำการกักตุนและลักลอบส่งออกข้าว ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศยังคงสูงด้วยเหตุนี้ในปีพ.ศ. 2493 รัฐบาลจอมพล ป. จักรกฤษณ์การควบคุมการส่งออก แต่หันไปเก็บภาษีจากการส่งออกข้าว หรือที่เรียกว่า “พรีเมียมข้าว” (Rice premium) โดยจะทำการเก็บภาษีผันแปรตามการส่งออก ด้วยเหตุนี้การกำหนดอัตราพรีเมียมจึงเชื่อมโยงกับการส่งออกอย่างเห็นได้ชัด คือ เมื่อพรีเมียมสูงการส่งออกก็จะน้อย แต่ถ้าผู้ส่งออกยังคงต้องการรักษาระดับกำไรของตนเองเอาไว้ก็ต้องหันกลับไปขอคราครับซื้อข้าวภายในประเทศแทน ชาวนาจึงกลายเป็นผู้แบกรับนโยบายพรีเมียมข้าวแทนผู้ส่งออก (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2548, หน้า 16)

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

ประเด็นสำคัญของนโยบายพรีเมียมข้าวจึงเป็นการเก็บภาษีไม่ให้มีการส่งออกข้าวอย่างเสรีทั้ง ๆ ที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูง และเมื่อภาคธุรกิจต้องการส่งออกข้าวจึงนำส่วนต่างจากการที่ถูกเก็บค่าพรีเมียมข้าวมาคราครับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ส่งผลให้ชาวนากลายเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายพรีเมียมข้าว การผลิตข้าวเพื่อขายไม่ได้สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอกับการยังชีพแม้ว่าราคาข้าวในตลาดโลกจะสูงก็ตาม การเอาไรด์เอาเปรียบชาวนาในลักษณะนี้จึงเกิดมา

จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล (การหารายได้เข้าสู่รัฐ) และการดำเนินการของภาคธุรกิจ เช่น ผู้ส่งออก และหน่วยธุรกิจในระดับท้องถิ่นที่รับซื้อข้าวเปลือก เช่น โรงสีและท่าข้าว เป็นต้น ในด้านของการกวดำรับซื้อข้าวเปลือก

ในด้านของโรงสีและพ่อค้าส่งออกที่ถือว่าความท้าทายของพ่อค้าชาวจีน คือ รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่สนับสนุนเศรษฐกิจแบบชาตินิยม โคนเห็นว่าชาวนาไทยควรจะขายข้าวและซื้อสินค้าต่าง ๆ จากธุรกิจสัญชาติไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลมีนโยบายที่จะควบคุมการดำเนินการของธุรกิจชาวจีนผ่านการควบคุมการค้าข้าว ควบคุมการก่อตั้งสมาคมชาวจีนและตั้งกลุ่มธุรกิจเชื้อสายไทย เช่น บริษัทเดินเรือสยามสตีม และบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ เป็นต้น หลายบริษัทการค้าที่เป็นธุรกิจถูกกฎหมายและได้รับอนุญาตจากรัฐบาลมีสมาชิกของคณะราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและเบเคอร์, 2546, หน้า 147-148)

นโยบายพรีเมียมข้าว นอกจากจะเป็นการเก็บรายได้เข้าสู่รัฐ แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการลดต้นทุนค่าครองชีพให้กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลให้การพัฒนาอุตสาหกรรมหลังปี 2500 มีการเติบโตมากยิ่งขึ้น เพราะสามารถใช้แรงงานโดยให้ค่าจ้างในระดับต่ำได้ ประกอบกับการพัฒนาที่ไทยร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก (World Bank) อย่างใกล้ชิดในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 และการช่วยประเทศไทยร่างแผนพัฒนาเกษตรกรรมการลงทุนด้านการผลิตสินค้าเกษตรผ่านองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (United States Agency for International Development, USAID) กระบวนการผลิตข้าวของไทยจึงถูกพัฒนาขึ้นควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม (Nikol et al., 1982, pp. 3-5; Phongpaichit and Baker, 2002, p. 452; Turton, 1992, p. 72)

การเก็บภาษีพรีเมียมข้าวเป็นรายได้หลักของ “กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” ด้วยเหตุผล 3 ประการ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2546, หน้า 38) คือ

1. การจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวมีผลในการกวดำข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก พรีเมียมข้าวจึงเป็นการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ
2. การจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว มีผลให้ค่าครองชีพในภาคเมืองต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเกื้อกูลต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม
3. พรีเมียมข้าวเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล หากยกเลิกการเก็บภาษีประเภทนี้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่สามารถมีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีพรีเมียมข้าวเป็นรายได้หลัก ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้นสามารถสรุปเป็นตัวเลขให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นได้จากตารางที่ 7 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 7 ปริมาณข้าวช่วงเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม พ.ศ. 2504-2518

ปริมาณข้าวช่วงเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม พ.ศ. 2504-2518		
พ.ศ.	จำนวนเงินปริมาณ (ล้านบาท)	ค่าปริมาณ (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	660.72
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, 2558

นโยบายที่สำคัญควบคู่ไปกับการจัดเก็บปริมาณข้าว คือ “นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก” เป็นนโยบายที่เข้ามาแก้ไขราคาข้าวเปลือกตกต่ำด้วยการที่รัฐบาลจะเป็นผู้ “รับซื้อ” ข้าวเปลือกนั้น โดยรัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในการยกระดับราคาข้าวเปลือกครั้งแรกในปี พ.ศ.2498 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า (อคส.) เพื่อช่วยในการรักษาระดับราคาสินค้าให้แก่ผู้ผลิตและชาวนา การยกระดับราคาสินค้าเกษตรของ อคส. ได้เริ่มรับซื้อข้าวเปลือกตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แต่การเข้ามารับซื้อข้าวเปลือกดังกล่าวยังไม่ใช่โครงการที่ชัดเจนของรัฐบาล นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลจึงเริ่มมีความชัดเจนในปีพ.ศ. 2509 (วันชัย มีชาติ, 2532, หน้า 16)

ในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2508 คณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีมติแต่งตั้ง “คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ได้แก่ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็น ประธาน และผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนา พัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ทำการ วางโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านต่าง ๆ เช่น การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น การพยุงราคา ข้าวเปลือก และการช่วยเหลือด้านสินเชื่อให้กับเกษตรกร โดยทำการช่วยเหลือผ่านสถาบัน ชาวนา กลุ่มชาวนาสหกรณ์ และสมาคมชลประทานราษฎร์ ด้วยเหตุนี้นโยบายระดับราคา ข้าวเปลือกจึงถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่องหลังจากปี พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา นโยบายระดับราคา ข้าวเปลือก จึงเป็นรูปแบบของนโยบายรับซื้อข้าวโดยรัฐบาล เพื่อเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาตลาด ข้าวเปลือก โดยหน่วยงานหลักที่ทำการรับซื้อข้าวเปลือกไม่ใช่องค์การคลังสินค้า (อคส.) แต่เป็น “องค์การตลาดเพื่อการเกษตร” (อ.ต.ก.) เป้าหมายของนโยบายจึงเป็นการกระตุ้นให้ราคาข้าวเปลือก ในตลาดภายในประเทศมีราคาสูงขึ้น (วันชัย มีชาติ, 2532, หน้า 16-17)

ดังนั้น นโยบายภาษีพรีเอมิชข้าวที่ส่งผลให้เกิดการกดราคาข้าวภายในประเทศ ในขณะที่ นโยบายระดับราคาสินค้าเกษตรถูกนำมาปฏิบัติเพื่อจัดการกับปัญหาราคาคต่ำดังกล่าว ช่วงเวลา นี้ตัวแสดงอย่างภาครัฐได้รับประโยชน์อย่างมากจากนโยบายพรีเอมิชข้าว และพยายามต่อต้านจาก กลุ่มธุรกิจพ่อค้าส่งออกที่ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาของพรีเอมิชข้าว และตัวแสดงอย่างชาวนาเป็น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากราคาข้าวภายในประเทศที่ตกต่ำมากที่สุด ซึ่งภายใต้บริบทของการเมืองที่ เป็นเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian regime) ทำให้การเคลื่อนไหวของชาวนาเพื่อแสดงข้อ เรียกร้องยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ แต่การก่อตัวของกลุ่มนอกภาครัฐ ทั้งภาคธุรกิจและชาวนาได้ เติบโตขึ้นอย่างมากในยุคต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้วประวัติ นโยบายก่อน โครงการจำนำข้าวนั้น นโยบายข้าวของไทยเป็น นโยบายในเชิงที่เป็นนโยบายราคาข้าว โดยใช้วิธีการกำหนดมาตรการเพื่อการควบคุมจำกัดเรื่องการ ส่งออก และการกำหนดมาตรการการช่วยเหลือด้านราคาข้าวเปลือกให้กับเกษตรกร ในส่วนของ มาตรการที่ใช้สำหรับการควบคุมการส่งออกนั้น รัฐบาลมีการเข้มงวดจริงจังหลังจากที่มีการลงนาม ในสนธิสัญญาเบาริ่งในปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา ที่ได้นำระบบการค้าเสรีจากอังกฤษเข้ามาใช้ โดยใน ส่วนการค้าข้าวรัฐจะเข้ามาแทรกแซงด้วยการสงวนสิทธิห้ามส่งออกเฉพาะในบางช่วงที่ประเทศ ขาดแคลนข้าว จนกระทั่งถึงปี 2482 รัฐจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการออกกฎหมายด้านการค้าข้าว ต่างประเทศเป็นครั้งแรกด้วยพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่างพุทธศักราช 2482 และการออกกฎหมายฉบับต่อ ๆ มา เพื่อการ

กำกับและควบคุมการส่งออกข้าวให้สอดคล้องตามสถานการณ์ข้าวภายในประเทศและสถานการณ์ข้าวโลก ดังเช่น การออกพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าวพุทธศักราช 2489 และพระราชบัญญัติการค้าพุทธศักราช 2489 ที่มีการระงับการอนุญาตให้เอกชนส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศเพราะรัฐต้องรวบรวมข้าวเพื่อส่งมอบให้องค์การสหประชาชาติตามข้อผูกพันสัญญาสมบูรณแบบที่ทำภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ในระยะต่อมาเมื่อสถานการณ์ข้าวโลกได้เปลี่ยนแปลงไปจากการที่ประเทศที่ผลิตข้าวในแต่ละภูมิภาคของโลกสามารถผลิตข้าว ได้เพิ่มขึ้น ทำให้มีการแข่งขันการขายข้าวเพิ่มขึ้น รัฐบาลไทยก็ได้มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ เนื่องจากการค้าข้าวโดยรัฐบาลในระยะนี้ไม่เหมาะสมกับการแข่งขันในตลาดโลก จึงได้มีการประกาศกระทรวงเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2498 ให้พ่อค้าข้าวสามารถส่งออกข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศได้โดยมีรัฐบาลควบคุมผ่านการออกใบอนุญาตและการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (พรีเมียมข้าว) ทั้งนี้ก็เพื่อควบคุมปริมาณการส่งออกข้าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ข้าวของประเทศในแต่ละปี

ด้านการดำเนินนโยบายข้าวภายในประเทศ รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายในสองแนวทาง คือ การดำเนินนโยบายเพื่อเอาใจผู้บริโภค ซึ่งเป็นนโยบายที่สัมพันธ์กับมาตรการด้านการส่งออกข้าวดังที่กล่าวไปข้างต้น ด้วยการเก็บค่าพรีเมียมข้าวเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวให้อยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถบริโภคข้าวสารในราคาถูกและเป็นสวัสดิการให้กับผู้บริโภค ในช่วงปี 2509 – 2516 ที่ราคาข้าวในตลาดโลกแปรปรวนสูง นอกจากนี้ยังมีการออกมาตรการเสริมอื่น ๆ ที่ผนวกกับนโยบายพรีเมียมข้าว เช่น มาตรการการจำกัดการส่งออกข้าว มาตรการการห้ามส่งออกในบางปี การกำหนดโควตาการส่งออก และมาตรการข้าวสำรองจากผู้ส่งออกในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งมาตรการเหล่านี้นอกจากจะสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศแล้ว ยังเป็นการกดดันให้ราคาข้าวสารและข้าวเปลือกในประเทศลดต่ำลงเพื่อเอาใจผู้บริโภค (สมพร อิศวิลานนท์, 2554, หน้า 5-6)

ด้านการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวนา รัฐบาลได้ดำเนินการครั้งแรกในปี 2503 ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสำรองข้าว โดยมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดที่มีการร้องเรียนว่าราคาข้าวเปลือกตกต่ำหรือขายได้ในราคาที่ไม่เป็นธรรม แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดและขาดเงินทุนหมุนเวียน ในปี 2508 จึงได้มีการแต่งตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีโครงการเร่งรัดช่วยเหลือชาวนาทั้งในด้านของการพยุงราคาข้าวเปลือก การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และการช่วยเหลือสินเชื่อการเกษตร โดยในส่วนของความช่วยเหลือเพื่อพยุงราคาข้าวนั้น ได้มีการมอบหมายให้ทั้งองค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร คณะกรรมการสำรองข้าว และบริษัทเอกชนมาทำหน้าที่ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากประชาชน ทั้งนี้



รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงด้วยการกำหนดเป็นมาตรการพุงราคาข้าวเปลือกเฉพาะในบางปีการผลิตที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำเท่านั้น

โดยทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายเพื่อเอาใจผู้บริโภคและการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวนา จะมีการดำเนินนโยบายที่สลับซับซ้อนกันไปตามสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดโลกที่กระทบต่อสถานการณ์ราคาข้าวภายในประเทศ จนต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติเขียวจากการค้นพบนวัตกรรมด้านพันธุ์ข้าวชนิดใหม่ IR8 ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง สามารถปลูกได้ทุกฤดู มีการตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีดี ให้ผลผลิตสูงเมื่อปลูกในพื้นที่ชลประทาน ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำเอาพันธุ์ข้าวดังกล่าวมาปรับปรุง ผสมพันธุ์ข้าวพื้นเมือง กลายเป็นพันธุ์ข้าว กข1 และพันธุ์ข้าวชนิดอื่น ๆ ที่ไม่ไวต่อแสง ซึ่งได้มีการส่งเสริมให้เพาะปลูกในไร่นาดังแต่ปี 2510 ทำให้เกิดเป็นการปลูกข้าวนาปรังขึ้น โดยสามารถปลูกได้ในเฉพาะพื้นที่ชลประทาน ซึ่งได้มีการขยายตัวของการปลูกข้าวนาปรังจากประมาณ 0.85 ล้านไร่ และมีผลผลิตเพียง 0.39 ล้านตัน ในช่วงปี 2511-2515 เป็น 9.45 ล้านไร่ และมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเป็น 6.35 ล้านตัน ในช่วงปี 2546-2550 (สมพร อิศวิลานนท์, 2554, หน้า 5-6)

ผลจากการปฏิวัติเขียว ได้ส่งผลโดยตรงต่อ ผลผลิตข้าวทั่วโลก เนื่องจากอุปทานผลผลิตข้าวโลกและของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้อุปทานข้าวในตลาดส่งออกขยายตัว และสถานการณ์ภาวะการขาดแคลนข้าวพ่นคลาญลง ราคาข้าวในตลาดโลกได้ถูกกดดันจากอุปทานผลผลิตข้าวที่มีมาก ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อตลาดข้าวเปลือกภายในประเทศที่ลดต่ำลง จนรัฐบาลได้มีการยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวในปี 2529 และทำให้อิทธิพลของตลาดการค้าข้าวที่เกยอยู่ในมือประเทศผู้ผลิตหรือประเทศผู้ส่งออกข้าวย้ายมาอยู่ในมือประเทศผู้นำเข้าข้าวหรือผู้บริโภคในตลาดนำเข้าข้าว ที่มีอิทธิพลต่ออำนาจการตลาด ในขณะที่นโยบายข้าวของไทยก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจากนโยบายการเอาใจผู้บริโภค (Consumer-led food policy) ไปสู่ นโยบายการเอาใจผู้ผลิต (Producer-led food policy) ดังนั้นการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐจากแทรกแซงกลไกตลาดข้าวสารและตลาดส่งออก ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือก เพื่อยกระดับราคาให้ผู้ผลิตได้รับราคาที่สูงขึ้น (สมพร อิศวิลานนท์, 2554, หน้า 58-59)

### กระบวนการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ในโครงการจำหน่ายข้าว

การศึกษารูปแบบของการระบายข้าวภายใต้โครงการรับจำหน่ายข้าวในบพทนั้น ผู้วิจัยขอเสนอรูปแบบของกระบวนการขายข้าวในโครงการรับจำหน่ายข้าว ในรูปแบบของการขายข้าวแบบ

รัฐต่อรัฐ (Government to Government Sale หรือที่เรียกว่า G-to-G) ซึ่งเป็นการขายข้าวให้ผู้เสนอราคาซื้อแบบลับ ๆ

สำหรับกระบวนการแบบประชานิยมที่ถูกนำมาใช้ในโครงการรับจำนำข้าว โดยเริ่มจากการที่ชนชั้นนำข้าราชการเสนอการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ ผ่านความเห็นชอบจากนักการเมืองในฝ่ายรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น อนุมัติเห็นชอบให้ขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ โดยมีนายทุนพ่อค้าขายส่งออกมาร่วมกระบวนการสร้างภาพการซื้อข้าวแบบรัฐต่อรัฐรวมไปถึงการที่นายทุนพ่อค้าขายปลีกนำข้าวในโครงการรับจำนำข้าวออกไปขายในราคาต่ำกว่าราคาจำนำข้าว สามารถอธิบายสรุปได้ดังต่อไปนี้

เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อที่ประชุมรัฐสภา โดยมีนโยบายนำระบบจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยกำหนดราคาจำนำสำหรับข้าวเปลือกเจ้า 100 เปอร์เซ็นต์ และข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม) ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท เป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ครั้นวันที่ 8 กันยายน 2554 นางสาวยิ่งลักษณ์มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 153/2554 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการข้าวรวมถึงการเสนอกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวต่อคณะรัฐมนตรีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้การจัดการข้าวสอดคล้องกันทั้งระบบและมีการพัฒนาต่อเนื่อง การอนุมัติแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าว แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน คณะที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการด้านการผลิต การตลาด และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้าว โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายกิตติรัตน์ วัฒนอง) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอ โฉ่ง วัจนะพุกกะ และกรรมการอื่นรวม 24 คน เป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นกรรมการและเลขานุการ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ จากนั้นมีการประชุม กขช. ครั้งแรก เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2554 โดยนางสาวยิ่งลักษณ์เป็นประธานการประชุม และนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ นายภูมิ สาระผล พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ นายมนัส สร้อยพลอย นายทิมพร นาทรทัต และนายอักรพงศ์ ช่วยเกลี้ยง ได้เข้าร่วมประชุมด้วย ปลัดกระทรวงพาณิชย์รายงานให้ที่ประชุมทราบว่า ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2554 รัฐบาลมีข้าวสารในโกดังกลางตามโครงการแทรกแซงของรัฐรวม 2,189,015.67 ตัน และมีข้าวเปลือกในยุ้งฉางกลาง 57,650.93 ตัน ขณะที่นายมนัส สร้อยพลอย

รายงานที่ประชุมว่าข้าวสารดังกล่าว มีข้าวเสื่อมสภาพ 8,000 ตัน ได้ขายเป็นอาหารสัตว์ ส่วนข้าวสารอีก 2,100,000 ตัน ยังมีสภาพใช้ได้แต่ต้องมีการปรับปรุง

ต่อมาวันที่ 12 กันยายน 2554 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะประธานกรรมการ กษช. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิบัติงาน โครงการรับจำนำข้าวเปลือกรวม 6 คณะ คือ (1) คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต (2) คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด (3) คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด (4) คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว (5) คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว (6) คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว จำเลยที่ 1 ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานอนุกรรมการด้านการตลาด ประธานอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าวประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว และประธานอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว ส่วนพัน นพ.ดร. วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการทั้งสี่คณะดังกล่าวเช่นกัน ตามคำสั่ง กษช. ที่ 2/2554 ที่ 4/2554 ที่ 5/2554 และที่ 6/2554 ต่อมาวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2555 นางสาวยิ่งลักษณ์นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 42/2555 ปรับปรุงและแต่งตั้งกรรมการ กษช.(เพิ่มเติม) โดยให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายทศศิริศักดิ์ ธีระธนะ) พ้นจากตำแหน่งรองประธานกรรมการ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์และ พันตรี นพ.ดร. วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ พ้นจากตำแหน่งกรรมการ กษช. และแต่งตั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ และเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นกรรมการ มีผลให้นายภูมิ สารผล พ้นจากตำแหน่งกรรมการ กษช. และนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รองประธานกรรมการ กษช. ส่วนพันตรี นพ.ดร. วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ แม้จะพ้นจากตำแหน่งกรรมการ กษช. ในฐานะส่วนบุคคล แต่ก็ได้รับการแต่งตั้งให้กลับมาดำรงตำแหน่งกรรมการ กษช. ในฐานะพันตรี นพ.ดร. วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี จากนั้นวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2555 นางสาวยิ่งลักษณ์ มีคำสั่ง กษช. ที่ 2/555 ที่ 3/2555 ที่ 4/2555 และที่ 11/2555 ปรับปรุงและแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการตลาด (เพิ่มเติม) คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว (เพิ่มเติม) โดยให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์และผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์พ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานและเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นอนุกรรมการทั้งสี่คณะ มีผลให้นายภูมิ สารผล พ้นจากตำแหน่งประธานคณะอนุกรรมการทั้งสี่คณะ โดยมีนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการแทน ส่วนพันตรี นพ.ดร. วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ยังคงได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการทั้งสี่คณะในฐานะเป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และให้รองอธิบดี

กรมการค้าต่างประเทศที่อธิบดีมอบหมายเป็นอนุกรรมการและเลขานุการในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด และคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว

สำหรับคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว มีอำนาจหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ ชนิด ปริมาณ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารใน โกลด์กลางที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่น ๆ ที่คงเหลือของรัฐบาลเพื่อให้เหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อตลาดโดยรวม ตลาดจนกำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการระบายข้าวกำหนดวิธีการระบายข้าวได้ตามความจำเป็น รวมทั้งการระบายข้าวสารในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) ให้เป็นไปตามแผนการระบายข้าว และคำนึงถึงผลกระทบต่อราคาตลาด โดยใช้ระบบการส่งออกเป็นสำคัญและรายงานผลการดำเนินงานต่อ กชข. ในการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ฝ่ายเลขานุการ ได้จัดเตรียมร่างยุทธศาสตร์การระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาลนำเสนอต่อที่ประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้ระบายข้าวด้วย 5 วิธี คือ 1. เจริญขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) กับผู้แทนหน่วยงานของรัฐบาลหรือที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลของประเทศรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ 2. ในตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET) 3. ขายเป็นการทั่วไปให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศ 4. ขายให้แก่องค์กรและหน่วยงานในและต่างประเทศเพื่อสาธารณประโยชน์ 5. บริจาคในกรณีที่เหมาะสมเพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ และที่ประชุมยังมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการระบายข้าว มีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นประธานคณะทำงาน ผู้แทนกรมการค้าภายใน ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนองค์การคลังสินค้า และรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศที่ได้รับมอบหมายเป็นคณะทำงานและเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการระบายข้าวเปลือกและข้าวสารอื่น ๆ รวมถึงการเจรจาต่อรองการเสนอซื้อให้ได้ราคาและปริมาณเป็นข้อยุติ แล้วนำเสนอประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวให้ความเห็นชอบ วันที่ 15 กันยายน 2554 นายภูมิ สาระผล มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการระบายข้าวซึ่งมีองค์ประกอบตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้มีมติเห็นชอบในวันเดียวกันนั้นเอง นายภูมิ สาระผล ได้มีหนังสือเสนอยุทธศาสตร์การระบายข้าวให้นางสาวยิ่งลักษณ์ในฐานะประธานกรรมการ กชข. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งนางสาวยิ่งลักษณ์ได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2554 ต่อมากระทรวงพาณิชย์ มีหนังสือฉบับลงวันที่ 26 กันยายน 2554 และวันที่ 3 ตุลาคม 2554 เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการเจรจาการซื้อข้าวตามโครงการรับจำนำของรัฐบาลและข้าวในสต็อกของรัฐบาลกับผู้แทนหน่วยงานของรัฐบาลหรือที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลของประเทศ

โดยให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจาก  
 ประชามติกรรมการ กชช. แล้ว โดยให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศนำผลการเจรจาต่อรองสุดท้ายใน  
 เงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ปริมาณ ราคา การชำระเงิน การส่งมอบ และค่าประกันภัยสินค้า เป็นต้น เสนอ  
 ให้ประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวให้ความเห็นชอบ กับขอให้มีมอบหมายให้อธิบดี  
 กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในสัญญาซื้อขายในนามของรัฐบาลไทย วันที่ 4 ตุลาคม 2554  
 คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอถัดมาในวันที่ 7 ตุลาคม 2554  
 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์  
 ทราบ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์เริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่วันที่  
 7 ตุลาคม 2554 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการรับจำนำ คือ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่  
 จะเข้าโครงการจะต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเป็นลูกค้ำของ  
 ธ.ก.ส. โดยให้องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรทำหน้าที่เป็นนายคลังสินค้ารับฝาก  
 ข้าวเปลือก และออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนำไปประทวนสินค้าไป  
 จำนำกับ ธ.ก.ส. และ ธ.ก.ส. จะจ่ายเงินแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรภายใน 3 วันทำการมี  
 กำหนดไถ่ถอนภายใน 4 เดือน ทั้ง กชช. ได้มีมติเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดำเนินโครงการ  
 รับจำนำข้าวเปลือกรวม 4 โครงการ 5 ฤดูกาลผลิต คือ 1) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการ  
 ผลิต 2554/55 มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการ 6.88 ล้านตัน ใช้เงินรับจำ 118,033.32 ล้าน  
 บาท 2) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต 2555 มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกเข้าร่วม  
 โครงการ 14.7 ล้านตัน ใช้เงินรับจำนำ 218,550.87 ล้านบาท 3) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต  
 2555/56 ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการ 22 ล้านตัน ใช้เงินรับจำนำ  
 350,517.22 ล้านบาท 4) โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/57 (ครั้งที่ 1) มีเกษตรกรนำ  
 ข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการ 16.5 ล้านตัน ใช้เงินรับจำนำ 191,214.32 ล้านบาท

### กลุ่มผู้กระทำการสำคัญในกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกของโครงการจำนำข้าว

ในการกล่าวถึงกลุ่มผู้กระทำการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขายข้าวส่งออกใน  
 โครงการจำนำข้าวรวม 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนายทุนพ่อ  
 ค้าขายส่ง และกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก ดังต่อไปนี้

#### 1. กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล

ในการศึกษาถึงผลการศึกษาในแง่ของการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐหรือที่เรียกว่า จี-ทู-จี  
 ในแง่มุมมองของกลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลนั้น ผลการศึกษาครั้งนี้มีข้อค้นพบว่าพื้นฐานแนวคิด

ดังกล่าว เริ่มต้นมาจากการที่นายภูมิ สาระผล ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่สั่งการหรือปฏิบัติราชการตามที่นายบุญทรง เจริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย นอกจากนี้แล้วในเวลาต่อมา นายภูมิ สาระผล ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติกับประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว และด้วยการได้รับการแต่งตั้งมอบหมายให้เป็นที่ประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวนี้เอง ทำให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเจรจาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (Government to Government หรือ G to G) ในท่วงทำนองเดียวกันนั่นเอง นายบุญทรง เจริยาภิรมย์ ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักของกระทรวงพาณิชย์ให้มีความสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือสิ่งที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์ รวมไปถึงการได้รับแต่งตั้งเป็นรองประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ อย่งไรก็ตามในเวลาต่อมา นายบุญทรง เจริยาภิรมย์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ประธานอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว แทนที่นายภูมิ สาระผล ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่มาก่อนหน้านี้ ขณะที่พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโค้ง วัจนะพุกกะ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รวมถึงการได้รับแต่งตั้งให้เป็นที่กรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว สุดท้ายได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการของนายบุญทรง เจริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

ในการประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ในการแถลงนโยบายดังกล่าวพบว่า มีนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มมีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปีแรก ต่อมาในวันที่ 8 กันยายน 2554 ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 153/2554 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลรวม 6 คณะ รวมทั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ซึ่งมีนายภูมิสาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นที่ประธานอนุกรรมการ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโค้ง วัจนะพุกกะ เป็นอนุกรรมการ นายมนัส สร้อยพลอย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และมีนายทิมพร นาทวรทัต เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ ชนิด ปริมาณ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลางที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่น ๆ ที่คงเหลือของรัฐบาลให้มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อตลาดโดยภาพรวม การนัดประชุมครั้ง

แรกของคณะกรรมการชุดนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 โดยที่นายทิมมพร นาทรทัต ได้มีการนำเสนอให้คณะกรรมการที่ประชุมให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาล อันมีสาระสำคัญตอนหนึ่งดังที่ว่า

“...วิธีการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ คือการเจรจาขายแบบรัฐต่อรัฐ (Government to Government : G to G) กับผู้แทนหน่วยงานของรัฐบาลหรือที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลของประเทศรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ...”

ต่อมากระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีมีความเห็นชอบให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นผู้ดำเนินการเจรจาซื้อขายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลและข้าวที่อยู่ในสต็อกของรัฐขายกับผู้แทนจากรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งเป็นการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จี-ทู-จี) โดยให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาล ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว จากนั้นให้นำผลการเจรจาต่อรองการซื้อขายครั้งสุดท้ายในเดือนใดต่าง ๆ เสนอต่อประธานอนุกรรมการระบายข้าวได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในสัญญาซื้อขายในนามของฝ่ายรัฐบาลไทย ซึ่งในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีก็ได้ให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอมา

ในขั้นตอนของการนำนโยบายวิธีการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐไปปฏิบัตินั้นพบว่า ระหว่างวันที่ 8 กันยายน 2554 จนถึงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2556 นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ และนายภูมิ สาระผล ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณา จัดการและการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการเจรจาตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขในการต่อรอง การทำสัญญา การแก้ไขสัญญา และการปฏิบัติตามสัญญาการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ ขณะที่พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโด่ง วัจนะพุกกะ มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณา จัดการและดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการเจรจาส่วนนายมนัส ศรีอภัยพลอย นายทิมมพร นาทรทัต และนายอักรพงศ์ หรือนายอัชฎิทธิพงศ์ ช่วยเกลี้ยงหรือที่ปวัชระ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา จัดการ และดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง การเข้าร่วมเจรจา การกำหนดเงื่อนไข การต่อรอง การทำสัญญาและการแก้ไขสัญญา การปฏิบัติตามสัญญา การพิจารณารับชำระค่าข้าว และการส่งคลังสินค้าทำการส่งมอบข้าวตามสัญญาซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐ

การศึกษาถึงผู้กระทำการในกระบวนการค้าขายข้าวภายในประเทศที่ราคาต่ำกว่าราคารับจำนำข้าวนั้น สามารถสรุปเป็นข้อค้นพบได้ว่ามีผู้กระทำการกลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขายข้าวในโครงการรับจำนำข้าว ได้แก่ นายภูมิ สาระผล ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เริ่มตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2554 และพ้นตำแหน่งเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม

2555 ขณะที่ยานูทรอง เติรียาภิรมย์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เริ่มตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2554 และพ้นจากตำแหน่งในวันที่ 18 มกราคม 2555 จากนั้นแล้วได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ต่อเนื่องจากวันที่ 18 มกราคม 2555 จนพ้นวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 30 มิถุนายน 2556 ส่วนพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโด่ง วัจนะพุกกะ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2554 ซึ่งต่อมาได้รับคำสั่งจากกระทรวงพาณิชย์ให้ได้รับการดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้กระทำการนักรบการเมืองฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยตัวบุคคลสำคัญ ๆ 3 คน ได้แก่ นายอนุทรอง เติรียาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะอนุกรรมการพิจารณาระเบียบข้าว นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโด่ง วัจนะพุกกะ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาระเบียบข้าว

## 2. กลุ่มข้าราชการ

สำหรับผลการศึกษาที่สามารถรวบรวมเพื่อนำไปสู่การกล่าวถึงผู้กระทำการภายใต้กระบวนการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐในมิติของกลุ่มข้าราชการนั้น ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่า มีผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงในเรื่องดังกล่าวอีกหลายรายที่พอจะสรุปให้เห็นภาพของผู้กระทำการและความสัมพันธ์ ได้แก่ นายมนัส สร้อยพลอย ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ นายทิมมพร นาทวรทัต ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการพิจารณาระเบียบข้าว และนายอัครพงศ์ หรืออัฐจิตพิงศ์ ช่วยเกลี้ยงหรือทีปวัชระ ขณะดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมการค้าต่างประเทศ กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการทำหน้าที่กลไกหลักในการเสนอขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ โดยการรับเอานโยบายมาจากกลุ่มนักรบการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่มีการอนุมัติเห็นชอบการซื้อ-ขายข้าวแบบจิติฐิ ซึ่งเริ่มต้นจาก นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ผู้มีหน้าที่หลักรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมการค้าต่างประเทศ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการ โดยที่นายมนัส สร้อยพลอย ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ผนวกกับการดำรงตำแหน่งอนุกรมและเลขานุการอนุกรรมการพิจารณาระเบียบข้าว บทบาทที่สำคัญของนายมนัส สร้อยพลอย ในฐานะอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศที่ถูกมอบหมายโดยคณะรัฐมนตรีก็คือ การมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการเจรจาซื้อ-ขายข้าวตามโครงการจำหน่ายข้าวเปลือกของรัฐบาลและข้าวในสต็อกของรัฐบาลแบบรัฐต่อรัฐกับผู้แทนของรัฐบาลต่างประเทศ ผู้กระทำการรายต่อมาได้แก่ นายทิมมพร



นาทรวรทัต ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว และต่อมาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2555 ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในท่วงทำนองเดียวกัน นายอัครพงศ์ หรือ อัฐฐิติพงศ์ ช่วยเกลี้ยงหรือที่ปวีชระ ขณะดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมการค้าต่างประเทศ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว ในวันที่ 13 มิถุนายน 2555

เมื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมของผู้กระทำการในกลุ่มข้าราชการในมิติของการแสดงบทบาทการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้นมีข้อค้นพบว่า นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ได้มอบหมายให้นายทิมพร นาทรวรทัต รองอธิการบดีกรมการค้าต่างประเทศ และนายอัครพงศ์ หรืออัฐฐิติพงศ์ ช่วยเกลี้ยงหรือที่ปวีชระ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลประกอบการเจรจาซื้อ-ขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ กล่าวโดยสรุปแล้วผลการศึกษากลุ่มข้าราชการซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้กระทำการที่มีบทบาทต่อการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ มีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเจรจาซื้อ-ขายข้าวตามโครงการจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลและข้าวเปลือกในสต็อกของรัฐบาลแบบรัฐต่อรัฐกับผู้แทนของรัฐบาลต่างประเทศ นายทิมพร นาทรวรทัต รองอธิการบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว และสุดท้ายนายอัครพงศ์หรืออัฐฐิติพงศ์ ช่วยเกลี้ยงหรือที่ปวีชระ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว

ในการพิจารณาถึงประวัติการทำงานของผู้กระทำการกลุ่มข้าราชการนั้นมีข้อค้นพบว่า นายมนัส สร้อยพลอย เข้าดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม 2553 จนกระทั่งเกษียณอายุราชการในวันที่ 1 ตุลาคม 2555 สำหรับนายทิมพร นาทรวรทัต นั้นได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว สังกัดกรมการค้าต่างประเทศ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2553 ต่อจากนั้นมาอีกสองปีกล่าวคือ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2555 ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีกรมการค้าต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม นายอัครพงศ์หรืออัฐฐิติพงศ์ช่วยเกลี้ยงหรือที่ปวีชระ ที่แต่เดิมเคยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมการค้าต่างประเทศ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2554 ก็ได้มีการเลื่อนตำแหน่งให้เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ

### 3. กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง

ผู้กระทำการที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการค้าขายข้าวอีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง ผลการศึกษาครั้งนี้มีข้อค้นพบว่า บริษัทกวางตงหรือกวางตุ้งที่มีธุรกิจการนำเข้าและส่งออกสินค้าเครื่องเขียนและอุปกรณ์กีฬา (Guangdong Stationery & Sporting Goods IMP. &

EXP. CORP) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของมณฑลกว่างตุง สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้แต่งตั้งมอบอำนาจให้นายสมคิด เอื้อสุภา และนายรัฐนิช โสจิระกุล เป็นตัวแทนในการชำระเงินค่าข้าวและการรับมอบข้าว ขณะที่บริษัทไห่หนานหรือไห่หนานหรือไห่หล่า ที่มีธุรกิจในการค้าเมล็ดธัญพืชและอุตสาหกรรมน้ำมัน (Hainan Grain and oil Industrial Trading Company) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของมณฑลไห่หนานหรือไห่หล่า สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการแต่งตั้งมอบหมายให้ นายลิขิต พอใจ เป็นตัวแทนในการชำระเงินค่าข้าวและการรับมอบข้าว นอกจากนี้แล้วยังมีกลุ่มนายทุนในรูปแบบของพ่อค้าขายส่งอย่างเช่น บริษัท สยามอินดิก้า จำกัด และบริษัท กีธาพรีอเพอร์ดีส์ จำกัด หรือบริษัท สิริลชัย จำกัด ซึ่งทั้งสองบริษัทก็จะมีกรรมการและพนักงานคนอื่น ๆ ในการร่วมกระบวนการอื่น ๆ อีกหลายคนซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายเชื่อมโยงความสัมพันธ์กันในลำดับต่อไป

เมื่อหันกลับไปพิจารณาถึงกระบวนการค้าขายข้าวในแง่มุมของกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่งดังกล่าวมีข้อค้นพบว่า มีบริษัทสองแห่งเป็นผู้ชำระค่าข้าวตามสัญญาซื้อขายระหว่างกรรมการค้าต่างประเทศกับบริษัทกว้างตุงฯ และบริษัทไห่หนานฯ ได้แก่ บริษัทสยามอินดิก้า จำกัด และบริษัทกีธาพรีอเพอร์ดีส์ จำกัด หรือที่เรียกว่าบริษัทสิริลชัยจำกัดนั้นมีนายอภิชาติ หรือเสี่ยเปียง จันท์สกุลพร เป็นเจ้าของกิจการของบริษัท และมีกรรมการในการบริหารงาน ได้แก่ นางสาวรัตนา แซ่เฮ้ง นางสาวเรืองวัน เลิศศลารักษ์ และนางสาวสุทธิดา หรือสุทธิดา ผลดีหรือ จันทะเอ โดยมีตัวกระทำการที่เป็นพนักงานและมีความเกี่ยวข้องอีกสามคน ได้แก่ นายนิมล หรือโจ รักดี นายสุธี เชื้อไชสง และนางสาวสุนีย์ จันท์สกุลพร ขณะที่นางสาวธัญพรหรือบงกร จันท์สกุลพร เป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทพรีอเพอร์ดีส์ จำกัด หรือบริษัทสิริลชัยจำกัด โดยที่ตัวกระทำการทั้งหมดร่วมกันนำเลขเชิษฐ์เช็คไปชำระเงินค่าข้าวและรับมอบข้าวบางส่วน ตามสัญญาซื้อขายข้าวระหว่างกรรมการค้าต่างประเทศกับบริษัทกว้างตุงฯ และบริษัทไห่หนานฯ

จากการศึกษาแนวทางคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีหมายเลขคำที่ อม.25/2558 อม.1/2559 คดีหมายเลขแดงที่ อม.178/2560 อม.179/2560 วันที่ 25 สิงหาคม 2560 สามารถสรุปได้ว่ากลุ่มผู้กระทำการทั้ง 6 คน อันประกอบด้วยกลุ่มผู้กระทำการที่เป็นนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยตัวบุคคลสำคัญ ๆ 3 คน ได้แก่ นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโด่ง วิจารณ์ะพุททะ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวและผู้กระทำการกลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทต่อการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ มีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ

เจรจาซื้อ-ขายข้าวตามโครงการจำหน่ายข้าวเปลือกของรัฐบาลและข้าวเปลือกในสต็อกของรัฐบาล แบบรัฐต่อรัฐกับผู้แทนของรัฐบาลต่างประเทศ นายทิฆัมพร นาทวรทัต รองอธิการบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ช่วยเลขาธิการอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว และสุดท้ายนายอัศวพงศ์ หรืออัศวสิทธิ์ ช่วยเกลี้ยหรือที่ปวัชระ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว ได้ร่วมกันเสนอราคาซื้อ-ขายข้าวเพื่อให้บริษัทกว้างตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ เป็นผู้มิตินำทำสัญญาซื้อขายข้าวกับกรมการค้าต่างประเทศแบบรัฐต่อรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาดเป็นพิเศษ ทั้งนี้มีการแอบอ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ เป็นผู้แทนของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน ในการนี้เองเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทกว้างตงฯ สามารถทำสัญญาซื้อ-ขายข้าวกับกรมการค้าต่างประเทศได้จำนวน 3 ฉบับ ขณะที่บริษัทห่ายหนานฯ เข้าทำสัญญาซื้อ-ขายข้าวกับกรมการค้าต่างประเทศจำนวน 1 ฉบับ แต่ในความเป็นจริงแล้วทั้งบริษัทกว้างตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ ไม่ได้เป็นตัวแทนของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน อีกทั้งไม่ใช่ผู้ชำระราคาและไม่ใช่ผู้รับมอบข้าว แต่ปรากฏว่ามีการนำข้าวบางส่วนตามสัญญาออกไปขายให้กับผู้ประกอบการค้าข้าวภายในประเทศโดยที่มีผู้กระทำการที่อยู่ในกลุ่มของบริษัทสยามอินดิแก้าจำกัด และบริษัทกีฬาพร้อตพอร์ตจีส์จำกัดหรือบริษัทลิราลัยจำกัด อย่างเช่น นายสมคิด เอื้อนสุภา นายรัฐนิช โสจิระกุล นายดิทร พอใจ นางสาวรัตนา แซ่เซ้ง นางสาวเรืองวัน เลิศศลารักษ์ นางสาวสุทธิดาหรือสุธิดา ผลดีหรือจันทะเอ นายอภิชาติหรือเสี่ยเปียง จันท์สกุลพร นายนิมลหรือโจ รักดี นายสุธี เชื้อมไชสง นางสาวสุนีย์จันท์สกุลพร นายกฤษณะ สุระมนต์ นายสมยศ คุณจักร และนางสาวธันยพรหรือบงกร จันท์สกุลพรเป็นผู้ชำระเงินค่าข้าวและเป็นผู้มอบข้าวไป สำหรับสัญญาการซื้อ-ขายข้าวที่กล่าวถึงทั้ง 4 ฉบับ นั้น ได้แก่

สัญญาฉบับที่ 1 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ระหว่างกรมการค้าต่างประเทศ กับบริษัทกว้างตงฯ ตกลงซื้อ-ขายข้าวทุกชนิดในคลังสินค้าของรัฐบาลไทย ปีการผลิต 2548/49 ถึง 2552/53 ปริมาณ 2,195,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 2 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ระหว่างกรมการค้าต่างประเทศ กับบริษัทกว้างตงฯ ตกลงซื้อขายข้าว 5 เปอร์เซ็นต์ ข้าวเหนียว 100 เปอร์เซ็นต์ ข้าวหอมมะลิหักและข้าวขาวหักในคลังสินค้าของรัฐบาลไทย ปีการผลิต 2554/55 ปริมาณ 2,000,000 ตัน

สัญญาฉบับที่ 3 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 ระหว่างกรมการค้าต่างประเทศกับบริษัทกว้างตงฯ ตกลงซื้อ-ขายข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ และข้าวขาวหักเอวันเลิศ ปีการผลิต 2555 ปริมาณ 1,000,000 ตัน ต่อมานายมนัส สร้อยพลอย ได้ทำบันทึกเสนอขอแก้ไขสัญญาปรับเพิ่มปริมาณข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ อีก 1,300,000 ตัน รวมเป็น 2,300,000 ตัน และจำเลยที่ 2 ได้ให้ความเห็นชอบ

สัญญาฉบับที่ 4 ลงวันที่ 6 กันยายน 2555 ระหว่างกรมการค้าต่างประเทศกับบริษัทห้ายหนานฯ ตกลงซื้อขายข้าวเหนียวเอวัน ปีการผลิต 2554/55 และ 2555 ปริมาณ 65,000 ตัน

ในการทำสัญญาทั้งสี่ฉบับ ผู้กระทำการฝ่ายรัฐที่ประกอบไปด้วยนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ นายภูมิ สารผล พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโด่ง วัจนะพุกกะ นายมนัส สร้อยพลอย นายทิฆัมพร นาทรทัต และนายอักรพงศ์ หรืออัฐจิตพิงศ์ ช่วยเกลี้ยง หรือทีปวัชระ กับบริษัทกว้างตงฯ และบริษัทห้ายหนานฯ ได้ร่วมมือกันในการเสนอราคา ทั้งนี้โดยให้ทั้งสองบริษัทยื่นเสนอราคาเกี่ยวกับการซื้อข้าวของรัฐบาล เพื่อให้ได้รับสิทธิการทำสัญญาซื้อข้าวกับกรมการค้าต่างประเทศ แบบรัฐต่อรัฐในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาดเป็นพิเศษ โดยมีการหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและเป็นการเอาเปรียบกรมการค้าต่างประเทศ ที่ไม่ใช่การปฏิบัติที่เป็นไปในลักษณะของการประกอบธุรกิจแบบปกติ กรณีดังกล่าวนี้เห็นได้จากเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2554 นายมนัส สร้อยพลอย นายทิฆัมพร นาทรทัต และนายอักรพงศ์ ช่วยเกลี้ยง ทำหน้าที่ในฐานะคณะผู้แทนเจรจาฝ่ายไทย ร่วมกันเจรจาเงื่อนไขการซื้อ-ขายข้าวกับบริษัทกว้างตงฯ จากนั้นเสนอผลการเจรจาให้กับนายภูมิ สารผล ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาขยายให้ความเห็นชอบ โดยมีนายภูมิ สารผล ให้การเห็นชอบภายในวันเดียวกันนั่นเอง ต่อมาในวันรุ่งขึ้นนายมนัส สร้อยพลอย ได้ทำการลงนามในสัญญาซื้อ-ขายข้าวกับบริษัทกว้างตงฯ ตามสัญญาฉบับที่ 1 และ 2 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2564 จากนั้นได้มีการเสนอบันทึกขอแก้ไขสัญญาซื้อ-ขายข้าวทั้งสองฉบับหลายครั้ง โดยมีนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ และนายภูมิสารผล ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานอนุกรรมการพิจารณาขยายให้ความเห็นชอบทุกครั้ง หลังจากที่ได้มีการทำสัญญาแล้วนั้นมีการชำระราคาและการส่งมอบข้าวตามสัญญาฉบับที่ 1 ปริมาณ 1,820,861 ตัน เป็นเงิน 18,208,156,586 บาท ตามสัญญาฉบับที่ 2 ปริมาณ 1,402,538 ตัน เป็นเงิน 28,988,111,653 บาท

สำหรับการทำสัญญาฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2555 นายมนัส สร้อยพลอย นายทิฆัมพร นาทรทัต และนายอักรพงศ์ ช่วยเกลี้ยง ได้ทำหน้าที่เป็นคณะผู้แทนเจรจาฝ่ายไทยร่วมการเจรจาซื้อ-ขายข้าวกับบริษัทกว้างตงฯ จากนั้นได้นำเสนอผลการเจรจารวมถึงขอความเห็นชอบจากนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบจากนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบกระทั่งนำไปสู่การลงนามในสัญญาฉบับที่ 3 กับบริษัทกว้างตงฯ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 ซึ่งหลังจากการทำสัญญาดังกล่าวแล้วมีการชำระราคาและมีการรับมอบข้าวเปลือกไป 1,654,453 ตัน เป็นเงิน 22,505,865,369 บาท เมื่อหันไปพิจารณาถึงการทำสัญญาฉบับที่ 4 โดยมีคณะผู้แทนฝ่ายไทยในชุดเดิมที่ประกอบด้วยนายมนัส สร้อยพลอย นายทิฆัมพร นาทรทัต และนายอักรพงศ์ ช่วยเกลี้ยง ร่วมเจรจาซื้อ-ขายข้าวกับบริษัทห้ายหนานฯ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2555 ได้นำเสนอผลการเจรจาให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาขยาย

ข้าวให้ความเห็นชอบ ขึ้นตอนสุดท้ายในวันที่ 6 กันยายน 2555 นายมนัส สร้อยพลอย ได้เป็นผู้ลงนามในสัญญาซื้อขายข้าวฉบับที่ 4 กับบริษัทห่ายหนานฯ โดยมีการชำระราคาและรับมอบข้าวไปเป็นปริมาณ 61,383 ตัน เป็นเงิน 847,088,406 บาท ทั้งนี้ผู้กระทำการทั้งหลาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการเสนอราคาซื้อ-ขายข้าวดังกล่าว รู้หรือมีพฤติกรรมปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาซื้อ-ขายข้าวไทยตามสัญญาทั้งสี่ฉบับ มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 แต่ละวันไม่มีการดำเนินการ โดยมุ่งหมายไม่ให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่บริษัทกว้างตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ เป็นผู้มิสิทธิทำสัญญาซื้อขายข้าวไทยกับกรมการค้าต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงการทำสัญญาขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้น ที่เริ่มต้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2554 บริษัทกว้างตงฯ มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศขอซื้อข้าวที่มีอยู่ในคลังและข้าวที่กำลังจะเก็บเกี่ยวใน โครงการจำนำข้าวเปลือก ต่อมาวันที่ 30 กันยายน 2554 บริษัทกว้างตงฯ มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศขอกำหนดนัดหมายเจรจาในวันที่ 5 ตุลาคม 2554 ในวันเดียวกันนั้น นายมนัส สร้อยพลอย ได้มีบันทึกถึงผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองกวางโจว ขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าบริษัทกว้างตงฯ เป็นรัฐวิสาหกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือไม่พร้อมตรวจสอบรายชื่อบุคคลผู้มีอำนาจลงนามวันที่ 5 ตุลาคม 2554 ทำบันทึกขอความเห็นชอบผลการเจรจา อ้างว่ามีการเจรจากับบริษัทกว้างตงฯ ตามกำหนดนัดหมายนายมนัส สร้อยพลอย ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้เจรจาได้ข้อสรุปว่า บริษัทกว้างตงฯ ตกลงซื้อข้าว จากไทย โดยจะทำสัญญาแยกเป็น 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 ข้าวปีการผลิตเก่าทั้งหมดทุกชนิดข้าวในสต็อกของรัฐบาลรวมประมาณ 2 ล้านตัน ฝ่ายจีนเสนอซื้อในราคาเฉลี่ยราคาเดียวที่ตันละ 10,000 บาท กำหนดระยะเวลารับมอบภายใน 10 เดือน ส่วนฝ่ายไทยเสนอขายในราคาเฉลี่ยราคาเดียวที่ตันละ 11,500 บาท กำหนดระยะเวลารับมอบภายใน 6 เดือน ส่วนฉบับที่ 2 ข้าวปีการผลิตใหม่ ปีการผลิต 2555/55 ที่ยังไม่ถึงกำหนดเก็บเกี่ยวและรัฐบาลจะเริ่มโครงการจำนำข้าวเปลือกในวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ประกอบด้วยข้าว 4 ชนิด คือ ข้าวขาว ข้าวหนึ่ง ปลายข้าวขาว และปลายข้าวหอมมะลิ รวมประมาณ 2 ล้านตัน เริ่มการรับมอบภายใน 30 วัน นับแต่เปิด L/C ในปริมาณอย่างน้อย 200,000 ตันต่อเดือนเป็นระยะเวลา 10 เดือน ฝ่ายจีนเสนอซื้อโดยใช้ราคาขายส่งข้าวในตลาดกรุงเทพของกรมการค้าภายใน 1 วันก่อนลงนามสัญญา ส่วนฝ่ายไทยเสนอราคาขายโดยใช้ราคาขายส่งข้าวในตลาดกรุงเทพมหานครของกรมการค้าภายในนับจากวันที่ลงนามในสัญญา 30 วัน ในวันเดียวกันนั้นนายภูมิ สารผล ได้ให้ความเห็นชอบในราคาและเงื่อนไขตามข้อเสนอของ

บริษัทกว้างตงฯ ต่อมาในวันรุ่งขึ้น นายมนัส สร้อยพลอย ได้ลงนามในสัญญาฉบับบริษัทกว้างตงฯ 2 ฉบับ คือ

ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ขายข้าวไทยทุกชนิดที่มีอยู่ในสต็อกทั้งหมดรวม ปริมาณ 2,195,000 ตัน บวก/ลบ ร้อยละ 10 เป็นข้าวนาปี ปีการผลิตเก่า ประกอบด้วยปีการผลิต 2548/49 ถึงปีการผลิต 2552/53 และข้าวนาปรังปี 2549 ถึงนาปรังปี 2552 กับบริษัทกว้างตงฯ ราคา ณ หน้าคลังสินค้า (Ex – warehouse) ถัวเฉลี่ยทุกชนิดข้าวตันละ 10,000 บาท การชำระเงินเป็นแบบ L/C ชนิดเพิกถอนไม่ได้เต็มจำนวนครอบคลุมมูลค่าข้าวตามสัญญาทั้งหมด กำหนดส่งมอบ 10 เดือน มีข้อตกลงว่าข้าวที่ส่งมอบต้องใช้เพื่อการบริโภคภายในประเทศของผู้ซื้อเป็นหลัก แต่ผู้ซื้ออาจ จัดส่งข้าวให้ประเทศที่สามในรูปแบบการค้าหรือการบริจาคได้เช่นกัน

สัญญาฉบับที่ 2 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ขายข้าวนาปี ปีการผลิตใหม่ 2554/55 กับบริษัท กว้างตงฯ ปริมาณ 2,000,000 ตัน บวก/ลบ ร้อยละ 10 ราคารวมน้ำหนักกระสอบ ณ หน้าคลังสินค้า (Ex-warehouse) ประกอบด้วยข้าวขาว 5 เปอร์เซนต์ ตันละ 16,950 บาท ข้าวหนึ่ง 100 เปอร์เซนต์ ตัน ละ 17,250 บาท ปลายข้าวหอมมะลิ 14,650 บาท และปลายข้าวขาวตันละ 13,650 บาท เงื่อนไขการ ชำระเงินเป็นแบบ L/C ชนิดเพิกถอนไม่ได้เต็มจำนวนครอบคลุมมูลค่าข้าวตามสัญญาทั้งหมด กำหนดส่งมอบภายใน 10 เดือน

ต่อมาวันที่ 10 ตุลาคม 2554 บริษัทกว้างตงฯ มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ แจ้งให้ทราบว่า ได้แต่งตั้งให้นายรัฐนิช โสจิระกุล เป็นผู้แทนรับมอบอำนาจในการชำระค่าข้าว การ รับมอบข้าวและการจัดทำเอกสารต่าง ๆ วันที่ 12 ตุลาคม 2554 นายมนัส สร้อยพลอย ทำบันทึกขอ ความเห็นชอบให้แก่ไขสัญญาฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 อ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ ขอเพิ่มวิธีการชำระเงิน อีก 2 วิธี คือการชำระเงินล่วงหน้า โดยโอนเงินผ่านธนาคาร (SWIFT) หรือชำระด้วยเช็คเชียร์เช็คใน รูปเงินบาทออกโดยธนาคารที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยนายมนัส สร้อยพลอย เห็นว่าวิธีการ ชำระเงินล่วงหน้าตามที่บริษัทกว้างตงฯ เสนอเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายไทยมากขึ้น ซึ่งต่อมานายภูมิ สารระ ผล ได้ให้ความเห็นชอบ ต่อมาวันที่ 2 พฤศจิกายน 2554 นายมนัส สร้อยพลอย ทำบันทึกขอความ เห็นชอบให้แก่ไขสัญญาฉบับที่ 2 อ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ ขอเพิ่มปริมาณปลายข้าวหอมอีก 250,000 ตัน รวมเป็น 2,250,000 ตัน และขอเพิ่มระยะเวลารับมอบข้าวอีก 2.5 เดือน นายภูมิ สารระผล ได้ให้ ความเห็นชอบ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2554 นายมนัส สร้อยพลอย ทำบันทึกขอความเห็นชอบให้แก่ไข สัญญาฉบับที่ 1 อ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ ขอผ่อนผันเงื่อนไขเกี่ยวกับปริมาณการรับมอบข้าวระหว่าง วันที่ 6 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 15 มกราคม 2555 ซึ่งตามสัญญากำหนดให้รับมอบข้าวอย่างน้อยเดือน ละ 200,000 ตัน เป็นไม่กำหนดปริมาณการรับมอบข้าวขั้นต่ำ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากอุทกภัย เป็นอุปสรรคต่อการขนส่ง นายภูมิ สารระผล ได้ให้ความเห็นชอบ วันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 บริษัท

กว้างตงฯ มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศแจ้งให้ทราบว่าได้แต่งตั้งนายสมคิด เอื้อนสุภา และนายรัฐนิช โสจิระกุล ในการชำระค่าข้าว การรับมอบข้าว และการดำเนินการด้านเอกสารต่าง ๆ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 นายมนัส ศรีอภัยพลอย ทำบันทึกข้อความเห็นชอบให้แก้ไขสัญญาฉบับที่ 1 อ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ ขอแก้ไขเงื่อนไขในเรื่องปริมาณการรับมอบข้าว 200,000 ตันต่อเดือนเป็น 150,000 ตันต่อเดือน และขอขยายเวลารับมอบข้าวเพิ่มอีก 4 เดือน สิ้นสุดวันที่ 18 พฤศจิกายน 2555 อ้างเหตุอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยช่วงเดือนตุลาคมถึงธันวาคม 2554 นายมนัส ศรีอภัยพลอย เสนอความเห็นให้ปรับลดปริมาณการรับมอบข้าวเป็น 180,000 ตันต่อเดือน และขยายเวลารับมอบข้าวออกไป 3 เดือน กรณีที่นายภูมิ สารผล ให้ความเห็นชอบตามความเห็นของนายมนัส ศรีอภัยพลอย วันที่ 14 พฤษภาคม 2555 นายมนัส ศรีอภัยพลอย ทำบันทึกข้อความเห็นชอบให้แก้ไขสัญญาฉบับที่ 2 อ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ ขอเพิ่มชนิดข้าวหอมมะลิ 500,000 ตัน โดยให้รวมอยู่ในปริมาณตามสัญญาและขอขยายระยะเวลารับมอบอีก 1 เดือน นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ได้ให้ความเห็นชอบตาม และเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2555 นายมนัส ศรีอภัยพลอย ทำบันทึกข้อความเห็นชอบให้แก้ไขสัญญาฉบับที่ 2 อ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ ขอเพิ่มชนิดข้าวขาว 10 เปอร์เซ็นต์ ปริมาณ 50,000 ตัน โดยให้รวมอยู่ในปริมาณตามสัญญาเดิม เสนอซื้อในราคาตันละ 13,860 บาท โดยที่ราคาตลาดในขณะนั้น ตันละ 16,950 บาท นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ให้ความเห็นชอบในราคาตามข้อเสนอของบริษัทกว้างตงฯ หลังจากที่นายมนัส ศรีอภัยพลอย เกษียณอายุราชการแล้ว นางปราณี ศิริพันธ์ มาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ได้เสนอขอความเห็นชอบให้แก้ไขสัญญาฉบับที่ 1 ขยายระยะเวลารับมอบข้าวโดยนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ให้ความเห็นชอบให้แก้ไขทั้งสองครั้ง โดยมีการแก้ไขเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2555 และวันที่ 28 ธันวาคม 2555

สำหรับการทำสัญญาฉบับที่ 3 นั้น นายมนัส ศรีอภัยพลอย ทำบันทึกลงวันที่ 19 มิถุนายน 2555 เสนอต่อนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ มีหนังสือลงวันที่ 13 มิถุนายน 2555 ถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเสนอขอทำสัญญาฉบับใหม่ขอซื้อข้าวนาปรัง ปีการผลิต 2555 ประกอบด้วย ข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ และปลายข้าวขาวเอวันเลิศ ชนิดละ 500,000 ตัน เสนอราคาซื้อตันละ 11,500 และ 9,000 บาท ตามลำดับ กำหนดระยะเวลารับมอบ 10 เดือน โดยราคาตลาดในขณะนั้น ข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ ตันละ 17,650 บาท ปลายข้าวขาวเอวันเลิศ ตันละ 16,250 บาท นายมนัส ศรีอภัยพลอย เสนอความเห็นให้กำหนดระยะเวลารับมอบ 5 เดือน ส่วนราคาให้เทียบราคาส่งออกของประเทศคู่แข่งราคาข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ กำหนดได้ตันละ 13,860 บาท และปลายข้าวขาว เอวันเลิศ ตันละ 12,460 บาท นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ให้ความเห็นชอบในราคาตามข้อเสนอของนายมนัส ศรีอภัยพลอย ส่วนกำหนดระยะเวลาส่งมอบให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของบริษัทกว้างตงฯ ทั้งนี้ในการศึกษาไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวันเวลาและสถานที่ตลอดจนบุคคล

ผู้เข้าร่วมเจรจาทั้งของฝ่ายไทยและฝ่ายบริษัทกว้างตงฯ ต่อมาวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 นายมนัส สร้อยพลอย ลงนามในสัญญาฉบับที่ 3 กับบริษัทกว้างตงฯ ขายข้าวนาปรัง ปีการผลิต 2555 ข้าวสาร 5 เปอร์เซ็นต์ ปริมาณ 500,000 ตัน และปลายข้าวขาวเอวันเลิศ ปริมาณ 500,000 ตัน รวมปริมาณ 1,000,000 ตัน กับบริษัทกว้างตงฯ ราคาหน้าคลังสินค้า ข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์ตันละ 13,860 บาท ปลายข้าวขาวเอวันเลิศตันละ 12,460 บาท เงื่อนไขการชำระเงิน 3 วิธี คือ ชำระแบบ L/C ชนิดเพิกถอนไม่ได้หรือโอนเงินผ่านธนาคารหรือแคชเชียร์เช็ค กำหนดการส่งมอบข้าวภายใน 30 วัน นับจากวันที่ระบุในการเปิด L/C หรือนับจากวันที่ผู้ขายได้รับการโอนชำระหรือแคชเชียร์เช็คจากผู้ซื้อ และให้เสร็จสิ้นภายใน 10 เดือน ปริมาณการรับมอบขั้นต่ำ 100,000 ตันต่อเดือน ข้าวที่ส่งมอบตามสัญญาเพื่อการบริโภคภายในประเทศของผู้ซื้อเป็นหลัก แต่ผู้ซื้ออาจส่งข้าวให้แก่ประเทศที่สามในรูปแบบการค้าหรือการบริจาคว่างได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2555 นายมนัส สร้อยพลอย ทำบันทึกขอความเห็นชอบให้แก่สัญญาฉบับที่ 3 อ้างว่าบริษัทกว้างตงฯ ขอเพิ่มข้าวขาว 5 เปอร์เซ็นต์อีก 1,300,000 ตัน รวมเป็น 2,300,000 ตัน โดยมีนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ได้ให้ความเห็นชอบ

ส่วนการทำสัญญาฉบับที่ 4 นายมนัส สร้อยพลอย ได้ทำบันทึกข้อความลงวันที่ 15 สิงหาคม 2555 ถึงผู้อำนวยการส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองกวางโจว ขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสถานะความเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของบริษัทห้าหนานฯ พร้อมรายชื่อบุคคลผู้มีอำนาจลงนามผูกพัน ต่อมาวันที่ 23 สิงหาคม 2555 นายมนัส สร้อยพลอย ได้ทำบันทึกขอความเห็นชอบกรอบแนวทางการเจรจาอ้างว่าบริษัทห้าหนานฯ เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของมณฑลห้าหนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน มีหนังสือลงวันที่ 6 สิงหาคม 2555 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แจ้งความประสงค์ขอซื้อปลายข้าวเหนียวในสต็อกของรัฐบาลซึ่งกรมการค้าต่างประเทศได้ประสานงานเป็นการภายในได้รับแจ้งว่าบริษัทห้าหนานฯ จะส่งคณะผู้แทนเดินทางมาเจรจาซื้อปลายข้าวเหนียวแบบรัฐต่อรัฐกับกรมการค้าต่างประเทศในวันที่ 23 สิงหาคม 2555 จึงขอความเห็นชอบกรอบแนวทางการเจรจาในเรื่องชนิดข้าว ปีการผลิต ปริมาณ รูปแบบการชำระเงิน และราคาขาย นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ให้ความเห็นชอบตามที่เสนอ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองกวางโจว มีบันทึกลงวันที่ 27 สิงหาคม 2555 ถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศแจ้งผลการตรวจสอบว่าดำเนินการตรวจสอบแล้วได้รับแจ้งจากหน่วยงานคณะกรรมการควบคุมและบริหารทรัพย์สินแห่งรัฐบาลประชาชนจีนมณฑลห้าหนานฯว่า บริษัทห้าหนานฯ เป็นรัฐวิสาหกิจ มีผู้อำนวยการลงนาม คือนายเซี่ยเหมียน ต่อมานายมนัส สร้อยพลอย ทำบันทึกลงวันที่ 31 สิงหาคม 2555 ขอความเห็นชอบผลการเจรจาอ้างว่า เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2555 คณะผู้แทนของบริษัทห้าหนานฯ นำโดยนายเซี่ยเหมียนได้เดินทางมาประเทศไทย



เพื่อเจรจาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐกับรัฐบาลไทย โดยมีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นหัวหน้าคณะผู้เจรจา ผลการเจรจาได้ข้อสรุปว่า บริษัทห่ายหนานฯ ประสงค์ขอซื้อปลายข้าวเหนียว ปีการผลิต 2554/55 และปีการผลิต 2555 ปริมาณ 80,000 ตัน แต่ฝ่ายไทยแจ้งว่ามีข้าวเหนียวในสต็อกทั้งสิ้น 65,963 ตัน สามารถจำหน่ายให้ได้ 50,000 ตัน ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันในเรื่องปริมาณปลายข้าวเหนียวที่ 50,000 ตัน กำหนดระยะเวลารับมือภายใน 1 เดือน บริษัทห่ายหนานฯ เสนอราคาซื้อตันละ 13,800 บาท แต่ฝ่ายไทยเสนอราคาขายตันละ 14,230 บาท ต่อมาเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2555 นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ให้ความเห็นชอบในราคาตามข้อเสนอของบริษัทห่ายหนานฯ ในวันเดียวกันนี้เองหลังจากที่นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ให้ความเห็นชอบผลการเจรจา นายมนัส สร้อยพลอย ทำบันทึกเสนอนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อ้างว่าในวันที่ 3 กันยายน 2555 นั้นเอง บริษัทห่ายหนานฯ ได้ประสานแจ้งขอปรับเปลี่ยนปริมาณปลายข้าวเหนียวอีก 15,000 ตัน จึงขอความเห็นชอบให้ปรับเปลี่ยนปลายข้าวเหนียวและขอปรับแก้ไขบันทึกผลสรุปการเจรจาระหว่างบริษัทห่ายหนานฯ กับกรมการค้าต่างประเทศเกี่ยวกับปริมาณปลายข้าวเหนียวจาก 50,000 ตัน เป็น 65,000 ตัน และนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ วันที่ 5 กันยายน 2555 บริษัทห่ายหนานฯ มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศแจ้งให้ทราบว่า ได้แต่งตั้งนายจิตร พอใจ เป็นผู้แทนรับมืออำนาจในการชำระค่าข้าวและการดำเนินด้านต่าง ๆ ต่อมาวันที่ 6 กันยายน 2555 นายมนัส สร้อยพลอย ลงนามในสัญญาฉบับที่ 4 ซื้อขายปลายข้าวเหนียวปีการผลิต 2554/55 และ 2555 กับบริษัทห่ายหนานฯ ปริมาณ 65,000 ตัน ราคา ณ หน้าคลังสินค้า (Ex – warehouse) ตันละ 13,800 บาท เงื่อนไขการชำระเงิน 3 วิธี คือ ชำระแบบ L/C ชนิดเพิกถอนไม่ได้ หรือโอนเงินผ่านธนาคาร หรือแคชเชียร์เช็ค กำหนดมอบให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน นับจากวันส่งมอบครั้งแรกโดยข้าวตามสัญญาจะต้องใช้บริโภคนภายในประเทศของผู้ซื้อเป็นหลัก แต่ผู้ซื้ออาจส่งข้าวให้ประเทศที่สามในรูปแบบการค้าหรือการบริจาคได้ ตามสัญญาซื้อขายข้าวไทย

ในการรับมือข้าวตามสัญญาซื้อขายข้าวทั้งสิ้นฉบับ นายสมคิด เอื้ออนสุภา และนายรัฐนิช โสจิรกุล เป็นตัวแทนชำระเงินและรับมือข้าวตามสัญญาฉบับที่ 1 ถึงที่ 3 ส่วนสัญญาฉบับที่ 4 มีนายจิตร พอใจ เป็นตัวแทนชำระเงินค่าข้าวและรับมือข้าว มีการชำระค่าข้าวทั้งสิ้นสัญญาด้วยแคชเชียร์เช็คหลายร้อยฉบับ และรับมือข้าวตามสัญญาฉบับที่ 1 จำนวน 1,820,815,660 ตัน สัญญาฉบับที่ 2 จำนวน 1,402,537,860 ตัน สัญญาฉบับที่ 3 จำนวน 1,654,130 ตัน สัญญาฉบับที่ 4 จำนวน 61,383,220 ตัน ตามรายการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ

เมื่อหันกลับไปพิจารณาถึงสถานการณ์ก่อนเริ่มดำเนินโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก ปีการผลิต 2554/55 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือลงวันที่ 24 สิงหาคม 2554 เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้ขยายตลาดเดิมและเจาะตลาดใหม่ ๆ ในตลาดโลก ให้สำรวจและรายงาน

ประมาณข้าวเปลือกและข้าวสารคงค้างทั้งหมด ตรวจสอบคุณภาพและจัดทำข้อมูลให้ชัดเจน จัดเตรียมแผนงานระบายข้าวจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดยเร็ว และในการจัดหาเงินทุนเพื่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทั้ง 4 โครงการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือถึงหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ให้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระทรวงการคลังได้เสนอความเห็นให้เร่งระบายผลผลิตเพื่อลดความเสี่ยง โดยให้กระทรวงพาณิชย์ กำกับ ติดตาม ควบคุม รายงานความคืบหน้าการระบายข้าวสาร ปริมาณ มูลค่าคงเหลือ ปัญหาและอุปสรรคให้คณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังทราบทุกวันที่ 7 ของเดือนถัดไป โดยเสนอความเห็นเดิมซ้ำ ๆ หลายครั้งหลายคราว เช่น หนังสือลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2554 วันที่ 28 มีนาคม 2555 วันที่ 4 เมษายน 2555 วันที่ 18 กันยายน 2555 วันที่ 3 ตุลาคม 2555 และวันที่ 3 กันยายน 2556

จากการศึกษาถึงความเชื่อมโยงของสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐทั้งสี่ฉบับ มีข้อค้นพบว่าเป็นการสร้างอุดมการณ์แบบประชานิยมของนักการเมืองพรรคเพื่อไทย เพื่อสร้างเจตนาในการขายข้าวให้กับบริษัทห้ายหนานฯและบริษัทกว้างตงฯเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทห้ายหนานฯและบริษัทกว้างตงฯไม่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน ให้มาทำสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐกับกรมการค้าต่างประเทศ กรณีดังกล่าวเห็นได้จากหลังจากที่ได้มีการทำสัญญาแล้วบริษัทกว้างตงฯได้มีหนังสือลงวันที่ 24 ตุลาคม 2555 ถึงกรมการค้าต่างประเทศโดยแจ้งว่าได้มีการส่งข้าวไปยังทวีปแอฟริกา จำนวน 1,900,000 ตัน ทวีปเอเชีย จำนวน 800,000 ตันประเทศในคาบสมุทรตะวันออกเฉียงกลาง จำนวน 500,000 ตัน สหภาพยุโรปและอื่น ๆ รวม 300,000 ตัน แต่จากการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าไม่มีเอกสารหรือหลักฐานยืนยันว่าได้มีการส่งออกข้าวจากประเทศไทยจริง ขณะที่บริษัทห้ายหนานฯไม่ได้รายงานเรื่องการส่งออกข้าวไปยังต่างประเทศเลยแม้แต่ครั้งเดียว จากข้อมูลที่ได้รับมาจาก นายชูชัย อุดมโกชน รองอธิบดีกรมศุลกากร สามารถสรุปได้ว่าสถิติข้าวที่ส่งออกจากไทยไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีการส่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชนนั้น มีปริมาณดังนี้ ในปี พ.ศ. 2554 มีปริมาณการส่งออกจำนวน 92,759,409 ตัน ต่อมาในปีพ.ศ. 2555 จำนวน 176,213,713 ตัน และในระหว่างเดือนมกราคมจนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2556 จำนวน 106,285,170 ตัน นอกจากนี้แล้วการที่นายมนัส สร้อยพลอย นายทินัมพร นาทวรทัต และนายอักรพงศ์ ช่วยเกลี้ยง ได้ระบุว่าบริษัทห้ายหนานฯและบริษัทกว้างตงฯมีการว่าจ้างผู้ประกอบการค้าข้าว ปรับปรุงและมีการส่งออกในนามเอกชนรายนั้น ๆ ทว่าในเชิงการสัมภาษณ์ที่สอดคล้องกับการศึกษาเอกสารกลับพบว่า ผู้ประกอบการธุรกิจการส่งออกข้าวต่างยืนยันตรงกันว่าไม่เคยรับจ้างบริษัทห้ายหนานฯและบริษัทกว้างตงฯ ให้ส่งข้าวออกไปยังต่างประเทศเลยแม้แต่ครั้งเดียว นอกจากนี้แล้วในการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการส่งข้าวออกไปยังต่างประเทศทั้งที่เป็นการส่งออกโดยรัฐหรือเอกชน จำเป็นที่จะต้องมีเอกสารใบอนุญาตหรือที่เรียกว่าแบบ อ.4 ที่ออกให้โดยกรมการค้าต่างประเทศและจะต้อง

ผ่านพิธีการศุลกากร ซึ่งกรณีนี้จากการศึกษาไม่พบว่าบริษัททั้งสองได้มีการส่งออกข้าวไปยังต่างประเทศแต่ประการใด ๆ ดังนั้นย่อมเป็นการชี้ให้เห็นว่าสัญญาทั้งสองฉบับ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการระบายข้าวไปยังต่างประเทศตามที่ได้ชี้แจงไว้ตั้งแต่แรก กล่าวโดยสรุปแล้วสัญญาซื้อขายข้าวทั้งสองฉบับที่มีการกล่าวถึงจึง ไม่ใช่เป็นลักษณะของสัญญาการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ

ในความเป็นจริงของการไม่เข้าลักษณะการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ เนื่องจากไม่ได้มีการส่งข้าวออกไปขายในต่างประเทศ หากแต่มีการสมคบกันขายข้าวในโครงการรับจำนำข้าวในราคาที่ต่ำกว่าราคาปรับจำนำไว้ โดยมีการสร้างวาทกรรมด้วยการอาศัยอุดมการณ์แบบประชานิยม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาที่ประกอบอาชีพเป็นส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้สามารถสรุปประเด็นเพื่อชี้ให้เห็นชัดได้ใน 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ หรือ จีทูจี หมายถึง การที่รัฐประเทศหนึ่งตกลงทำสัญญาซื้อขายกับรัฐอีกประเทศหนึ่ง สำหรับกรณีเช่นนี้ก็คือรัฐบาลไทยตกลงการซื้อขายข้าวกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ในความเป็นจริงคือกรมการค้าต่างประเทศในฐานะตัวแทนของรัฐไทยทำสัญญาซื้อขายข้าวกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน ผ่านบริษัทต่าง ๆ ที่เป็นบริษัทซื้อขายเครื่องกีฬา และบริษัทห้ายหนานฯ เมื่อพิจารณาในแง่ของหลักการแล้วข้อประเพณีปฏิบัติการซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น จะต้องดำเนินการผ่านคอปโกที่ถือว่าเป็นตัวแทนทางการของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ทั้งบริษัทห้ายหนานฯ และบริษัทต่าง ๆ ไม่ได้มีสถานะเป็นตัวแทนอีกทั้งไม่มีหนังสือแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน

2. ข้าวในโครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ถูกขายออกไปนอกประเทศสู่รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน กล่าวคือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2554-2556 พบว่ามีการส่งข้าวออกไปยังรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนในปริมาณเพียง 3.75 แสนตันเท่านั้น ขณะที่เมื่อพิจารณาภาพรวมของการทำสัญญาซื้อขายข้าวมีจำนวนมากกว่า 4 ล้านตัน ปรากฏหลักฐานการมอบข้าวกันจำนวน 1.4 ล้านตัน เป็นจำนวนเงิน 7.7 หมื่นล้านบาท โดยมีการชำระเป็นแคชเชียร์เช็คที่ส่งจ่ายจากธนาคารภายในประเทศ เข้าสู่บัญชีของกรมการค้าต่างประเทศ การกระทำดังกล่าวถือเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ผิดปกติวิสัยของการซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งมักไม่ใช้วิธีการชำระเงินด้วยเงินสดหรือแคชเชียร์เช็ค เนื่องจากการซื้อขายกันระหว่างประเทศระดับวงเงินซื้อขายเป็นหมื่นล้านบาท จะชำระด้วยวิธีการเปิด L/C เท่านั้น

3. ข้าวในโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด ปริมาณข้าวไหลเข้าไปสู่คลังหรือคอกดังของรัฐบาลแทบทั้งหมด เอกชนปกติไม่สามารถทำการค้าปกติได้ แต่ทว่าพันตรี นพ.ดร. วีระวุฒิ หรือ หมอโด่ง วัจนะพุกกะ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะกรรมการนโยบายข้าว

แห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้มีการเรียกบริษัทเอกชน 3 แห่งมาพบเพื่อมีการเจรจาซื้อขายข้าวในโครงการรับจำนำข้าว ในทำนองที่ว่าหากบริษัทเอกชนรายใดต้องการซื้อข้าวขอให้ติดต่อมาหาตนโดยตรง และภายใต้การซื้อขายข้าวดังกล่าวนี้ให้จ่ายเป็นแคชเชียร์เช็คให้กับกรมการค้าต่างประเทศ หลังจากเกิดเรื่องจนกระทั่งมีการสืบสวนสอบสวนขึ้น ปรากฏว่าพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอล่อง วัจนะพุกกะ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้หลบหนีหายตัวไป

#### 4. กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก

จากการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐสามารถสรุปได้ว่า ในเรื่องของการประสานงานก่อนที่จะมีการซื้อขายนั้น เนื่องจากการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้นเป็นเรื่องระหว่างประเทศ จึงจำเป็นจะต้องมีที่ไปที่ไปซึ่งอาจจะมีการเริ่มต้นการพูดคุยในระดับรัฐมนตรีในเวทีระหว่างประเทศ หรืออาจจะมีการประสานงานผ่านกระบวนการทางการทูตของประเทศนั้น ๆ หรืออาจจะเป็นตัวแทนของรัฐที่เคยเป็นคู่ค้ากันมาก่อนจนมั่นใจได้ว่าเป็นตัวแทนรับมอบอำนาจเต็มของรัฐในการเป็นคู่สัญญาการซื้อขายระหว่างกัน แต่สำหรับการที่รัฐวิสาหกิจต่างประเทศมีหนังสือขอเข้ามาทำสัญญาซื้อขายข้าวจากประเทศไทยในรูปแบบที่ไม่มีที่ไปที่ไปจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องผิดปกติ กรณีดังกล่าวเห็นได้จากเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2555 บริษัทกว้างดงฯ ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ขอทำสัญญาซื้อขายข้าว 5 เปอร์เซ็นต์ และปลายข้าววันชนิดละ 500,000 ตัน และเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2555 บริษัทห่ายหนานฯ ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ขอซื้อปลายข้าวเหนียว ในการนี้หนังสือทั้งสองฉบับไม่ปรากฏหลักฐานว่าหนังสือถูกส่งมาโดยวิธีใด ข้าราชการหน่วยงานใดเป็นผู้รับหนังสือ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการนำหนังสือไปลงทะเบียนตามระเบียบงานสารบรรณทั้ง ๆ ที่เป็นหนังสือสำคัญจึงเห็นได้ว่าการทำสัญญาดังกล่าวนอกจากไม่มีการทาบตามเหมือนเช่นประเพณีที่เคยปฏิบัติแล้ว ทั้งบริษัทกว้างดงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ ก็ไม่ได้รับมอบหมายจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกด้วย

จากผลการศึกษาดังกล่าวที่สามารถนำไปสู่การวิเคราะห์ซึ่งทำให้มองเห็นภาพชัดเจนว่าลักษณะที่ว่านั้นไม่เข้าข่ายของการขายข้าวแบบจิวจิวมากยิ่งขึ้น หากแต่เป็นการขายข้าวให้กับนายทุนพ่อค้าขายปลีกในราคาที่ต่ำกว่าราคารับจำนำข้าว ตามเหตุและผลที่ผู้วิจัยสามารถนำมาสรุปได้ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การตกลงซื้อขายข้าวที่เป็นเงินบาทซึ่งไม่ใช่สกุลเงินที่นิยมใช้ตกลงซื้อขายกันระหว่างประเทศ และการส่งมอบเป็นแบบหน้าคลังสินค้า (Ex - warehouse) แทนที่จะเป็นแบบการส่งมอบที่ท่าเรือของผู้ซื้อ (FOB) หรือส่งมอบที่เมืองท่าของผู้ขาย (CIF) เนื่องจากข้าวที่ตกลงซื้อขายจะต้องผ่านการปรับปรุงก่อนนำไปบริโภค ดังนั้นแม้ว่าการส่งมอบ Ex - warehouse จะเป็น

Incoterms 2012 ใช้สำหรับการค้าระหว่างประเทศก็ตาม แต่รัฐบาลของประเทศผู้ซื้อยอมไม่สะดวกที่จะขนย้ายข้าวไปปรับปรุงก่อนลงเรือส่งออกไปยังประเทศปลายทาง การกำหนดส่งมอบแบบ Ex – warehouse จึงเป็นการเปิดช่องทางการนำข้าวมาเวียนขายภายในประเทศได้ เพราะกรณีขายข้าวแบบ Ex – warehouse ให้ผู้ประกอบการภายในประเทศเพื่อส่งออก คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ชนะการประมูลต้องส่งข้าวออกภายใน 30 วัน พร้อมรายงานการส่งออกทุกครั้ง คือ สำเนาใบขนสินค้าที่กรมศุลกากรประทับตราว่าได้ตรวจปล่อยส่งสินค้าออก สำเนาใบรับรองจากบริษัทเรือส่งให้ผู้ส่งออกที่ขนสินค้าขึ้นเรือ (Mate's receipt) ใบตราส่ง (BILL OF LADING : B/L) และสำเนาการชำระเงินจากต่างประเทศ (Credit advice) แต่การขายข้าวให้บริษัทกว้างตงกลับไม่กำหนดให้ส่งหลักฐานใด ๆ ที่แสดงว่ามีการส่งออก

ประการที่ 2 รัฐบาลมีสต็อกข้าว 2.189 ล้านตัน แต่ตกลงขายข้าวปริมาณ 2.195 ล้านตันมากกว่าที่มีอยู่ในสต็อกซึ่งไม่น่าเกิดขึ้นสำหรับการขายแบบรัฐต่อรัฐที่คู่สัญญาต้องมีความระมัดระวังเป็นพิเศษในการปฏิบัติตามสัญญา หากมีข้าวไม่เพียงพอส่งมอบอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาจเกิดความเสียหายติดตามมาได้ภายในภายหลัง

ประการที่ 3 การตกลงซื้อขายข้าวปริมาณมากหลายตัน โดยไม่แยกชนิดข้าว ทั้งที่ข้าวในสต็อกของรัฐบาลประกอบด้วยข้าวหลายชนิดราคาแต่ละชนิดแตกต่างกันมาก เช่น ข้าวหอมมะลิกับปลายข้าวขาวมีราคาห่างกันกว่าเท่าตัวแต่ตกลงขายในราคาเฉลี่ยตันละ 10,000 บาท เป็นการเปิดช่องให้ผู้ซื้อเลือกรับชนิดข้าวที่มีราคาสูงกว่า ดังปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญา ในระยะเริ่มแรกบริษัทกว้างตงรับแต่ข้าวหอมมะลิตั้งแต่วันที่ 18 ตุลาคม 2554 จนถึงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2554 ไปจนหมดคลัง แต่ไม่ได้รับข้าวทั้งหมดตามสัญญาโดยรับไปเพียง 1,882,500 ตัน จากข้าวทั้งหมดตามสัญญา 2.195 ล้านตัน

ประการที่ 4 การตกลงขายข้าวปริมาณหลายตันและระยะเวลาส่งมอบนาน 10 เดือน แต่กำหนดราคาข้าวทั้งหมดตั้งแต่ขณะทำสัญญาเนื่องจากราคาข้าวขยับขึ้นลงตามภาวะตลาดเป็นรายสัปดาห์ ดังจะเห็นได้ว่ากรมการค้าต่างประเทศขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐให้ COFCO เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2556 ปริมาณ 1,000,000 ตันตกลงส่งมอบระหว่างเดือนธันวาคม 2556 ถึงธันวาคม 2557 กำหนดส่งมอบเป็น 3 ช่วงเวลา ช่วงที่ 1 ระหว่างเดือนธันวาคม 2556 ถึงเดือนเมษายน 2557 ช่วงที่ 2 ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนตุลาคม 2557 และช่วงที่ 3 ระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม 2557 แต่ตกลงราคาเฉพาะข้าวที่ต้องส่งมอบช่วงแรกเท่านั้น ส่วนข้าวที่ส่งมอบช่วงที่ 2 และช่วงที่ 3 คู่สัญญาจะตกลงราคาเมื่อถึงเวลาส่งมอบ

ประการที่ 5 การกำหนดคุณภาพข้าวที่ตกลงซื้อขายว่า สำหรับคนบริโภค (For Human Consumption) ทั้งที่กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานข้าวไทยไว้แล้ว ซึ่งในวงการ

ค้าข้าวและกรรมการค้าต่างประเทศถือปฏิบัติโดยใช้มาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์มาตลอดดังเช่น สัญญาขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ COFCO หรือกรณีขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐให้สาธารณรัฐ โกดิวัวร์ ข้อตกลงตามสัญญาที่ระบุให้ใช้คุณภาพข้าวสำหรับคนบริโภค ย่อมไม่สื่อถึงคุณภาพหรือมาตรฐานของข้าวและอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความ

ประการที่ 6 สัญญาฉบับที่ 2 กำหนดข้าว 4 ชนิด แต่ไม่กำหนดปริมาณข้าวแต่ละชนิดและไม่กำหนดระยะเวลาส่งมอบข้าวแต่ละชนิดในแต่ละเดือนให้ชัดเจน กระทบต่อการบริหารจัดการและการจัดเตรียมข้าวเพื่อส่งมอบเพราะราคาข้าวแต่ละช่วงเวลาย่อมแตกต่างกันเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและรักษาคุณภาพข้าว ส่งผลให้ฝ่ายไทยซึ่งเป็นผู้ขายเสียเปรียบ

ประการที่ 7 ตามสัญญาไม่มีข้อตกลงชดเชยค่าเสียหายกรณีผิดสัญญาและการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญา แตกต่างจากสัญญาที่กรรมการค้าต่างประเทศใช้ในกรณีทั่วไป เช่น สัญญาที่ทำกับ COFCO หรือสาธารณรัฐ โกดิวัวร์ ดังจะเห็นได้ว่าในที่สุดบริษัทกว้างตงฯรับข้าวไม่ครบตามสัญญาทั้ง 3 ฉบับ โดยฝ่ายไทยไม่สามารถบังคับให้รับมอบข้าวตามสัญญาได้

ประการที่ 8 ราคาขายข้าวทั้ง 4 สัญญาต่ำกว่าราคาท้องตลาดโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 20 เป็นราคาที่ต่ำผิดปกติ โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องราคาขายซึ่งตามบันทึกขอความเห็นชอบผลการเจรจาระบุว่าคำนวณราคาเฉลี่ยสำหรับข้าวทุกชนิดได้ตันละ 13,941 บาท หากขายราคาตันละ 10,000 บาท ตามข้อเสนอของบริษัทกว้างตงฯ จะทำให้ภาครัฐสูญเสียทันที 6,350 ล้านบาทจากผู้ประกอบการในประเทศว่าขายราคาต่ำเกินไปและไม่เหมาะสมกับตลาดและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

## สรุปท้ายบท

กล่าวโดยสรุปแล้ว กลุ่มผู้กระทำการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าวรวม 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง และกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก ผู้กระทำการกลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขายข้าวในโครงการจำนำข้าว ได้แก่ นายภูมิ สารผล ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เริ่มตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2554 และพ้นตำแหน่งเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2555 ขณะที่นายบุญชูทรง เจริยาภิรมย์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เริ่มตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2554 และพ้นจากตำแหน่งในวันที่ 18 มกราคม 2555 จากนั้นแล้วได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ต่อเนื่องจากวันที่ 18 มกราคม 2555 จนพ้นวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 30 มิถุนายน 2556 ส่วนพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโคง วัจนะพุกกะ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อ

วันที่ 13 สิงหาคม 2554 ซึ่งต่อมาได้รับคำสั่งจากกระทรวงพาณิชย์ให้ได้รับการดำรงตำแหน่ง เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้กระทำการนักรการเมืองฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยตัวบุคคลสำคัญ ๆ 3 คน ได้แก่ นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะอนุกรรมการพิจารณาขยายข้าว นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโค้ง วัจนะพุกกะ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะ กรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาขยายข้าวขณะที่กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ ในมิติของการแสดงบทบาทการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้นมีข้อค้นพบว่า นายมนัส ศรีอวยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ได้มอบหมายให้นายทิมมพร นาทรทัต รองอธิการบดีกรมการค้า ต่างประเทศ และนายอักรพงศ์หรืออัฐจิตพิงศ์ ช่วยเกลี้ยงหรือที่ปวีชระ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหาร การค้าข้าว ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลประกอบการเจรจาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ กล่าวโดยสรุป แล้วผลการศึกษากลุ่มชนชั้นนำข้าราชการซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้กระทำการที่มีบทบาทต่อการขายข้าว แบบรัฐต่อรัฐ มีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ นายมนัส ศรีอวยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเจรจาซื้อ-ขายข้าวตามโครงการรับ จำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลและข้าวเปลือกในสต็อกของรัฐบาล แบบรัฐต่อรัฐกับผู้แทนของรัฐบาล ต่างประเทศ นายทิมมพร นาทรทัต รองอธิการบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะ ผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการพิจารณาขยายข้าว และสุดท้ายนายอักรพงศ์หรืออัฐจิตพิงศ์ ช่วยเกลี้ยง หรือที่ปวีชระ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการค้าข้าว

กลุ่มผู้กระทำการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการ จำนำข้าวรวม 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักรการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ กลุ่มนายทุนพ่อ ค้าขายส่ง และกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก ผู้กระทำการกลุ่มนักรการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการขายข้าวในโครงการจำนำข้าว ได้แก่ นายภูมิ สาระผล ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่า การกระทรวงพาณิชย์ เริ่มตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2554 และพ้นตำแหน่งเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2555 ขณะที่นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เริ่มตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2554 และพ้นจากตำแหน่งในวันที่ 18 มกราคม 2555 จากนั้นแล้วได้เข้าดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ต่อเนื่องจากวันที่ 18 มกราคม 2555 จนพ้นวาระการดำรงตำแหน่ง ในวันที่ 30 มิถุนายน 2556 ส่วนพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโค้ง วัจนะพุกกะ ได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2554 ซึ่งต่อมาได้รับ คำสั่งจากกระทรวงพาณิชย์ให้ได้รับการดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้กระทำการนักรการเมืองฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยตัว

บุคคลสำคัญ ๆ 3 คน ได้แก่ นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโคง วัจนะพุกกะ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวขณะที่กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการในมิติของการแสดงบทบาทการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้นมีข้อค้นพบว่า นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ได้มอบหมายให้นายทิมพร นาทรวทิต รองอธิการบดีกรมการค้าต่างประเทศ และนายอักรพงศ์หรืออัฐิจิตพิงศ์ ช่วยเกลี้ยหรือที่ปวัชระ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลประกอบการเจรจาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ กล่าวโดยสรุปแล้วผลการศึกษากลุ่มชนชั้นนำข้าราชการซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้กระทำการที่มีบทบาทต่อการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ มีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเจรจาซื้อ-ขายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลและข้าวเปลือกในสต็อกของรัฐบาล แบบรัฐต่อรัฐกับผู้แทนของรัฐบาลต่างประเทศ นายทิมพร นาทรวทิต รองอธิการบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ช่วยเลขาธิการอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว และสุดท้ายนายอักรพงศ์หรืออัฐิจิตพิงศ์ ช่วยเกลี้ยหรือที่ปวัชระ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว

กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่งมีข้อค้นพบว่า บริษัทกวางตงหรือกวางคั้งที่มีธุรกิจการนำเข้าและส่งออกสินค้าเครื่องเขียนและอุปกรณ์กีฬา ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของมณฑลกวางตง สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้แต่งตั้งมอบอำนาจให้นายสมคิด เอื้อสุภา และนายรัฐนิธ โสจิระกุล เป็นตัวแทนในการชำระเงินค่าข้าวและการรับมอบข้าว ขณะที่บริษัทห่ายหนานหรือไหหนานหรือไหหลำ ที่มีธุรกิจในการค้าเมล็ดธัญพืชและอุตสาหกรรมน้ำมัน ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของมณฑลไหหนานหรือไหหลำ สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการแต่งตั้งมอบหมายให้ นายลิขิต พอใจ เป็นตัวแทนในการชำระเงินค่าข้าวและการรับมอบข้าว บริษัทสองแห่งเป็นผู้ชำระค่าข้าวตามสัญญาซื้อขายระหว่างกรมการค้าต่างประเทศกับบริษัทกวางตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ ได้แก่ บริษัทสยามอินดีก้าจำกัด และบริษัทกีฬาหรือเพอร์ดีส์จำกัด หรือที่เรียกว่าบริษัทลิราลัยจำกัดนั้นมีนายอภิชาติ หรือเสี้ยเปียง จันท์สกุลพร เป็นเจ้าของกิจการของบริษัท และมีกรรมการในการบริหารงานได้แก่ นางสาวรัตนา แซ่เฮ้ง นางสาวเรืองวัน เลิศศลารักษ์ และนางสาวสุทิดา หรือสุทิดา ผลดีหรือจันทะเอ โดยมีตัวกระทำการที่เป็นพนักงานและมีความเกี่ยวข้องอีกสามคน ได้แก่ นายนิมล หรือโจ รักดี นายสุธี เชื้อไชสง และนางสาวสุนีย์ จันท์สกุลพร ขณะที่นางสาวธันยพรหรือบงกร จันท์สกุลพร เป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทกีฬาหรือเพอร์ดีส์จำกัด หรือบริษัทลิราลัยจำกัด โดยที่ตัวกระทำการทั้งหมดร่วมกันนำแคชเชียร์เช็คไปชำระเงินค่าข้าวและรับมอบข้าวบางส่วน ตามสัญญาซื้อขายข้าวระหว่าง



กรมการค้าต่างประเทศกับบริษัทกว้างดงฯ และบริษัทห้วยหนานฯอย่างไรก็ดีการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้นเป็นเรื่องระหว่างประเทศ จึงจำเป็นจะต้องมีที่มาที่ไปซึ่งอาจจะมีการเริ่มต้นการพูดคุยในระดับรัฐมนตรีในเวทีระหว่างประเทศ หรืออาจจะมีการประสานงานผ่านกระบวนการทางการทูตของประเทศนั้น ๆ หรืออาจจะเป็นตัวแทนของรัฐที่เคยเป็นคู่ค้ากันมาก่อนจนมั่นใจได้ว่าเป็นตัวแทนรับมอบอำนาจเต็มของรัฐในการเป็นคู่สัญญาการซื้อขายระหว่างกัน แต่สำหรับการที่รัฐวิสาหกิจต่างประเทศมีหนังสือขอเข้ามาทำสัญญาซื้อขายข้าวจากประเทศไทยในรูปแบบที่ไม่มีที่มาที่ไปจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องผิดปกติ กรณีดังกล่าวเห็นได้จากเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2555 บริษัทกว้างดงฯ ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ขอทำสัญญาซื้อขายข้าว 5 เปอร์เซ็นต์ และปลายข้าวแวนชนิดละ 500,000 ตัน และเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2555 บริษัทห้วยหนานฯ ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ขอซื้อปลายข้าวเหนียว ในการนี้หนังสือทั้งสองฉบับไม่ปรากฏหลักฐานว่าหนังสือถูกส่งมาโดยวิธีใด ข้าราชการหน่วยงานใดเป็นผู้รับหนังสือ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการนำหนังสือ ไปลงเลขรับตามระเบียบงานสารบรรณทั้ง ๆ ที่เป็นหนังสือสำคัญจึงเห็นได้ว่าการทำสัญญาดังกล่าวนอกจากไม่มีการทาบตามเหมือนเช่นประเพณีที่เคยปฏิบัติแล้ว ทั้งบริษัทกว้างดงฯ และบริษัทห้วยหนานฯ ก็ไม่ได้รับมอบหมายจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกด้วย

## บทที่ 7

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในการนำเสนอผลการศึกษาเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว : กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในบทนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการนำเสนอด้วยการแบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. สรุปผลการศึกษา
2. อภิปรายผลการศึกษา
3. ข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

การดำเนินการวิจัยเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว: กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยหลักในครั้งนี้ไว้รวม 3 ข้อ ได้แก่

1. เพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย จากกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี

2. เพื่อศึกษาการเมืองเกี่ยวกับกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการจำนำข้าว ตั้งแต่สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี

3. เพื่อศึกษาการเมืองของกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าว ตั้งแต่สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 สามารถสรุปข้อค้นพบได้ว่าการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายในการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติในยุคของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยมีการปรับเปลี่ยนเครือข่ายในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal linkage) เป็นสำคัญ กล่าวคือ เมื่อวิเคราะห์จากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในยุครัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะกับยุครัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะพบว่า ถึงแม้จะมีโครงสร้างเครือข่ายที่ประกอบด้วยผู้กระทำการ 4 ส่วนที่เหมือนกันคือ ฝ่ายนักการเมือง ฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายนักวิชาการ และฝ่ายนักธุรกิจ แต่ผู้กระทำการในคณะกรรมการนโยบายดังกล่าวนี้มาจากเครือข่าย 2 รูปแบบ คือ เครือข่ายที่เป็นทางการ เช่น ตัวแทนที่มาจากกระทรวงพาณิชย์

กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น อีกรูปแบบหนึ่งนั้นเป็นเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างคนในรัฐบาลกับนักธุรกิจ ดังเช่น นายอภิชาติ จันทรสกุลพร เป็นต้น เราพบว่าในเครือข่าย 2 รูปแบบดังกล่าวนี้ มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะกับเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการเป็นหลักโดยเครือข่ายที่เป็นทางการนั้น ยังคงมีลักษณะเหมือนกันทั้งรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือ เป็นตัวแทนที่มาจากกระทรวงต่าง ๆ เช่น ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่กลับพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติอย่างชัดเจนในกลุ่มนักการเมือง นักวิชาการ และนักธุรกิจ ซึ่งถือว่าอยู่ในเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการกับคนในรัฐบาล ตัวอย่างเช่นในกลุ่มนักการเมืองมีการปรับเปลี่ยนจากคณะกรรมการด้านการเมืองในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะออกทั้งหมด รวมถึงการปรับออก นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ด้วย จากนั้นมีการแต่งตั้ง นายภูมิ สารผล นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ และพันตรี นพ.วีระวุฒิ วัจนะพุกะ เข้าไปทำหน้าที่แทน ส่วนกลุ่มนักวิชาการมีการปรับเปลี่ยนจาก นายสมพร อิศวิลานนท์ และ นายปราโมทย์ วานิชชานนท์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวติดต่อกันมาแล้ว 4 สมัยรัฐบาลก่อนหน้านี้ ออก จากนั้นได้มีการแต่งตั้งให้นักวิชาการชุดใหม่ที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องข้าว โดยตรงเข้ามาทำหน้าที่แทน เช่น ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวศึกษาและการกระทำคามผิดของเด็กและเยาวชน หรือแม้แต่การแต่งตั้ง ผศ.ดร.ทรงพร หาญสันติ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริการกิจการสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วยังมี นายพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และนายชิษณุพงศ์ ธนกิจบรรพินธ์ อีกด้วย

ขณะที่กลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจมีการปรับเปลี่ยนจาก นายอภิชาติ พงษ์ศรีหุลชัย ไปเป็น นายสุทธิกฤษณ์ ถนอมบุญเจริญ ผู้กระทำการกลุ่มธุรกิจที่เชื่อมโยงกับธุรกิจการจำหน่ายอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่สะท้อนถึงสายสัมพันธ์ทางเครือข่ายธุรกิจของตระกูลชินวัตรได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นแล้วในกลุ่มนี้ยังมีการแต่งตั้งเพิ่มเติมให้ นายจักรพงษ์ แสงมณี ในฐานะกรรมการบริหารพรรคเพื่อไทย เข้าไปเป็นกรรมการชุดนี้ด้วย และเมื่อย้อนกลับไปพิจารณาถึงการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายในกลุ่มข้าราชการพบว่า มีการปรับเปลี่ยนผู้กระทำการสำคัญที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบายข้าวสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ออกทั้งหมดและมีการแต่งตั้งให้กลุ่มข้าราชการชุดใหม่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน เช่น นายราเชน พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ นายฉิมมิตร นาทวรทัต รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ และนายอักรพงษ์ ประทีปวัชรระ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าว

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 สามารถสรุปข้อค้นพบได้ว่าการเมืองเกี่ยวกับกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาในโครงการจำหน่ายข้าว ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นกระบวนการช่วงชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Appropriation) ที่มีผู้กระทำการที่ได้ผลประโยชน์จากโครงการจำหน่ายข้าว 6 กลุ่มหลัก ๆ คือ กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มโรงสีข้าว กลุ่มชาวนา กลุ่มราชการ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มผู้ตรวจคุณภาพข้าว ดังนี้

1. กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น เป็นกลุ่มย่อย(Fraction) ของชนชั้นนายทุนท้องถิ่น กลุ่มพ่อค้าคนกลางถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่สามารถช่วงชิงส่วนเกินของการรับจำหน่ายข้าวได้มากที่สุด เนื่องจากพ่อค้าคนกลางนั้นเป็นผู้กระทำการที่มีบทบาทครอบงำกระบวนการซื้อขายข้าวในท้องถิ่นมาเป็นเวลายาวนาน ก่อนที่จะมีการดำเนินนโยบายโครงการรับจำหน่ายข้าว โดยวิธีการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาแบบเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ การเริ่มจากขั้นตอนการดูข้าวที่แปลงนาเพื่อตีราคา การนัดวันเวลาในการเก็บเกี่ยวข้าว การบรรทุกข้าวไปส่งที่โรงสี รวมไปถึงการคิดคำนวณเงินค่าข้าวเปลือกมาส่งมอบให้กับเกษตรกรชาวนาถึงบ้าน ในลักษณะของการบริการดังกล่าวจึงเป็นที่ชื่นชอบและได้รับความนิยมนอกจากกลุ่มเกษตรกรชาวนาเป็นจำนวนมาก กระทั่งเกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่ให้ความสนใจร่วมมือกับกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นด้วยดีเสมอมา ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะนิสัยของเกษตรกรชาวนาไทยมีพื้นฐานของการชอบความสะดวกสบายในเรื่องการบริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

แต่หลังจากที่มีโครงการจำหน่ายข้าวในราคาที่สูง เกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่จึงหันไปเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวตามโรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าวกับรัฐบาล และปฏิเสธการขายข้าวให้กับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ดังนั้นพ่อค้าคนกลางจึงไม่สามารถซื้อข้าวจากชาวนาได้โดยตรงเหมือนแต่ก่อน ระยะเวลาของการนำนโยบายจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติ กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวอย่างมาก เพื่อก่อให้เกิดความอยู่รอดในกระบวนการซื้อข้าว การปรับตัวเพื่อช่วงชิงส่วนเกินในกระบวนการขายข้าวนั้น กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นเริ่มต้นจากการปรับกลไกในการซื้อข้าวจากมือเกษตรกรชาวนา โดยหันมาเป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างกลุ่มโรงสีข้าวกับกลุ่มชนชั้นชาวนา ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่มีอาชีพในการซื้อขายข้าวมาอย่างยาวนาน ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นมาเป็นเวลาช้านานระหว่างกลุ่มโรงสีข้าวและกลุ่มเกษตรกรชาวนา กล่าวคือทั้งสามกลุ่มไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มโรงสีข้าวและกลุ่มเกษตรกรชาวนาต่างได้ประโยชน์ตอบแทนแก่กันและกันในการติดต่อค้าขายข้าวหรือแม้กระทั่งการนำข้าวไปเข้าร่วมในโครงการจำหน่ายข้าว เกษตรกรชาวนาจำเป็นต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นในการช่วยติดต่อประสานงาน รวมไปถึงการช่วยเหลือบรรทุกข้าวไปส่งยังโรงสีข้าวที่ร่วมโครงการ อีกทั้งเกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่ก็ยินดีที่จะใช้บริการของผู้กระทำการที่เป็นกลุ่ม

พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นด้วยในลักษณะของความสมประโยชน์ กล่าวคือกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นที่เคยมีความสัมพันธ์กับโรงสีข้าวบางแห่งเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ก็จะเลือกแนะนำรวมถึงการแนะนำเชิงสนับสนุนให้เกษตรกรชาวนาได้นำข้าวไปเข้าร่วมโครงการไว้กับโรงสีนั้น ๆ บางกรณีมีการติดสินบนให้ผลตรวจสอบคุณภาพข้าว เพื่อให้มีการตรวจคุณภาพข้าวที่สามารถเอื้อประโยชน์ในการคิดคำนวณราคารับจำนำข้าวให้กับเกษตรกรชาวนานอกเหนือจากนี้แล้วกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินด้วยการสวมสิทธิ์การจำนำข้าว โดยอาศัยวิธีการขอซื้อใบขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่แจ้งไว้ในเบื้องต้นอีกช่องทางหนึ่งด้วย

2. กลุ่มโรงสีข้าว เป็นกลุ่มย่อยภายในชนชั้นนายทุน เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมกันอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกันในฐานะเจ้าของปัจจัยการผลิต ในความสัมพันธ์ทางการผลิตของสังคม กลุ่มโรงสีข้าวที่ได้ผลประโยชน์จากการช่วงชิงส่วนเกินจะเป็นเฉพาะโรงสีขนาดใหญ่เท่านั้น เนื่องจากโครงสร้างของนโยบายจำนำข้าวไม่เปิดโอกาสให้กับโรงสีขนาดกลางและโรงสีขนาดเล็ก โรงสีข้าวชุมชน และโรงสีข้าวของสหกรณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ เราพบว่า โครงสร้างของนโยบายมีเงื่อนไขของหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพิจารณาโรงสีข้าว เพื่อเข้าร่วมในโครงการรับจำนำข้าวที่เอื้อประโยชน์ต่อโรงสีข้าวขนาดใหญ่ที่มีอุปกรณ์และทุนทรัพย์ในการจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์ในการดำเนินงานที่เพียงพอได้ การที่กลุ่มโรงสีข้าวที่มีโรงสีขนาดใหญ่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวได้นี้เอง ยังผลทำให้ต้องกลับกลายมาเป็นคู่แข่งขั้นทางธุรกิจกับรัฐไปโดยปริยายและจากการที่รัฐบาลตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดโดยทั่วไป จึงส่งผลทำให้โรงสีข้าวเหล่านี้ไม่สามารถต่อสู้แข่งขันในตลาดข้าวได้โรงสีที่สามารถเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะทำหน้าที่เปรียบเสมือนลูกจ้างของรัฐบาลที่เมื่อคิดคำนวณในภาพรวม ๆ แล้ว จะได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าค่าตอบแทนจากการแข่งขันในการทำธุรกิจข้าวตามระบบของตลาดเสรี

นอกจากนี้ยังมีโรงสีอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับผลกระทบเชิงลบข้างเคียงจากนโยบายจำนำข้าวก็คือ กลุ่มโรงสีข้าวหนึ่ง ทั้งนี้เพราะเงื่อนไขที่ถูกกำหนดไว้ในกฎเกณฑ์ของนโยบายจำนำข้าว ที่ทำให้โรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการจะต้องทำการแปรสภาพข้าวเปลือกให้เป็นข้าวสาร สิ่งที่จะสร้างความยุ่งยากลำบากให้กับโรงสีข้าวหนึ่งก็คือ โรงสีข้าวหนึ่ง มีการใช้เครื่องจักรและกรรมวิธีสำหรับการสีข้าวที่มีความแตกต่างออกไปจากโรงสีข้าวโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวได้ในการปฏิบัติ นอกจากนี้แล้วจากการกำหนดราคารับจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาดของรัฐบาล จึงทำให้กลุ่มธุรกิจโรงสีข้าวหนึ่งเสียประโยชน์อันเป็นผลกระทบจากโครงการจำนำข้าวมากยิ่งขึ้น รุนแรงถึงขนาดที่บางแห่งต้องปิดตัวเองลงไปก็มี กล่าวโดยสรุปแล้วกลุ่มโรงสีที่เข้า

ร่วมโครงการจะได้ประโยชน์จากค่าโกดังฝากเก็บข้าว ค่าจ้างสีข้าว ปลายข้าว ราข้าวและแกลบ เป็นต้น

3. กลุ่มชาวนา กลุ่มชาวนาที่เข้าไปช่วงชิงส่วนเกินและได้ผลประโยชน์จากโครงการ จำนำข้าวจะเป็นเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการหรือชาวนารวย กล่าวคือ เป็นกลุ่มชาวนาที่เพาะปลูกในแปลงนาขนาดกลางกล่าวคือพื้นที่นาที่เกินกว่า 25 ไร่ขึ้นไป รวมไปถึงกลุ่มชาวนาขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่แปลงนามากกว่า 50 ไร่ขึ้นไป ส่วนกลุ่มชาวนาที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในผลประโยชน์ดังกล่าว เช่น ชาวนาที่มีฐานะยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเองนั้น ก็จะสามารถรับประโยชน์ทางอ้อมเล็ก ๆ จากโครงการจำนำข้าว ด้วยการขายแรงงานหรือรับจ้างในภาคของการผลิตต่อมาเป็นกลุ่มชาวนาที่มีหรือเช่าที่ดินเพื่อปลูกข้าว แต่มีจำนวนที่ดินน้อยไม่เกิน 5 ไร่ ชาวนากลุ่มนี้ผลการศึกษาส่วนใหญ่จะผลิตข้าวไว้กินไว้ใช้ในครัวเรือน จึงไม่ได้มีการนำข้าวไปร่วมโครงการจำนำข้าวแต่อย่างไร

ส่วนการได้ประโยชน์มากหรือน้อยของกลุ่มชาวนารวยหรือผู้ประกอบการนั้นอยู่ที่เนื้อที่เพาะปลูกและผลิตผลที่ได้เป็นตัวชี้วัด ถึงกระนั้นก็ตามกลุ่มชนชั้นชาวนาทุกกลุ่มอาจจะต้องมีการเสียประโยชน์ในขั้นตอนของการนำข้าวไปสู่โรงสีข้าวที่จำเป็นจะต้องตรวจวัดความชื้น สิ่งเจือปน และการชั่งน้ำหนัก นอกจากนี้แล้วยังพบว่ามีการที่เกษตรกรชาวนาบางรายนำข้าวเปลือกมาเข้าโครงการจำนำข้าวของรัฐบาลเกินกว่าปริมาณที่ได้ทำการจดทะเบียนไว้ แต่การศึกษพบว่าในกระบวนการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติช่วง 3 รอบแรก รัฐบาลประนีประนอมด้วยการยินยอมให้เกษตรกรชาวนาสามารถนำข้าวเปลือกส่วนเกินได้ เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 20 ของปริมาณข้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แต่เริ่มแรก ทั้งนี้ยังรวมถึงการที่กลุ่มชนชั้นชาวนามีเจตนาสุจริตและไม่สุจริตด้วยการนำข้าวไปส่งโรงสีข้าวมากกว่าหนึ่งแห่ง เป็นเหตุทำให้เจ้าหน้าที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และเจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้าไม่ได้ตรวจปริมาณข้าวทั้งหมดของเกษตรกรในแต่ละรายจนนำไปสู่การออกใบประทวนเกินปริมาณการจดทะเบียนให้แก่เกษตรกรชาวนาบางรายการ นำนโยบายไปปฏิบัติในโครงการจำนำข้าว อย่างไรก็ตามภายใต้โครงการจำนำข้าวนี้มิได้หมายถึงเกษตรกรชาวนาได้ประโยชน์อย่างเดียว ในบางมิติมีข้อค้นพบว่าเกษตรกรชาวนาดกเป็นผู้เสียประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวได้เช่นกัน ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าเกษตรกรชาวนาถูกโรงสีข้าวที่นำข้าวเปลือกมาจำนำนั้น ๆ โกง โดยการโกงที่น้ำหนักข้าว โกงความชื้น และโกงสิ่งเจือปน ทำให้เกษตรกรชาวนาได้รับราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ประกาศรับจำนำของรัฐบาลค่อนข้างมาก หรือแม้แต่กรณีที่เกษตรกรชาวนาได้รับใบประทวนจากโรงสีข้าวล่าช้า หรือไม่ก็เป็นกรณีที่เกษตรกรชาวนาถูกบีบให้ต้องขายข้าวให้กับโรงสีข้าว ซึ่งผลการศึกษาที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีข้อค้นพบว่า สาเหตุที่โรงสีข้าวบางแห่งออกใบประทวนให้เกษตรกรชาวนาที่นำข้าวเปลือกมาจำนำไว้ตามโครงการล่าช้าเป็นระยะเวลาหลายสัปดาห์ เพราะปริมาณข้าวเปลือกที่รับ

จำหน่ายในวันเต็มโควตาค่าลังการผลิต ทำให้โรงสีไม่สามารถสีแปรสภาพเพื่อนำเอาข้าวสาร ไปส่งยังโกดังกลางได้ตามที่กระทรวงพาณิชย์ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ ในการนี้โรงสีข้าวบางแห่งมีเจตนาต้องการบีบบังคับเกษตรกรชาวนาที่ร่อนเงิน ต้องจำยอมขายข้าวเปลือกให้โรงสีข้าวในราคาตลาด เพื่อให้โรงสีข้าวจะได้มีการนำเอาไปสวมสิทธิ์อีกทอดหนึ่ง

4. กลุ่มข้าราชการ กลุ่มข้าราชการนี้ถือว่าเป็นกลุ่มทางสังคมที่อยู่ในกลไกของรัฐ (Social Group) เนื่องจากกลุ่มสังคมมีลักษณะเป็นกลุ่มที่สำนึกถึงอัตลักษณ์ร่วมกันและดำเนินกิจกรรมทางสังคมร่วมกันตามที่ได้มีการจัดตั้ง การเข้าไปมีบทบาทของกลุ่มข้าราชการจะพบว่า เป็นกลุ่มข้าราชการที่มีเครือข่ายทางการภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยฝ่ายข้าราชการจะมีหน้าที่หลักในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาและตัดสินใจ เนื่องจากตัวแทนของกลุ่มการเมืองที่มาทำหน้าที่เป็นกรรมการในการพิจารณา นโยบายข้าวนั้น มักจะมีกรอบและทิศทางในการกำหนดนโยบายมาจากพรรคต้นสังกัด และต้องการข้อมูลจากหน่วยงานราชการในส่วนของรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของนโยบาย ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ในลักษณะที่ฝ่ายการเมืองยอมรับฟังและดำเนินตามข้อเสนอของฝ่ายข้าราชการ หรือมีความสัมพันธ์ที่ห่างเหินในลักษณะการทำงานแบบทำตามคำสั่งก็ขึ้นอยู่กับตัวแทนฝ่ายการเมืองของรัฐบาลในแต่ละสมัยหน่วยงานราชการที่ทำงานร่วมกันในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติซึ่งมีอยู่ 2 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับกระทรวงพาณิชย์ก็พบว่า มีมุมมองและทิศทางในการดำเนินนโยบายข้าวที่แตกต่างกันและมักกลายเป็นปัญหาในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะมุมมองว่า กระทรวงพาณิชย์ก็พบว่า มีมุมมองและทิศทางในการดำเนินนโยบายข้าวที่แตกต่างกันและมักกลายเป็นปัญหาในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะมุมมองที่ว่า กระทรวงพาณิชย์จะเน้นเฉพาะค้าขายข้าวในปริมาณมาก ๆ โดยไม่สนใจเรื่องของคุณภาพในการผลิตข้าว ขณะที่กระทรวงเกษตรจะเน้นเฉพาะผลิตข้าวโดยไม่สนใจว่าตลาดต้องการอะไร นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของข้อมูลหลายด้านที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างสองกระทรวง ดังเช่น ปัญหาด้านข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกข้าวจากกระทรวงเกษตร ที่ไม่ตรงหรือใกล้เคียงกันระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตร เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานใช้หลักและวิธีการในการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเพื่อวางแผนในการออกมาตรการต่าง ๆ ของฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์เองก็ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอและชัดเจนที่จะสามารถระบุข้อมูลของพันธุ์ข้าวที่ตลาดต้องการเพื่อให้หน่วยงานของกระทรวงเกษตรนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกข้าวรองรับความต้องการของตลาดได้ เป็นต้น อีกทั้งในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสองกระทรวงในการทำงานร่วมกันภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าว

แห่งชาติ ที่ได้กำหนดหน้าที่การทำงานให้กรมการค้าภายในเป็นเลขานุการของ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและกรมการค้าภายในเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็เป็นอีกหนึ่งประเด็น ปัญหา อันเนื่องมาจากการหิบบกประเด็นเพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติพิจารณาที่ ฝ่ายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มองว่า มักเป็นการหิบบกประเด็นในการนำเสนอเพื่อ พิจารณาในประเด็นด้านการค้าของฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ ที่มีกรมการค้าภายในทำหน้าที่เป็น เลขานุการของการประชุม และไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาด้านการผลิตข้าวเท่าที่ควร จาก ปัญหาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของทั้งสองกระทรวงที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน ในการวางแผนมาตรการและนโยบายข้าวภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

5. กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักการเมืองเป็นกลุ่มชนชั้นนำ (Elite) ที่มีอำนาจจากตำแหน่ง ทางการเมืองที่ดำรงอยู่ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบาย จำนำข้าวอยู่ด้วยกัน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติที่มีบทบาทนอกจากการกำหนด นโยบายแล้วยังมีบทบาทค่อนข้างสูงในการกำหนดเครือข่ายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วน นักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ จากการศึกษ พบว่าผลประโยชน์โดยภาพรวมที่กลุ่มนักการเมืองจะได้รับนั้นจะอยู่ในรูปแบบของการได้ ประโยชน์จากความคาดหวังในตัวนโยบาย โดยเป็นการวางยุทธศาสตร์และมาตรการที่มีแนวทาง ความคิดมาจากพรรคเพื่อไทย ที่มีการออกแบบและการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ใน การหาเสียงเลือกตั้ง จากการพิจารณาจากการวางโครงสร้างของคณะทำงานพรรคเพื่อไทยแล้ว สามารถสรุปกลุ่มนักการเมืองระดับชาตินี้ออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ของ พรรค คณะกรรมการยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ของพรรค คณะกรรมการด้านกฎหมายของพรรค คณะกรรมการประสานภารกิจของพรรค และคณะกรรมการกรกฎักการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งเป็น กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติผล การศึกษามีข้อค้นพบว่า มีบทบาทสำคัญในการรับรองพื้นที่การปลูกข้าวให้กับกลุ่มเกษตรกรชาวนา ข้าว กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มนักการเมืองผู้ปกครองท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ปัญหาของการแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดในระดับนี้ก็คือ การให้การรับรองการจดทะเบียนผู้ปลูกข้าวที่ไม่ สอดคล้องต่อความเป็นจริงกล่าวคือ โดยส่วนใหญ่แล้วจดทะเบียนเกินความเป็นจริง นอกจากนี้ยัง พบว่ามีกรณีที่เกษตรกรนำเอาที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูกข้าวมาทำการจดทะเบียน จากนั้นก็มีการขาย สิทธิดังกล่าวให้กับเพื่อนบ้าน พ่อค้าคนกลางท้องถิ่น นายหน้าโรงสีข้าว หรือขายให้กับโรงสีข้าว โดยตรง กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกลุ่มนายทุนนักธุรกิจ ที่มีการประกอบ อาชีพธุรกิจที่มีความมั่นคงอยู่แล้วในพื้นที่นั้น ๆ เช่น การเป็นหุ้นส่วนผู้รับเหมาก่อสร้าง เจ้าของบ่อ



เลี้ยงปลา เจ้าของบ่อเลี้ยงกุ้ง หรือแม่กระทั่งเจ้าของธุรกิจร้านขายของชำ เป็นต้น ดังนั้นภายใต้กลไกของการนำโครงการจํานำข้าวปฏิบัติ กลุ่มนักรการเมืองระดับท้องถิ่นจึงไม่มีการเรียกร้องผลประโยชน์จากโครงการดังกล่าวมากนัก เนื่องจากกลุ่มนักรการเมืองระดับท้องถิ่นจําเป็นต้องช่วยเหลือกลุ่มชนชั้นชานาไว้ โดยมุ่งหวังผลประโยชน์ต่างตอบแทนในการหาเสียงเลือกตั้ง ที่กลุ่มนักรการเมืองระดับท้องถิ่นอาจจะไม่จําเป็นต้องใช้เงินลงทุนมาก แต่จะเป็นไปในลักษณะของการอุปถัมภ์เกื้อกูลกันมากกว่า ซึ่งในแนวทางของการนำนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติ ไม่พบว่ามีเงินจําหน่ายจากมือเกษตรกรชานาไว้ให้กับนักรการเมืองท้องถิ่น อีกทั้งไม่มีโรงสีข้าวหรือโกดังเก็บข้าวแห่งใดเลย ที่มีการรายงานว่าต้องจ่ายเงินหรือค่าตอบแทนใด ๆ ให้กับนักรการเมืองท้องถิ่น

6. กลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว จะมีลักษณะเป็นกลุ่มเทคโนโลยี ซึ่งหมายความรวมถึงกลุ่มทั้งที่เป็นข้าราชการและเอกชน ที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการเฉพาะด้านในกระบวนการดำเนินโครงการจํานำข้าว กลุ่มเทคโนโลยี ที่เป็นกลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบกระบวนการในโครงการจํานำข้าว สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก เป็นการตรวจสอบจากภาคเอกชน เป็นการว่าจ้างเอกชนจากภายนอกทำการตรวจสอบ โกดังสินค้าของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า เซอร์เวเยอร์ (Surveyor) ทำหน้าที่ตรวจสอบจาก “ภายนอก” องค์การราชการเอกชนดังกล่าวจะได้รับการว่าจ้างจากรัฐบาลในการตรวจสอบโกดังสินค้าในพื้นที่ที่มีการรับจํานำข้าว และกลุ่มที่สอง เป็นการตรวจสอบจากรัฐ เป็นการตรวจสอบ “ภายใน” ผ่านการสุ่มตรวจสอบของคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยตำรวจ หน่วยงานระดับกรมในจังหวัด ฝ่ายปกครอง ธนาการเพื่อเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรวมไปถึงกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวที่ได้ประโยชน์จากโครงการจํานำข้าวมากที่สุดได้แก่ กลุ่มจากการตรวจสอบภาคเอกชน หรือที่นิยมเรียกว่า เซอร์เวเยอร์ (Surveyor) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการว่าจ้างจากรัฐบาลในการตรวจสอบโกดังสินค้าในพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการรับจํานำข้าว ในการนี้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวจะประจำอยู่ตามโรงสีข้าวหรือโกดังข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำข้าวกับรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวโดยพื้นฐานของเซอร์เวเยอร์ก็คือ การตรวจสอบคุณภาพและน้ำหนักของข้าวให้ตรงกับคำสั่งขององค์การคลังสินค้า หรือ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรผู้กระทำการที่เป็นกลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวบางรายร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ในลักษณะของการเรียกเก็บเงินพิเศษเพื่อเป็นค่ารับข้าวเปลือกของโรงสีข้าวมาเข้าสู่โกดังเก็บข้าวกลางซึ่งถ้าหากเกษตรกรชานาไม่ยินยอมจ่ายอาจทำให้รถบรรทุกข้าวของโรงสีข้าวที่ไม่ให้ความร่วมมือต้องจอดรอคิวการขนข้าวเปลือกขึ้น โกดังกลางเป็นระยะเวลาหลายวันต่อเนื่อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้โรงสีข้าวจำเป็นต้องยินยอมเสียดำเนินการให้กลุ่มเซอร์เวเยอร์ เพราะเนื่องจากถ้าไม่ให้ความร่วมมือหรือทำตามข้อเสนอก็จะให้เกิดความล่าช้า และอาจทำให้โรงสีข้าว นั้น ๆ เสียค่าใช้จ่ายมากกว่าการจ่ายเงินพิเศษให้กับกลุ่มเซอร์เวเยอร์ หรือมีบางกรณีที่มีโรงสีข้าวบางแห่งที่ส่งข้าวที่มีคุณภาพต่ำ รวมถึงข้าวเปลือกที่มีความชื้นเกินกว่า 15 เปอร์เซ็นต์ เพื่อเข้าไปเก็บไว้ในโกดังกลาง โดยการยินยอมจ่ายเงินตอบแทนได้โต๊ะให้กับเซอร์เวเยอร์เพิ่มขึ้นอีกเป็น กระสอบละ 200-300 บาท และด้วยสาเหตุของการให้ประโยชน์ตอบแทนแก่กลุ่มเซอร์เวเยอร์ เพื่อมุ่งหวังให้เซอร์เวเยอร์อำนวยความสะดวกให้ในการนำข้าวเข้าสู่คังกลางนี้เอง จะยังผลทำให้การส่งข้าวมีความชื้นสูงและมีคุณภาพต่ำเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ข้าวเปลือกเป็นจำนวนมากที่มีอยู่ในโกดังกลางนั้นมีปัญหาด้านคุณภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากถ้าหากข้าวมีความชื้นสูงมากก็จะทำให้ข้าวเกิดเชื้อราได้ง่ายพอค่าเหล่านี้มีความสนิสนมคุ่นเคยเนื่องจากอาจมีเหตุผลมาจากความเป็นญาติพี่น้อง หรือความคุ้นเคยในการซื้อขายข้าวแก่กันและกันมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งพัฒนาเป็นความไว้วางใจ ในเชิงของแนวการปฏิบัติก่อนที่จะมีการทำโครงการจำนำข้าว นั้น พอค่าคังกลางท้องถิ่นเหล่านี้จะได้รับราคาซื้อขายข้าวต่อวันหรือต่ออาทิตย์จากโรงสี ซึ่งสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการต่อรองการซื้อข้าวจากเกษตรกรชาวนาที่สำคัญประการหนึ่ง โดยที่ในการคิดสัดส่วนของผลประโยชน์ในการซื้อข้าว ก็จะมีการคิดจำนวนในเรื่องของผลกำไรส่วนหนึ่งกับค่าธรรมเนียมการไปส่งโรงสีอีกส่วนหนึ่ง หรือบางกรณีอาจมีการพิจารณาค่ารวมกันไปครั้งเดียวกัน

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 สามารถสรุปข้อค้นพบได้ว่า กระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าว ก็มีลักษณะที่เป็นการเมืองของการช่วงชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่มีผู้กระทำการซึ่งได้รับผลประโยชน์จากโครงการจำนำข้าว 4 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง และกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก ดังนี้

1. กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีบทบาทเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในกระบวนการค้าขายข้าวในโครงการจำนำข้าว ตัวอย่างเช่น นายภูมิ สาระผล ในฐานะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ในฐานะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในฐานะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโค้ง วัจนะพุกกะ ในฐานะผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

2. กลุ่มข้าราชการ ในฐานะชนชั้นนำข้าราชการ (Bureaucratic elite) ในมิติของการแสดงบทบาทการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้นมีข้อค้นพบว่า ชนชั้นนำข้าราชการซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้กระทำการหลักที่มีบทบาทต่อการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ ได้แก่ นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเจรจาซื้อ-

ขายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลและข้าวเปลือกในสต็อกของรัฐบาลแบบรัฐต่อรัฐกับผู้แทนของรัฐบาลต่างประเทศ นายทิมัมพร นาทวรทัต รองอธิการบดีกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะผู้ช่วยเลขาธิการอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว และสุดท้ายนายอัศวพงศ์หรืออัฒิจพงศ์ ช่วยเกลี่ยหรือที่ปัวพระ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการค้าข้าวเป็นต้น

3. กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง ผลการศึกษาพบว่ามียี่ห้อสองแห่งที่ เป็นผู้ชำระค่าข้าวตามสัญญาซื้อขายระหว่างกรมการค้าต่างประเทศกับบริษัทกว้างตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ ได้แก่ บริษัทสยามอินดีก้าจำกัด และบริษัทกีฬาหรือเพอร์ดีส์จำกัด หรือที่เรียกว่าบริษัทลิราลัยจำกัดนั้นมี นายอภิชาติ หรือเสี่ยเปียง จันทรสกุลพร เป็นเจ้าของกิจการของบริษัท และมีกรรมการในการบริหารงาน ได้แก่ นางสาวรัตนา แซ่เฮ้ง นางสาวเรืองวัน เลิศศลารักษ์ และนางสาวสุทธิดา หรือสุทธิดา ผลดีหรือ จันทะเอ โดยมีผู้กระทำการที่เป็นพนักงานและมีความเกี่ยวข้องอีกสามคน ได้แก่ นายนิมล หรือโจ รักดี นายสุธี เชื้อไชสง และนางสาวสุนีย์ จันทรสกุลพร ขณะที่นางสาวธัญพรหรือบงกร จันทรสกุลพร เป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทหรือเพอร์ดีส์จำกัด หรือบริษัทลิราลัยจำกัด โดยที่ผู้กระทำการทั้งหมดร่วมกันนำแคชเชียร์เช็คไปชำระเงินค่าข้าวและรับมอบข้าวบางส่วน ตามสัญญาซื้อขายข้าวระหว่างกรมการค้าต่างประเทศกับบริษัทกว้างตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ ซึ่งในความเป็นจริงของการไม่เข้าลักษณะการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ เนื่องจากไม่ได้มีการส่งข้าวออกไปขายในต่างประเทศ หากแต่มีการสมคบกันขายข้าวในโครงการรับจำนำข้าวในราคาต่ำกว่าราคาจำนำไว้ โดยมีการสร้างวาทกรรมด้วยการอาศัยอุดมการณ์แบบประชานิยม เพื่อการช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาที่ประกอบอาชีพเป็นส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ หรือ จีทูจี หมายถึง การที่รัฐประเทศหนึ่งตกลงทำสัญญาซื้อขายกับรัฐอีกประเทศหนึ่ง สำหรับกรณีเช่นนี้ก็คือ รัฐบาลไทยตกลงการซื้อขายข้าวกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ในความเป็นจริงคือกรมการค้าต่างประเทศในฐานะตัวแทนของรัฐไทย ทำสัญญาซื้อขายข้าวกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนผ่านบริษัทกว้างตงฯที่เป็นบริษัทซื้อขายเครื่องกีฬา และบริษัทห่ายหนานฯ ซึ่งกรณีนี้ทั้งบริษัทห่ายหนานฯและบริษัทกว้างตงฯไม่ได้มีสถานะเป็นตัวแทนอีกทั้งไม่มีหนังสือแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนกรณีดังกล่าวเป็นความตั้งใจของกลุ่มพ่อค้าขายส่งที่มีเจตนาทำให้ข้าวในโครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ถูกขายออกไปนอกประเทศสู่รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน กล่าวคือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2554-2556 พบว่ามีการส่งข้าวออกไปยังรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนในปริมาณเพียง 3.75 แสนตันเท่านั้น ขณะที่เมื่อพิจารณาภาพรวมของการทำสัญญาซื้อขายข้าวมีจำนวนมากกว่า 4 ล้านตัน ปรากฏหลักฐานการมอบข้าวกันจำนวน 1.4 ล้านตัน เป็นจำนวนเงิน 7.7 หมื่นล้านบาท โดยมีการชำระเป็นแคชเชียร์เช็คที่ส่งจ่ายจากธนาคารภายในประเทศเข้าสู่บัญชีของกรมการค้าต่างประเทศ การกระทำดังกล่าวถือเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ผิดปกติวิสัย

ของการซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งมักไม่ใช้วิธีการชำระเงินด้วยเงินสดหรือแคชเชียร์เช็ค เนื่องจากการซื้อขายกันระหว่างประเทศระดับวงเงินซื้อขายเป็นหมื่นล้านบาท จะใช้วิธีการเปิด L/C เท่านั้น ขณะที่ข่าวในโครงการจำหน่ายข้าวทุกเมล็ด ปริมาณข้าวไหลเข้าไปสู่คลังหรือโกดังของรัฐบาลแทบทั้งหมด เอกชนปกติไม่สามารถทำการค้าปกติได้ แต่ทว่าพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโด่ง วัจนะพุกกะ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ได้มีการเรียกบริษัทเอกชน 3 แห่งมาพบเพื่อมีการเจรจาซื้อขายข้าวในโครงการรับจำนำข้าว ในทำนองที่ว่าหากบริษัทเอกชนรายใดต้องการซื้อข้าวขอให้ติดต่อมาหาตนโดยตรง และภายใต้การซื้อขายข้าวดังกล่าวนี้ให้จ่ายเป็นแคชเชียร์เช็คให้กับกรมการค้าต่างประเทศ หลังจากเกิดเรื่องจนกระทั่งมีการสืบสวนสอบสวนขึ้น ปรากฏว่าพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหมอโด่ง วัจนะพุกกะ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ได้หลบหนีหายตัวไป

4. กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก หากจะกล่าวไปแล้วการค้าขายข้าวในโครงการจำหน่ายข้าวเป็นการขายข้าวให้กับนายทุนพ่อค้าขายปลีกในราคาที่ต่ำกว่าราคารับจำนำข้าว ด้วยเหตุผลที่ว่าการตกลงซื้อขายข้าวที่เป็นเงินบาทซึ่งไม่ใช่สกุลเงินที่นิยมใช้ตกลงซื้อขายกันระหว่างประเทศ และการส่งมอบเป็นแบบหน้าคลังสินค้า (Ex - warehouse) แทนที่จะเป็นแบบการส่งมอบที่ทำเรือของผู้ซื้อ (FOB) หรือส่งมอบที่เมืองท่าของผู้ขาย (CIF) เนื่องจากข้าวที่ตกลงซื้อขายจะต้องผ่านการปรับปรุงก่อนนำไปบริโภค ดังนั้นแม้ว่าการส่งมอบ Ex - warehouse จะเป็น Incoterms 2012 ใช้สำหรับการค้าระหว่างประเทศก็ตาม แต่รัฐบาลของประเทศผู้ซื้อย่อมไม่สะดวกที่จะขนย้ายข้าวไปปรับปรุงก่อนลงเรือส่งออกไปยังประเทศปลายทาง การกำหนดส่งมอบแบบ Ex - warehouse จึงเป็นการเปิดช่องทางการนำข้าวมาเวียนขายภายในประเทศได้ เพราะกรณีขายข้าวแบบ Ex - warehouse ให้ผู้ประกอบการภายในประเทศเพื่อส่งออก คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ชนะการประมูลต้องส่งข้าวออกภายใน 30 วัน พร้อมรายงานการส่งออกทุกครั้ง คือสำเนาใบขนสินค้าที่กรมศุลกากรประทับตราว่าได้ตรวจปล่อยส่งสินค้าออก สำเนาใบรับรองจากบริษัทเรือส่งให้ผู้ส่งออกที่ขนสินค้าขึ้นเรือ (Mate's receipt) ใบตราส่ง (BILL OF LADING : B/L) และสำเนาการชำระเงินจากต่างประเทศ (Credit advice) แต่การขายข้าวให้บริษัทกว้างตงฯกลับไม่กำหนดให้ส่งหลักฐานใด ๆ ที่แสดงว่ามีการส่งออกการตกลงซื้อขายข้าวปริมาณมากหลายตันโดยไม่แยกชนิดข้าว ทั้งที่ข่าวในสต็อกของรัฐบาลประกอบด้วยข้าวหลายชนิดราคาแต่ละชนิดแตกต่างกันมาก เช่น ข้าวหอมมะลิกับปลายข้าวขาวมีราคาห่างกันกว่าเท่าตัวแต่ตกลงขายในราคาเฉลี่ยตันละ 10,000 บาท เป็นการเปิดช่องให้ผู้ซื้อเลือกรับชนิดข้าวที่มีราคาสูงกว่า ดังปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญา ในระยะเริ่มแรกบริษัทกว้างตงฯรับแต่ข้าวหอมมะลิตั้งแต่วันที่ 18 ตุลาคม 2554 จนถึงวันที่ 4

พฤศจิกายน 2554 ไปจนหมดคลัง แต่ไม่ได้รับข้าวทั้งหมดตามสัญญา โดยรับไปเพียง 1,882,500 ตัน จากข้าวทั้งหมดตามสัญญา 2.195 ล้านตันการตกลงขายข้าวปริมาณหลายตันและระยะเวลาส่งมอบนาน 10 เดือน แต่กำหนดราคาข้าวทั้งหมดตั้งแต่ขณะทำสัญญาเนื่องจากราคาข้าวขยับขึ้นลงตามภาวะตลาดเป็นรายสัปดาห์ ดังจะเห็นได้ว่ากรณีกรมการค้าต่างประเทศขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐให้ COFCO เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2556 ปริมาณ 1,000,000 ตันตกลงส่งมอบระหว่างเดือนธันวาคม 2556 ถึงธันวาคม 2557 กำหนดส่งมอบเป็น 3 ช่วงเวลา ช่วงที่ 1 ระหว่างเดือนธันวาคม 2556 ถึงเดือนเมษายน 2557 ช่วงที่ 2 ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนตุลาคม 2557 และช่วงที่ 3 ระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม 2557 แต่ตกลงราคาเฉพาะข้าวที่ต้องส่งมอบช่วงแรกเท่านั้น ส่วนข้าวที่ส่งมอบช่วงที่ 2 และช่วงที่ 3 คู่สัญญาจะตกลงราคาเมื่อถึงเวลาส่งมอบการกำหนดคุณภาพข้าวที่ตกลงซื้อขายว่า สำหรับคนบริโภค (For human consumption) ทั้งที่กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานข้าวไทยไว้แล้ว ซึ่งในวงการค้าข้าวและกรมการค้าต่างประเทศถือปฏิบัติโดยใช้มาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์มาตลอดดังเช่นสัญญาขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ COFCO หรือกรณีขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐให้สาธารณรัฐ โกตดิวัวร์ ข้อตกลงตามสัญญาที่ระบุให้ใช้คุณภาพข้าวสำหรับคนบริโภค ขอบไม่สื่อถึงคุณภาพหรือมาตรฐานของข้าวและอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความสัญญาฉบับที่ 2 กำหนดข้าว 4 ชนิด แต่ไม่กำหนดปริมาณข้าวแต่ละชนิดและไม่กำหนดระยะเวลาส่งมอบข้าวแต่ละชนิดในแต่ละเดือนให้ชัดเจน กระทั่งต่อการบริหารจัดการและการจัดเตรียมข้าวเพื่อส่งมอบเพราะราคาข้าวแต่ละช่วงเวลาย่อมแตกต่างกันเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและรักษาคุณภาพข้าว ส่งผลให้ฝ่ายไทยซึ่งเป็นผู้ขายเสียเปรียบตามสัญญาไม่มีข้อตกลงชดเชยค่าเสียหายกรณีผิดสัญญาและการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญา แตกต่างจากสัญญาที่กรมการค้าต่างประเทศใช้ในกรณีทั่วไป เช่น สัญญาที่ทำกับ COFCO หรือสาธารณรัฐ โกตดิวัวร์ ดังจะเห็นได้ว่าในที่สุดบริษัทกว้างดงฯรับข้าวไม่ครบตามสัญญาทั้ง 3 ฉบับ โดยฝ่ายไทยไม่สามารถบังคับให้รับมอบข้าวตามสัญญาได้กล่าวโดยสรุปแล้วราคาขายข้าวทั้ง 4 สัญญาต่ำกว่าราคาท้องตลาดโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 20 เป็นราคาที่ต่ำผิดปกติ โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องราคาขายซึ่งตามบันทึกขอความเห็นชอบผลการเจรจาระบุว่าคำนวณราคาเฉลี่ยสำหรับข้าวทุกชนิดได้ตันละ 13,941 บาท หากขายราคาตันละ 10,000 บาท ตามข้อเสนอของบริษัทกว้างดงฯ จะทำให้ภาครัฐสูญเสียทันที 6,350 ล้านบาทจากผู้ประกอบการในประเทศว่าขายราคาต่ำเกินไปและไม่เหมาะสมกับตลาดและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวของผู้กระทำการเชิงนโยบายดังกล่าว มิได้ดำเนินการภายใต้สุญญากาศ หากแต่อยู่ภายใต้โครงสร้างในรูปแบบของเครือข่ายผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนำเข้าซึ่งสามารถบ่งออกได้เป็น 2 เครือข่ายใหญ่ ๆ คือ เครือข่ายชนชั้นนำ อันได้แก่ กลุ่มโรงสีข้าว กลุ่ม

ชนชั้นข้าราชการ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มผู้ตรวจคุณภาพข้าว กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มนายทุน พ่อค้าขายส่ง และกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีก และ เครือข่ายของประชาชนอันได้แก่ กลุ่มชนชั้น ชวาณาประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

## การอภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจำนำข้าว : กรณีศึกษาจาก กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้วิจัยสามารถนำเอาผลการศึกษามาอภิปรายในเชิงทฤษฎีรวมถึง การชี้ให้เห็นถึงนัยยะเชิงทฤษฎีและการวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษา ดังนี้

1. การอภิปรายในเชิงทฤษฎีจากข้อค้นพบที่เป็นผลจากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การ วิเคราะห์นโยบายจำนำข้าวโดยอาศัยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้นมีพลังในการอธิบาย (Explanatory power) มากกว่าทฤษฎีของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิกและสำนักประชานิยม เนื่องจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองวิเคราะห์โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง ในขณะที่ทฤษฎีสำนักรเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิกจะให้ความสำคัญเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ทฤษฎีสำนักรประชานิยมเน้นความสำคัญของปัจจัย ทางการเมืองเป็นหลัก กล่าวคือ การให้ความสำคัญต่อปัจจัยเศรษฐกิจในการวิเคราะห์ภายใต้มุมมอง ของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิกจะพบได้จากฐานคิดของเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิกเชื่อว่า หากมีการแข่งขันการค้าขายข้าวอย่างเสรี จะเป็นแรงผลักดันให้เศรษฐกิจมีความมั่นคง เนื่องจากมี สมมติฐานว่าหน่วยเศรษฐกิจแต่ละหน่วยมีขนาดเล็ก มีจำนวนมากมายและมีการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยปราศจากการผูกขาด หรือการรวมกลุ่มอิทธิพลในลักษณะใด ๆ ภายใต้สมมติฐานนี้ทฤษฎี เศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก ชี้ให้เห็นว่ามูลค่าของสินค้าและปัจจัยการผลิตถูกกำหนดขึ้นมาอย่างไร และตามความเหมาะสมควรเป็นเช่นไร กล่าวคือตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก การกำหนด ปริมาณการผลิตสินค้า ปริมาณการจ้างงานและราคาปัจจัยการผลิต จะดำเนินการโดยกลไกของ การตลาดที่ประกอบด้วยอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) อีกทั้งยังเชื่อว่าหากมีการ ขับเคลื่อนนโยบายตามแนวคิดนีโอ-คลาสสิกนี้ จะก่อให้เกิดผลทางบวกอันก่อให้เกิดการกระจาย ผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2541, หน้า111-125)

ส่วนจุดยืนทางทฤษฎีของแนวประชานิยม (Theoretical position) ในการตอบโต้การ วิพากษ์โครงการจำนำข้าวของกลุ่มนักวิชาการสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก รวมทั้งแสดง จุดยืนในการสนับสนุนนโยบายจำนำข้าว พบว่า จะให้ความสำคัญต่อปัจจัยทางการเมืองที่อยู่ เบื้องหลังการวิเคราะห์ก็คือ บทบาทของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งและการแทรกแซงของกลไกรัฐ ในการผลักดันนโยบายประชานิยมดังเช่นนโยบายจำนำ นโยบายแนวประชานิยมที่ถูกผลักดัน โดย

ปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมให้หลักการของประชานิยมได้บรรลุผลสำเร็จ กล่าวคือ ทฤษฎีแนวประชานิยมเป็นหลักการที่มุ่งให้การสนับสนุนประชาชนคนชั้นล่าง โดยที่ผู้นำต้องการสร้างฐานความนิยมจากประชาชน ดังนั้น แนวคิดแบบประชานิยมจึงไม่ใช้การวิเคราะห์ตามหลักความสมเหตุสมผลทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และอาจไม่จำเป็นต้องเน้นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของประเทศ เนื่องจากนโยบายที่มุ่งในการเอาอกเอาใจประชาชนเป็นสำคัญนั้นจะต้องอาศัยตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดใช้นโยบายมากกว่า

ส่วนการวิเคราะห์ตามแนวทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ให้ความสำคัญทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมือง โดยมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันนั้นเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัจจัยทางการเมืองคือ บทบาทการเคลื่อนไหวของผู้กระทำต่าง ๆ ในเครือข่ายนโยบายที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงอำนาจ โดยปัจจัยทางการเมืองจะมีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ คือ การที่ผู้กระทำดังกล่าวเข้าไปช่วงชิงผลประโยชน์ส่วนเกินจากระบวนการค้าขายข้าวในโครงการจำนำข้าว เช่น ในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาจะพบว่า มีผู้กระทำที่เคลื่อนไหวอยู่ 6 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มโรงสีข้าว กลุ่มชาวนา กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มผู้ตรวจคุณภาพข้าว โดยแต่ละกลุ่มก็จะมีการช่วงชิงกัน เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการค้าขายข้าวของชาวนา ตัวอย่างเช่น กลุ่มผู้กระทำที่ได้ประโยชน์มากที่สุด ได้แก่ กลุ่มผู้ค้าคนกลางท้องถิ่น ซึ่งได้ประโยชน์จากการทำหน้าที่ในลักษณะของสะพานเชื่อมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชาวนากับกลุ่มโรงสีข้าวโดยวิธีการเป็นนายหน้าหาข้าวให้กับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ การรับบรรทุกขนย้ายข้าวเปลือกของชาวนา การจัดหาเรือเกี่ยวข้าว การจัดหาใบขึ้นทะเบียนผู้ทำนาข้าวของชาวนาเพื่อนำไปซื้อข้าวเปลือกราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านมาทำการสวมสิทธิ์ ทั้งนี้รวมไปถึงการได้ประโยชน์ทางอ้อมจากการตกดอกเบี้ยเงินกู้ให้ชาวนาไปลงทุนก่อน การให้เครดิตปุ๋ยเคมีและอุปกรณ์ในการผลิตข้าวส่วนกลุ่มชาวนาได้ประโยชน์จากการที่ได้ขายข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด (Price support policy) เห็นได้จากขณะที่มีการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ นั้น ตลาดการซื้อข้าวทั่วไปอยู่ที่ประมาณตันละ 8,000 บาท แต่ถ้าชาวนานำข้าวไปขายในโครงการจำนำข้าวจะได้รับราคาขายข้าวเฉลี่ยประมาณตันละ 10,000 – 15,000 บาท นอกจากนี้แล้วกลุ่มชาวนายังได้ประโยชน์จากการขายสิทธิ์ของเกษตรกรในแง่ของส่วนต่างปริมาณน้ำหนักรีดข้าวที่แจ้งลงทะเบียนไว้ อันมีปัจจัยมาจากการแข็งพื้นที่การปลูกข้าวที่เกินกว่าความเป็นจริงอีกด้วย

ในทางทำนองเดียวกัน เมื่อหันกลับไปพิจารณาการได้ประโยชน์ของกลุ่มโรงสีข้าวพบว่าโรงสีข้าวมิใช่ผู้กระทำที่มีบทบาทมากที่สุดในการช่วงชิงผลประโยชน์ส่วนเกินในโครงการจำนำข้าว หากแต่กลุ่มโรงสีจะสามารถช่วงชิงส่วนเกินได้จากกระบวนการผลิตภายในกิจการมากกว่า ซึ่งได้ประโยชน์จากค่าจ้างแปรรูปเป็นข้าวสารในอัตรา 400 บาทต่อตัน ค่าโกดังเก็บสต็อกข้าวในอัตรา

55 บาทต่อตันต่อเดือน ส่วนต่างของข้าวสารจากการรับจ้างแปรรูปข้าว 50 กิโลกรัมต่อตัน ข้าวเปลือก จากนั้นยังได้รับประโยชน์จากปลายข้าว รำข้าวและแกลบอีก เป็นต้น ขณะที่กลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว ที่มีลักษณะเป็นกลุ่มเทคโนโลยี ซึ่งหมายถึง กลุ่มทั้งข้าราชการและเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการเฉพาะด้านในกระบวนการดำเนิน โครงการนำข้าว นั้น จะได้รับประโยชน์จากการเรียกเก็บเงินพิเศษจากการตรวจข้าวเพื่อเข้าโกดังสินค้า โดยมีการเรียกเก็บในอัตราส่วนประมาณกระสอบละ 2 – 10 บาท การเรียกเก็บราคาค่าตรวจอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลายประการ เช่น ข้าวในโกดังขาดแคลน หรือแม้แต่การเอื้ออำนวยความสะดวกในการส่งข้าว ซึ่งถ้าหากกลุ่มโรงสีไม่ให้ความร่วมมือก็อาจเกิดปัญหาติดตามมาได้หลาย ๆ กรณี เช่น ต้องเข้าคิวรอนาน เป็นต้น ดังนั้นส่วนใหญ่มักตกอยู่ในภาวะจำยอมเนื่องเมื่อคิดคำนวณแล้วจะได้มากกว่าเสียประโยชน์ ขณะที่กลุ่มนักการเมืองนั้นจะได้รับประโยชน์จากการทำหน้าที่ในการดูแลและให้การรับรอง อย่างก็ตามผลการศึกษานี้พบว่าในการนำโครงการนำข้าวไปปฏิบัติ นั้น มีนักการเมืองได้ประโยชน์ 2 กลุ่ม ได้แก่ นักการเมืองระดับชาติ ได้ประโยชน์จากผลลัพธ์ของนโยบายพรรคที่ถูกต้อง เกษตรกรชาวนาทำให้เกิดความนิยมชมชอบและอาจส่งผลให้การเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ ส่วนนักการเมืองระดับท้องถิ่น ได้ประโยชน์จากการรับรองจำนวนพื้นที่ปลูกข้าวให้กับเกษตรกรชาวนา ซึ่งถ้าหากการรับรองดังกล่าวนี้เกษตรกรชาวนารู้สึกได้ประโยชน์ ก็จะรักและคอยให้การช่วยเหลือในการหาเสียงสนับสนุน ซึ่งการได้ประโยชน์ของกลุ่มนักการเมืองจะมีลักษณะของการได้ประโยชน์ในเชิงเสียงสนับสนุนและการได้ใจมากกว่าการได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ กล่าวโดยสรุปแล้วในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนา กลุ่มผู้กระทำการทุกกลุ่มมีส่วนในการช่วงชิงผลประโยชน์ (Appropriation) ทางเศรษฐกิจ โดยไม่มีการเสียประโยชน์ หากแต่ประโยชน์ที่ได้รับมานั้นมีลักษณะที่มากหรือน้อยต่างกันไปตามสถานที่และเวลา นั้นหมายถึงบางครั้งก็ได้ประโยชน์มาก บางครั้งก็ได้ประโยชน์น้อย ขณะที่บางครั้งก็ไม่ได้ประโยชน์แต่ก็ไม่ได้เสียประโยชน์อันใดเลย

หรือแม้แต่ในกระบวนการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการนำข้าวก็จะพบว่า ผู้กระทำการที่เคลื่อนไหวเพื่อเข้าไปช่วงชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มี 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง และกลุ่มนายทุนพ่อค้าขายปลีกโดยที่กลุ่มนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล เป็นฝ่ายได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี โดยให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว เช่น การแต่งตั้งให้ นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ในฐานะคณะอนุกรรมการระบายข้าว ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการให้คุณให้โทษกับผู้มาติดต่อค้าขายข้าว เป็นต้นขณะที่กลุ่มข้าราชการนั้นมีหน้าที่ในการเจรจาซื้อ-ขายข้าวตามโครงการนำข้าวของรัฐบาล



และข้าวเปลือกในสต็อกของรัฐบาล ซึ่งผู้กระทำการเหล่านี้ เช่น นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ที่ทำหน้าที่เจรจาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ โดยมี นายพิพัฒน์พร นาทวรทัต รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลประกอบการเจรจาซื้อขาย กระทั่งนำไปสู่การเอื้อประโยชน์ให้ บริษัท กว่างตงหรือกวางตุง จำกัด และบริษัท ห่ายหนานหรือไหหล่า จำกัด สามารถช่วงชิงความได้เปรียบจนกระทั่งได้รับสัญญาการซื้อขายข้าวในโครงการจำหน่ายข้าวไปได้ ขณะที่กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่ง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วทั้งบริษัทห่ายหนานและบริษัทกวางตงไม่ได้รับการมอบหมายจากรัฐบาลจีนในการทำสัญญาการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐกับไทย ดังนั้นจึงไม่เรียกว่าเป็นการซื้อ-ขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐหรือจีทูจี แต่เป็นการขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาปรับจำหน่าย กลุ่มนายทุนพ่อค้าขายส่งจึงได้ผลประโยชน์จากการค้ากำไรดังกล่าว อย่างไรก็ตามภายใต้กลไกที่กล่าวอ้างเกี่ยวกับการค้าขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้น เป็นเพียงวาทกรรมที่สร้างความชอบธรรมในการค้าขายข้าวส่งออกของนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่ร่วมมือกับกลุ่มข้าราชการ ทั้งนี้เพราะผลการศึกษามีข้อค้นพบที่สอดคล้องกับแนวทางการพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐว่า แท้จริงเป็นการขายข้าวในราคาถูกให้กับผู้ได้รับผลประโยชน์ในกลุ่มพ่อค้าขายปลีก ที่ได้รับประโยชน์ในนามของ บริษัท สยามอินดิโก จำกัด และบริษัทกีธาพรีอเพอร์ดีส์ จำกัด ที่มีนักธุรกิจค้าขายข้าวคนสำคัญอย่าง นายอภิชาติ จันทรสกุลพร หรือ เสี่ยเปียง เป็นเจ้าของกิจการ

ในการอภิปรายเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาเครือข่ายนโยบายนั้น เราสามารถแบ่งทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย โดยอาศัยการจำแนกตามรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ได้ออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ รูปแบบเครือข่ายนโยบายที่มีโครงสร้างตามแนวตั้ง (Vertical network) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการต่าง ๆ ภายในเครือข่ายที่ไม่มีความเท่าเทียมกัน เช่น ทฤษฎีเครือข่ายแบบชนชั้นนำ หรือ ทฤษฎีเครือข่ายแบบอุปถัมภ์ เป็นต้น ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง เป็นรูปแบบเครือข่ายนโยบายที่มีโครงสร้างตามแนวนอน (Horizontal network) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการภายในเครือข่ายที่มีความเท่าเทียมกัน เช่น ทฤษฎีเครือข่ายแบบพหุนิยม เป็นต้น จากข้อค้นพบที่ได้จากวิทยานิพนธ์นี้พบว่า ปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายการนำนโยบายจำหน่ายข้าวไปปฏิบัตินั้นมีลักษณะของความเป็นรูปแบบเครือข่ายนโยบายที่มีโครงสร้างตามแนวตั้ง ที่เป็นเครือข่ายแบบชนชั้นนำผสมผสานกับเครือข่ายแบบอุปถัมภ์ ในลักษณะดังกล่าวจะสามารถเห็นได้จากปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายในกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นกลุ่มชานา ที่ในความเป็นจริงทางสังคมแล้วถือได้ว่าผู้กระทำการทั้ง 2 กลุ่มนี้มีฐานะทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน (David, 1990) หากแต่ในกระบวนการนำนโยบายจำหน่ายข้าวไปปฏิบัตินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอุปถัมภ์หรือร่วมมือกันในการช่วงชิงผลประโยชน์ส่วนเกิน เช่น กลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นช่วยให้กลุ่มชานาได้มีเงินในการลงทุนปลูกข้าว หรือการให้เครดิตปุ๋ยและสารเคมีต่าง ๆ ขณะที่กลุ่มชานาอาจตอบแทนด้วยการ

ช่วยนำเพื่อน ๆ ชววนารายอื่น ๆ ให้ขายข้าวให้กับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นรายนั้น ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การศึกษาเครือข่ายนโยบายแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง ในองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิม มักเน้นความเชื่อมโยงที่เป็นทางการ (Formal linkage) ตัวอย่างเช่น Koliba, Meek and Zia (2011) ได้นำเสนอเครือข่ายที่เป็นทางการระหว่างผู้กระทำต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมแต่การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงที่ไม่เป็นทางการ (Informal linkage) ว่าเป็นความเชื่อมโยงที่อยู่เบื้องหลังความเชื่อมโยงที่เป็นทางการ เช่น การมีบทบาทของนายอภิชาติ จันทรสกุลพร “เสี่ยเปียง” หรือ แม้แต่ บทบาทของนายสุทธิกฤษณ์ วัฒนบูรณเจริญ นักธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตรในกรรมกรณนั้น ซึ่งมีพื้นฐานความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการของเสี่ยเปียงและนายสุทธิกฤษณ์กับดร.ทักษิณ ชินวัตร

2. การอภิปรายในเชิงวิธีวิทยา จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยสามารถชี้ให้เห็นว่าวิธีวิทยาแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้ตรรกวิทยาแนววิภาษวิธี (Dialectics) ในการวิเคราะห์สังคมนั้นสามารถบูรณาการเข้ากับการวิเคราะห์เครือข่ายสังคม (Social network analysis) เพื่อนำมาวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายได้อย่างเป็นเอกภาพ (Mark, 2007)

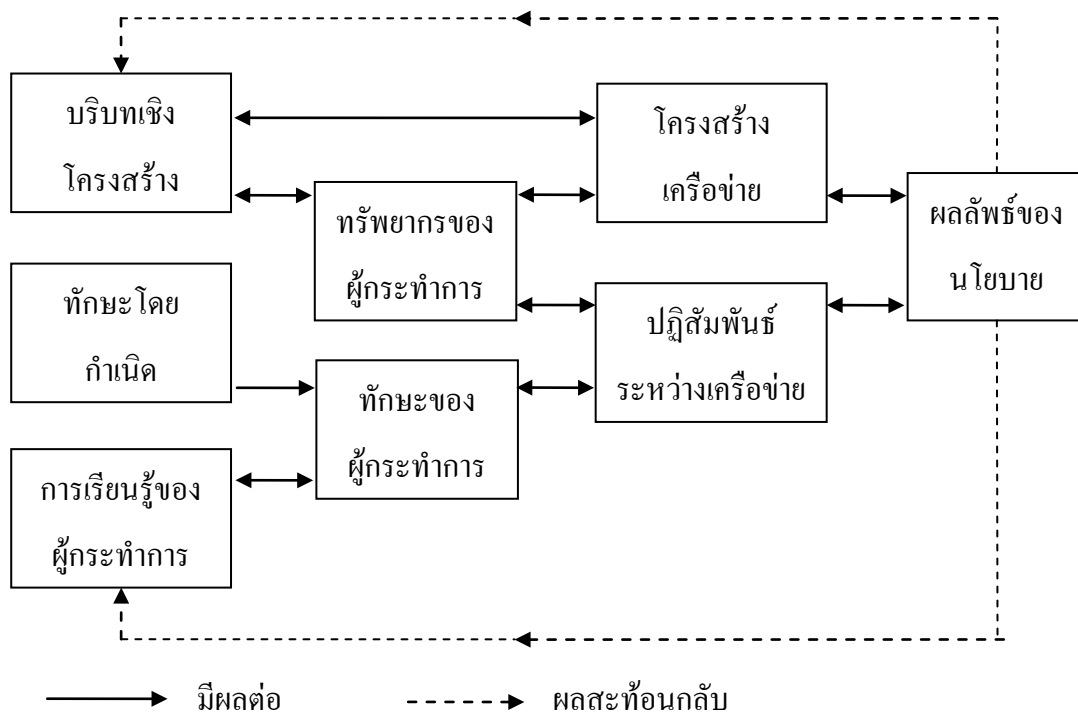
ความพยายามในการใช้วิภาษวิธีในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายจากองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิม เช่น ผลงานของ Marsh and Smith (2000, pp. 4-10) นักวิชาการทั้งสองได้นำเสนอการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายแนววิภาษวิธี (Dialectical approach) การใช้วิภาษวิธีในการศึกษาเครือข่ายนโยบายของ Marsh and Smith ได้ชี้ให้เห็นว่าวิภาษวิธีช่วยในการอธิบายผลลัพธ์ทางนโยบาย (Policy outcomes) โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและผลลัพธ์ปฏิสัมพันธ์ เชิงวิภาษวิธีดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ได้เป็น 3 รูปแบบ คือ หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของเครือข่ายกับผู้กระทำที่ทำงานอยู่ในเครือข่าย (Structure and agency) สอง ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและบริบทของเครือข่ายนโยบาย (Network and context) และสาม ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและผลลัพธ์ทางนโยบาย (Network and outcome) ดังนี้

ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำในเครือข่ายนโยบายถูกทำความเข้าใจว่า เครือข่ายเป็น “โครงสร้าง” ที่คอยจำกัดและเกื้อหนุนการตัดสินใจของตัวแสดงและ “วัฒนธรรม” ของเครือข่ายได้จำกัดหรือมอบโอกาสให้กับสมาชิกในการตัดสินใจ เครือข่ายนโยบายจึงสามารถวิเคราะห์ให้เป็นระดับโครงสร้างที่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้กระทำอย่างใกล้ชิดโดยเป็นโครงสร้างที่จัดเรียงทัศนคติและพฤติกรรมของสมาชิกในเครือข่าย เครือข่ายจึงมีชุดของกฎระเบียบ (Sets of rules) และคุณค่า (Values) บางประการในการจัดความสัมพันธ์ในเครือข่ายนโยบาย และในด้านของบทบาทของผู้กระทำในเครือข่าย ผู้กระทำสามารถตัดสินใจ

ต่อรอง และมีความต้องการ (Preferences) ภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย  
 ประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายนโยบายกับบริบทภายนอก (Exogenous context) รวมถึงสภาพแวดล้อมของเครือข่าย (Network environment) ในเชิงที่โครงสร้างของเครือข่ายนโยบายที่ถูกกำกับด้วยบริบทภายนอก เช่น เศรษฐกิจ อุดมการณ์ การเมือง และฐานความรู้ การเปลี่ยนแปลงบริบทภายนอกเครือข่ายจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย ในที่นี้อาจรวมไปถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายนโยบายด้วยกันเองหรือเครือข่ายย่อยต่าง ๆ ด้วย

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายนโยบายกับผลลัพธ์ทางนโยบาย พบว่าเครือข่ายนโยบายสามารถทำให้เกิดผลลัพธ์ทางนโยบายได้จากปฏิสัมพันธ์กับผู้กระทำกรในเครือข่าย ในขณะที่ตัวผลลัพธ์ของนโยบายก็สามารถสร้างผลกระทบต่อเครือข่าย ทั้งในด้านของการเปลี่ยนแปลงสมาชิกในเครือข่าย โครงสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่าย และการตัดสินใจของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายนั้น ๆ

สำหรับปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายและผลลัพธ์ของนโยบายนั้น สามารถอธิบายได้ด้วยภาพที่ 14 ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 14 เครือข่ายนโยบายและผลลัพธ์นโยบาย : การศึกษาในเชิงวิภาษวิธี

ที่มา: แปลจาก David Marsh, Martin Smith, 2000, p.10

1. บริบทเชิงโครงสร้างในระดับกว้างมีผลกระทบต่อโครงสร้างของนโยบายและทรัพยากรซึ่งผู้กระทำการต้องใช้ภายในเครือข่าย
2. ทักษะที่ผู้กระทำการต้องใช้ในเครือข่ายในการต่อรองเป็นผลผลิตของทักษะที่มีตั้งแต่ต้นและกระบวนการเรียนรู้ระหว่างการมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่าย
3. ปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายและการต่อรองสะท้อนออกมาเป็นการผสมผสานระหว่างทรัพยากรของผู้กระทำการ ทักษะของผู้กระทำการ โครงสร้างนโยบาย และปฏิสัมพันธ์ของนโยบาย
4. โครงสร้างเครือข่ายเป็นภาพสะท้อนของบริบทเชิงโครงสร้าง ทรัพยากรของผู้กระทำการ ปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย และผลลัพธ์ทางนโยบาย
5. ผลลัพธ์ทางนโยบายสะท้อนให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย

การใช้วิภาษวิธีในการศึกษาเครือข่ายนโยบาย ในงานของ Marsh and Martin (2000, p. 10) ได้ถูก Dowding (2001, pp. 97-103) วิเคราะห์ว่าเป็นเพียงการอธิบายผลกระทบต่อเนื่องระหว่างกันของ 2 ปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง-ผู้กระทำการเครือข่าย-บริบทและเครือข่าย-ผลลัพธ์ แต่ยังไม่ใช้วิภาษวิธีที่แท้จริงซึ่งต้องมีพลวัตต่อเนื่องและปฏิสัมพันธ์จะทำให้เกิดพัฒนาการใหม่ นอกจากนี้การอธิบายดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับวิภาษวิธีแบบ Socratic, Hegelian, หรือ Marxist น้อยมาก ซึ่งถ้อยงานของ Marsh and Smith จะใช้คำว่าวิภาษวิธีก็จะทำให้การอธิบายความสัมพันธ์ของการศึกษาสังคมศาสตร์ทั้งหมดอยู่ในความหมายเดียวกับวิภาษวิธีด้วย

ในการพัฒนาวิธีวิทยาที่ใช้วิภาษวิธีในการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายนั้น ผู้วิจัยมีข้อค้นพบ จากกรณีนโยบายจำนำข้าว โดยใช้ฐานคติของหลักวิภาษวิธีในการวิเคราะห์สังคมบูรณาการกับการวิเคราะห์ทางสังคม ดังนี้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2548; ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542; Alexandra Morin and Barry Wellman, 2010; Mark, 2007)

1. การวิเคราะห์มนุษย์ในฐานะผู้สร้างประวัติศาสตร์ (Actors) ผู้สร้างประวัติศาสตร์ในการวิเคราะห์แนววิภาษวิธี หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทกระทำการทางสังคม 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ กลุ่มสังคม (Social group) และชนชั้นทางสังคม (Social class) การวิเคราะห์เพื่อให้ความสำคัญกับผู้กระทำการดังกล่าว ก็สอดคล้องและเสริมซึ่งกันและกันกับการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมที่ให้ความสำคัญต่อหน่วยทางสังคม (Social entities) ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน กลุ่ม หรือองค์กร ตามที่มีการใช้ศัพท์ในทางเครือข่ายว่า Actor หรือ Node หรือ Point หรือ Agent ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้ได้บูรณาการการวิเคราะห์ผู้กระทำการทั้งสองแนวทางการศึกษาเข้าด้วยกัน โดยให้ความสำคัญทั้งกลุ่มสังคม กลุ่มชนชั้น กลุ่มชนชั้นนำ รวมไปถึงบทบาทของปัจเจกชนควบคู่กันไปด้วย

2. การวิเคราะห์แบบองค์รวมการวิเคราะห์แบบองค์รวมในแนวทฤษฎีวิธี หมายถึง การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบที่ครอบคลุมมิติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง วิธีคิดของการวิเคราะห์แบบนี้ไม่ใช่การผสมผสานแบบขมขื่นระหว่างสาขาวิชาต่าง ๆ เนื่องมาจากพื้นฐานการคิดที่แยกสังคมเป็นมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมอยู่ก่อนแล้ว และนำมาผสมผสานกันภายหลัง แต่การวิเคราะห์แบบองค์รวมมองว่าความเป็นจริงทางสังคมมีคุณลักษณะเฉพาะตัวที่ไม่สามารถออกเป็นส่วนย่อยต่าง ๆ เพราะการกระทำดังกล่าวจะทำให้คุณสมบัติขององค์รวมสูญเสียไปดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้จึงมิใช่เป็นการวิเคราะห์เฉพาะมิติทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงมิติเดียว ดังเช่น การวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก แต่การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองของวิทยานิพนธ์นี้จะครอบคลุมทั้งการวิเคราะห์ในมิติเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในลักษณะที่เป็นสหวิทยาการที่มีการบูรณาการระหว่างมิติต่าง ๆ

การวิเคราะห์แบบองค์รวม แนวทฤษฎีวิธีดังกล่าวก็สอดคล้องกับแนวการศึกษาเครือข่ายทางสังคม ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ชีวิตทางสังคมโดยให้ความสำคัญต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก กลุ่ม หรือองค์กรมากกว่าการวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติภายใน (Relation not attributes) หมายความว่า การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ในทางสังคมมีความสำคัญมากกว่าการวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติภายในของปัจเจก กลุ่มหรือองค์กร ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นเครือข่าย ทางสังคม เครือข่ายทางสังคมเป็นหน่วยทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางสังคม ซึ่งไม่ใช่เป็นกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษที่แต่ละหน่วยทางสังคมมีลักษณะเดียวกัน (Network not group) ตัวอย่างเช่น

ในกรณีของกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนาเราพบว่า ผู้กระทำการที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่เป็นกลุ่มเดียวกัน เนื่องมีทั้งกลุ่มชาวนารวยที่เป็นปึกชนชั้นย่อยของชาวนา กลุ่ม โรงสี และพ่อค้าคนกลางที่เป็นปึกชนชั้นย่อยของนายทุนท้องถิ่น กลุ่มนักการเมืองที่เป็นชนชั้นนำท้องถิ่น รวมถึงกลุ่มสังคมต่าง ๆ เช่น กลุ่มเทคโนโลยี ที่เป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว หรือแม้แต่กลุ่มข้าราชการ กลุ่มที่มีความแตกต่างกันดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีการเชื่อมร้อยกันเป็นเครือข่ายในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนา ทั้งที่มีลักษณะเครือข่ายแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จากผลการศึกษาเราพบว่า ตัวอย่างเครือข่ายที่เป็นทางการซึ่งมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้การรับรองข้าวของชาวนาก่อนที่ชาวนาจะนำไปขายกับโรงสีชาวนั้น จะประกอบด้วย เกษตรอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนในกรณีของการเชื่อมร้อยเครือข่ายแบบที่ไม่เป็นทางการในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนานั้น จะพบตัวอย่างที่เด่นชัดของการเชื่อมร้อยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นกับเจ้าของ โรงสีข้าว และชาวนาที่จะขายข้าว เพื่อทำให้กระบวนการค้าขายข้าวสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ยังพบว่า มีกรณีของเครือข่ายที่อาศัยการเชื่อมร้อยเครือข่ายทั้งที่เป็นแบบทางการและ

แบบไม่เป็นทางการควบคู่กันไป ที่เด่นชัดก็คือ กลุ่มเทคโนโลยี ที่การศึกษานี้พบว่า เป็นผู้กระทำการที่อยู่ในฐานะผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว โดยได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลให้มาตรวจสอบคุณภาพข้าวของชาวนาไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบความชื้น หรือสิ่งเจือปน รวมถึงการตรวจสอบคุณภาพข้าวด้วย แต่ในขณะที่เดียวกันนั้นเองก็จะพบว่ากลุ่มผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวดังกล่าว ไปร่วมสร้างเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการกับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น เพื่อสมคบคิดกันในการทำให้ความชื้นและสิ่งเจือปนในข้าวที่ชาวนานำมาจำนำนั้นมีปริมาณลดลง อันจะยังผลให้สามารถขายข้าวในโครงการจำนำข้าวได้ราคาสูงที่ขึ้น

ในการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมยังสอดคล้องกับหลักการกำหนดซึ่งกันและกัน (Reciprocal determination) ของการวิเคราะห์แนววิภาษวิธี เนื่องจากฐานคติของการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมที่ว่าเครือข่ายสังคมเกิดขึ้นจากการที่หน่วยทางสังคม จะต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ที่มีใช้เป็นหน่วยอิสระที่ไม่ต้องขึ้นต่อใคร ดังนั้น หน่วยทางสังคมจึงต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ทั้งทางด้านวัตถุและมีชีวิตอยู่ระหว่างกัน เช่น ในกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนานั้น จะพบว่า เป็นกระบวนการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Appropriation) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ่อค้าคนกลางท้องถิ่น กลุ่มโรงสีข้าว กลุ่มชาวนา กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มเทคโนโลยี ที่เป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว แต่ในกระบวนการช่วงชิงส่วนเกินซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความขัดแย้งต่อผู้กันนั้นก็พบว่า มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยระหว่างผู้กระทำการดังกล่าว ตัวอย่างในกรณีนี้ก็คือ ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาอาศัยพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นในการค้าขายข้าวจากมือชาวนาไปสู่โรงสีข้าว ทั้ง ๆ ที่พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นก็มาฉกฉวยส่วนเกินทางเศรษฐกิจในกระบวนการค้าข้าวก็เนื่องจาก เนื่องจากพ่อค้าคนกลางนั้นมีทรัพยากรที่นำมาแลกเปลี่ยนกับชาวนาและโรงสีข้าวได้ ก็คือ ช่องทางการตลาดสำหรับให้ชาวนาได้สามารถเข้าถึงโรงสีข้าวได้สะดวกกว่า ในขณะที่เดียวกับโรงสีข้าวซึ่งมีภารกิจหลักในการซื้อข้าวมาแปรรูปเป็นข้าวสารนั้น จำเป็นต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นไประดมซื้อข้าวจากชาวนาไปส่งมอบให้โรงสี เป็นต้น

ในการวิเคราะห์แบบองค์รวมที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายทางสังคม นอกจากจะวิเคราะห์ตัวเครือข่ายแล้วยังต้องวิเคราะห์บริบทที่เป็นสภาพแวดล้อมทางสังคมของเครือข่ายด้วย กล่าวคือ ในการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม ต้องวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ในบริบททางสังคม (Relational context) สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งเสมอตัวอย่างเช่น ในกระบวนการขายข้าวของชาวนา ซึ่งมีเครือข่ายในการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกัน ไม่ว่าจะเป็นพรรคพวกนักการเมืองกลุ่มพรรคเพื่อไทย กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องที่เชื่อมร้อยเครือข่ายไปยังกลุ่มพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น หรือกลุ่มโรงสีชาวนั้นพบว่า กระบวนการค้าขายข้าวดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นภายใต้สุญญากาศ แต่เป็น

กระบวนการที่มีบริบททางสังคมซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการค้าขายข้าวของชาวนา ดังจะเห็นได้จาก การมีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) กับกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ(นปช.) ซึ่งอยู่ฝ่ายรัฐบาล ความขัดแย้งดังกล่าวได้พัฒนาจนมีผลกระทบต่อกระบวนการขายข้าวของชาวนาคือ มีการใช้พลังมวลชนของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข(กปปส.) เข้าทำการปิดล้อมกดดันเพื่อไม่ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์จ่ายเงินค้ำจำนำข้าวให้กับกลุ่มชาวนา กล่าวโดยสรุปแล้ว การวิเคราะห์เครือข่ายการนำโครงการจำนำข้าวไปปฏิบัติ จึงจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงบริบทภายนอกที่มีผลต่อความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันภายในเครือข่ายด้วย

3. การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ ในที่นี้หมายถึง การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยถือว่าอดีตเป็นส่วนประกอบของปัจจุบันที่เกิดขึ้น โดยบังเอิญและก็มีใช้กระบวนการที่ถูกกำหนดมาแล้วอย่างตายตัว แต่เป็นกระบวนการที่มีทั้งความต่อเนื่อง (Continuity) การเปลี่ยนแปลง (Change) และการดำรงอยู่ (Existence) จากข้อค้นพบในการวิเคราะห์กระบวนการขายข้าวของชาวนาและการค้าขายข้าวส่งออกในโครงการจำนำข้าว ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถใช้แนวการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ มาอธิบายความเป็นเหตุเป็นผลของเครือข่ายทางสังคมได้ ตั้งแต่บริบททางประวัติศาสตร์และนโยบายในอดีต ที่มีผลต่อกระบวนการค้าขายข้าวในโครงการจำนำข้าวในปัจจุบัน

4. การวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เป็นด้านหลักของวิธีวิทยาแนววิภาษวิธี ก็สามารถบูรณาการกับการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างที่เป็นด้านหลักของการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมได้ เนื่องจากความขัดแย้งและโครงสร้างเป็นสองด้านของสิ่งเดียวกันตามหลักตรรกของวิภาษวิธี ดังนั้นในการวิเคราะห์การนำนโยบายโครงการจำนำข้าวไปปฏิบัติในวิภาษวิธีนี้จะพบว่า ผู้วิจัยวิเคราะห์เครือข่ายในฐานะที่เป็นโครงสร้างเป็นหลักคือ การวิเคราะห์เครือข่ายในฐานะหน่วยทางสังคมที่พัฒนามาเป็นแบบแผนในเชิงโครงสร้างเปรียบดังเช่น การก่ออิฐบล็อกจนปรากฏออกมาเป็นบ้าน โครงสร้างของเครือข่ายจะมีคุณสมบัติทั้งที่เป็นตัวจำกัด (Constraint) และเปิดโอกาส (Opportunity) ต่อพฤติกรรมทางสังคมและผลลัพธ์ที่ตามมาอย่างไรก็ดี เราจะพบว่าโครงสร้างบนฐานเครือข่ายดังกล่าวก็สามารถถูกเปลี่ยนแปลงได้เมื่อเกิดความขัดแย้งจากกลุ่มที่ต่อต้านนโยบายจำนำข้าว จนกลายมาเป็นความจริงที่เรียดในสังคมไทยอันนำมาสู่การรัฐประหารและยกเลิกนโยบายจำนำข้าว รวมถึงเครือข่ายของนโยบายจำนำข้าวในเวลาต่อมา

## ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาสรุปวิเคราะห์ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายนำเข้าข้าว: กรณีศึกษาจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้วิจัยสามารถสรุปข้อเสนอแนะที่เป็นนัยยะในเชิงนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

สำหรับข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายของแต่ละสำนักนั้น นักวิชาการกลุ่มสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิกที่นำโดยอัมมาร์ สยามวาลา (2555) เสนอให้มีการยุติโครงการนำเข้าข้าวด้วยการใช้หลักการวิเคราะห์ความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ (Economic rationality) โดยได้ให้เหตุผลไว้ว่า การรับนำเข้าข้าวในลักษณะที่ราคาสูงกว่าท้องตลาดมาก ๆ หรือเกินกว่าความเป็นจริง โดยการแทรกแซงของรัฐบาลจะเป็นการทำลายระบบการค้าเสรีนั้น จะส่งผลกระทบต่อให้ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะมากยิ่งขึ้น และจะเกิดผลกระทบก่อนรัฐบาลหมดอายุ ดังนั้นรัฐบาลนี้ต้องรับผิดชอบในการดำเนินโครงการนำเข้าข้าวหลังจากที่ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการทำงานที่ผิดพลาดเชิงนโยบายของรัฐบาล การวิพากษ์โครงการนำเข้าข้าวของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก มีลักษณะที่ว่า “แข็ง” แต่ประเทศ “แข็ง” กล่าวคือ นโยบายดูเหมือนเป็นแนวคิดที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำ ในช่วงที่มีผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดมากชวาวาก็จะนำข้าวไปนำเข้าไว้ก่อน เมื่อราคาข้าวสูงขึ้นแล้วจึงไถ่ถอนข้าวที่นำเข้าไว้ออกมาจำหน่ายต่อไป แต่ในการดำเนินนโยบายจริง ๆ นั้นจะประสบกับปัญหา ที่มีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากการดำเนินโครงการนำเข้าข้าว นั้นจะมีต้นทุนการดำเนินการค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนการขนส่งและต้นทุนการเก็บรักษา รวมถึงต้นทุนจากการเสื่อมคุณภาพของผลผลิตข้าว ดังนั้นในทางทฤษฎีราคาของการรับนำเข้าข้าวจำเป็นต้องต่ำกว่าราคาตลาดพอสมควร เพื่อให้ชาวนาที่นำข้าวมาจำหน่ายมีแรงจูงใจมาไถ่ถอนข้าวออกไป และผู้รับนำเข้าข้าวจะได้มีกำไรหรือไม่ขาดทุนเมื่อนำข้าวที่หลุดจำหน่ายออกขายทอดตลาด การนำโครงการนำเข้าข้าวไปปฏิบัติในทัศนะของนักวิชาการกลุ่มนี้ จึงไม่ใช่การรับนำเข้าข้าวตามแนวคิดข้างต้นนี้ แต่เป็นการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรเพื่อมาเก็บรักษาและจัดจำหน่ายเอง ในขณะที่เดียวกันก็ยังเป็นนโยบายสงเคราะห์ด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เพราะรัฐบาลกำหนดราคารับซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมากเกินไป จนเป็นไปได้ที่เกษตรกรจะย้อนกลับมาไถ่ถอนข้าวออกไปในที่สุด

กล่าวโดยสรุปแล้วมุมมองของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิกมีความเชื่อเกี่ยวกับหลักเศรษฐศาสตร์ของกลไกตลาด มีข้อวิพากษ์โครงการนำเข้าข้าวของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลกระทบต่อระบบการค้าเสรี ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ และมีความเห็นในที่สุดว่าไม่ควรมีการดำเนินนโยบายในลักษณะเช่นนี้อีกต่อไป ด้วยการให้เหตุผลสำคัญที่ว่า นโยบายนี้ให้ความช่วยเหลือชาวนาทุกคนที่นำข้าวมาจำหน่าย โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นยิ่งไปกว่า



นั้น ชาวนาเยกจนที่ปลูกข้าวไว้บริโภคเองและไม่มีผลผลิตข้าวเหลือพอสำหรับจำหน่าย จะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้นอกจากนี้แล้วยังสร้างภาระด้านงบประมาณที่สูง เนื่องจากตั้งราคาจำหน่ายข้าวไว้ค่อนข้างสูง ทำให้มีแนวโน้มขาดทุนสูงมาก รัฐบาลยังมีต้นทุนในการจ้างโรงสีข้าว จัดเก็บข้าว และขนส่งข้าว รวมทั้งยังมีต้นทุนในการตรวจสอบคุณภาพ การจัดหาตลาดเพื่อระบายข้าว รวมไปถึงความเสียหายจากการเสื่อมคุณภาพของข้าวที่จัดเก็บไว้นาน นอกเหนือจากนี้ยังส่งผลทำลายความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมข้าวไทย ทำให้อุตสาหกรรมข้าวในประเทศอ่อนแอลง เพราะรัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายเดียว การดำเนินนโยบายมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตสูง เพราะรัฐบาลต้องจ้างเอกชนในการดำเนินการแทนรัฐ เช่น การรับซื้อข้าว การสีข้าว การจัดเก็บข้าว เป็นต้น ในขณะที่ภาครัฐมีกำลังในการตรวจสอบจำกัด โครงการนี้จึงมีช่องทางที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือเอกชนจะแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ได้มาก และประการสุดท้ายโครงการจำหน่ายข้าวอาจทำลายความเข้มแข็งของเครือข่ายทางสังคม โดยทำให้เกษตรกรเปลี่ยนจากการพึ่งพากันและกันเป็นการหันไปพึ่งรัฐ องค์กรทางสังคมของเกษตรกรที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการสีข้าว หรือถ้าหากไม่ได้เป็นโรงสีภายใต้โครงการรับจำหน่ายข้าว ก็จะถูกกลบตบทาบทาลงหรือมีเกษตรกรมาใช้บริการลดลง เป็นต้น

แต่มุมมองของสำนักประชานิยมนั้น เห็นว่าควรมีการดำเนินโครงการจำหน่ายข้าวต่อไป เนื่องจากเป็นนโยบายที่ดีสามารถช่วยเหลือยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวนาได้โดยตรง ยังผลก่อให้เกิดการปฏิรูปสังคมเพราะนโยบายดังกล่าวจะทำให้วิถีชีวิตประชาชนดีขึ้น เป็นการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำอีกทั้งเป็นนโยบายที่นำไปปฏิบัติแล้วชนชั้นชาวนามีความพึงพอใจ แนวคิดเชิงหลักการนี้สนับสนุนโครงการจำหน่ายข้าวในฐานะที่เป็นนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวนาผู้ยากไร้ เนื่องจากเห็นว่าผลลัพธ์สุดท้ายของโครงการจำหน่ายข้าว จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนฐานรากซึ่งคือโอกาสในการต่อรอง เป็นความพยายามชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดนโยบายและผลระยะยาวของโครงการจำหน่ายข้าว อันจะเป็นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศด้วยการเลื่อนสภาพทางสังคมของชนชั้นชาวนา และยังผลทำให้เกิดความเข้มแข็งทางการเมืองของเกษตรกรไทยในอนาคต

การนำเสนอเชิงวิชาการในกลุ่มของนิธิ เอียวศรีวงศ์ และคณะ(2547) ภายใต้การแสดงผลบทบาทบนฐานคิดประชานิยมนั้น ได้แสดงความคิดเห็นประกอบเหตุผลเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับสำนักที่มีฐานความคิดแบบนีโอ-คลาสสิก ซึ่งนำโดยอัมมาร์ สยามวาลา นักวิชาการเกียรติคุณ และคณะ กลุ่มที่มีฐานคิดแนวประชานิยมดังกล่าวเสนอความเห็นไว้ว่าโครงการจำหน่ายข้าวเป็นเรื่องดีที่รัฐบาลควรจะทำ และจะเห็นว่าเป็นเจตนาเล็งเห็นผลของรัฐบาลที่ทราบด้วยการคาดคะเนตัวเลขว่า โครงการจำหน่ายข้าวเมื่อดำเนินไปถึงจุดสุดท้าย ย่อมมีผลสัมพันธ์ต่อการขาดทุนอย่าง

แน่นอน ทว่าเป็นการยอมขาดทุนเพื่อช่วยเหลือชาวนา ดังนั้นจึงถือว่าเป็นความกล้าหาญของรัฐบาลที่เต็มใจยอมรับภาระการขาดทุนแทนชาวนา โดยให้ให้ชาวนาได้รับเงินโดยตรง และเป็นจำนวนเงินมากพอที่จะทำให้เกษตรกรชาวนาลืมตาอ้าปากได้ ในท้ายที่สุดแล้วโครงการจำนำข้าวจะนำไปสู่การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะเป็นการปฏิรูปสังคมเนื่องจากโครงการจำนำข้าวเป็นนโยบายซึ่งเกิดจากฐานความคิดใหม่ ไม่ใช่ฐานความคิดของโครงการจำนำข้าวอย่างที่ผ่านมามีในอดีต ซึ่งมีเป้าหมายเพียงเพื่อพยุงราคาข้าวของชาวนา

นอกจากนี้แล้วนักวิชาการกลุ่มนิธิ เอียวศรีวงศ์ก็ยังวิพากษ์ถึงความผิดพลาดล้มเหลวของการดำเนินนโยบายข้าวตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา จนทำให้ชาวนาประสบกับการขาดทุนอย่างต่อเนื่องมากกว่า 20-30 ปี โดยไม่มีผู้ใดแสดงความรับผิดชอบว่าเป็นการบริหารนโยบายแบบผิดวิธี การแก้ไขราคาข้าวที่ตกต่ำด้วยโครงการจำนำข้าวที่มีราคาสูง เป็นความกล้าหาญในการตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่น่าชื่นชม ทั้งนี้เพราะการคาดเดาว่าจะสามารถแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางด้านสังคม ทางด้านรายได้ และความเหลื่อมล้ำทางการเมืองได้ หากโครงการจำนำข้าวสัมฤทธิ์ผลและดำเนินไปได้ในระดับหนึ่ง ประเทศไทยจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไปในทางที่ดีขึ้น เกิดชุมชนเป็นเข้มแข็งและสามารถพัฒนาไปข้างหน้าได้ยั่งยืน ชาวนาจะสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ด้วยการลงทุนทางเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กับการเลื่อนสภาพทางสังคม การขาดทุนมหาศาลจากโครงการจำนำข้าวที่หลายฝ่ายคาดคะเนว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่าโครงการจำนำข้าวถือเป็นเรื่องเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนงบประมาณจำนวนนับล้านล้านบาทต่อปี สุดท้ายยังคงมีความมั่นใจว่าหากโครงการจำนำข้าวนี้ดำรงต่อไปได้ ก็จะเกิดความเข้มแข็งทางการเมืองของชาวนาในระยะยาวอย่างมีความมั่นคง สอดคล้องกับคำกล่าวในกรณีที่ว่า “เปลี่ยนประเทศไทย ไทยดีขึ้นด้วยการรับจำนำข้าว”(มติชนรายวัน, 2555) กล่าวโดยสรุปแล้วกลุ่มนักวิชาการที่มีฐานคิดแนวประชานิยม มีความเชื่อเกี่ยวกับระบบกลไกทางการเมืองมากกว่ากลไกทางการตลาด โดยการเสนอให้รัฐบาลควรใช้ความกล้าหาญในการดำเนินโครงการจำนำข้าวเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาต่อไป

สำหรับในส่วนข้อเสนอจากการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้เห็นว่า เมื่อพิจารณาในภาพรวมของนโยบายแล้ว โครงการจำนำข้าวยังคงมีประโยชน์จริงและเป็นสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือชาวนา ทั้งนี้เนื่องจากในฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าวของชาวนาที่มีผลผลิตออกสู่ท้องตลาดเป็นจำนวนมาก กระทั่งเกินกว่าความต้องการสำหรับการบริโภค หากไม่มีนโยบายเกี่ยวกับการชะลอข้าวที่หลังไหลออกสู่ท้องตลาด ก็จะทำให้ข้าวล้นตลาดและมีราคาที่ตกต่ำในที่สุด นอกจากนี้แล้วเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ของความเป็นจริงที่มีความสอดคล้องกับวิถีการผลิตข้าวในยุคปัจจุบัน ที่วิถีการทำนาข้าวแบบเดิม ๆ ค่อย ๆ หดหายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการผลิตข้าวที่มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี

มีการนำเครื่องจักรกลเข้ามาช่วยท่อนแรงชาวนา รวมไปถึงการเพิ่มวงรอบการผลิตข้าวจากปีละครั้ง กลับกลายมาเป็นรอบปีละ2-4ครั้ง ซึ่งพฤติกรรมการผลิตที่มีการพัฒนาไปดังกล่าวแล้วสะท้อนให้เห็นว่า โครงการจํานำข้าวยังคงมีความจำเป็นและยังประโยชน์ต่อเกษตรกรชาวนา เพียงแต่ในการพิจารณาใช้นโยบายจํานำข้าวควรพยายามกำจัดจุดอ่อนของนโยบายที่เคยปฏิบัติมา ให้เกิดความรัดกุมและเข้มงวด เช่น การกำหนดราคาจํานำข้าวที่ไม่สูงมากเกินไปจนกระทบต่อระบบการค้าข้าวแบบเสรี การดำเนินนโยบายที่คำนึงถึงผลกระทบจากการสูญเสียด้านอื่น ๆ การคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงและผลประโยชน์ต่อชาวนา รวมไปถึงการวิเคราะห์ปัญหาในเชิงระบบอย่างรอบด้านและเข้มข้นอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ภายใต้การดำเนินโครงการจํานำข้าว ที่วิทยานิพนธ์นี้ยังคงเห็นว่ามิใช่ประโยชน์จริงและสามารถจัดเป็นสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือชาวนาได้ในอนาคต เนื่องจากเป็นนโยบายที่ถูกนำมาใช้แทบทุกรัฐบาลเพื่อมุ่งหวังให้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อชาวนาโดยตรงอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากการเริ่มต้นเมื่อโครงการครั้งแรกในปี พ.ศ.2524 สมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จากนั้นก็ได้มีรัฐบาลยุคสมัยต่าง ๆ นำมาใช้อย่างต่อเนื่องที่สามารถสรุปได้ดังนี้ พ.ศ. 2533 ในรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อมา พ.ศ.2536 สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย พ.ศ.2538 สมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา พ.ศ.2539 สมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ พ.ศ.2541 สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย พ.ศ.2544 ในรัฐบาล นายทักษิณ ชินวัตร และในปี พ.ศ.2549 สมัยรัฐบาล ที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในบรรดารัฐบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้มีเพียงรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเท่านั้น ที่ใช้นโยบายประกันรายได้แทนนโยบายจํานำข้าว จึงเห็นได้ว่าโครงการจํานำข้าวมีความสำคัญต่อวิถีของเกษตรกรชาวนา แต่ทว่าในการนํานโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการกำหนดราคารับจํานำ ควรหลีกเลี่ยงผลกระทบกับระบบการค้าขายข้าว การตระหนักถึงปัญหาในเชิงระบบ และควรคำนึงถึงผลกระทบจากการสูญเสียในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่อยู่ในลักษณะของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการดำเนินโครงการจํานำข้าวเพียงปีละหนึ่งครั้งและควรจำกัดวงเงินต่อราย เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณของรัฐ และการสร้างความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและการได้ประโยชน์จากโครงการจํานำข้าว โดยมีการกำหนดช่วงเวลาในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน ระหว่างเดือนตุลาคม-เดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวข้าวนาปี การที่รัฐบาลจัดให้มีการรับจํานำข้าวในช่วงนี้จะไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตข้าวนาปีที่ผลิตได้เพียงปีละครั้งกับเกษตรกรผู้ผลิตข้าวนาปรังที่สามารถผลิตข้าวได้ปีละประมาณ 2-4 ครั้ง

2. ควรกำหนดเงื่อนไขให้โครงการจํานำข้าวสามารถดำเนินการร่วมกันได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ มีการรับจํานำทั้งในแบบใบประทวนสำหรับเกษตรกรชาวนาที่ไม่มีที่เก็บข้าวและการยื่นฉางสำหรับเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินน้อย เก็บเกี่ยวข้าวตากแห้งแล้วนำไปเก็บไว้ในยุ้งฉาง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรชาวนารายย่อยที่มีที่ดินเพาะปลูกข้าวน้อยและเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวได้น้อยสามารถเข้าถึงโครงการจํานำข้าวได้

3. ไม่ควรดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวทุกเม็ด เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจะเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกให้เกษตรกรชาวนาไม่มีการพัฒนาสายพันธุ์ข้าว ยังผลทำให้ข้าวไทยมีคุณภาพต่ำซึ่งไม่เป็นที่นิยมของผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในท้ายที่สุดก็จะทำให้ความเชื่อมั่นต่อคุณภาพข้าวของไทยในตลาดโลกตกต่ำตามไปด้วย

4. ควรมีการตรวจสอบพื้นที่ปลูกข้าวของเกษตรกรชาวนา ที่ประสงค์เข้าร่วมโครงการจํานำข้าวให้สอดคล้องกับความเป็นจริงทุกแปลง โดยอาจใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์เข้าช่วยตรวจสอบความแม่นยำ ไม่ควรอาศัยการรับรองจากผู้นำชุมชนหรือการรับรองโดยประชาชนผู้ปลูกข้าวเพียงด้านเดียว ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการสวมสิทธิ์ที่อาจติดตามมาภายหลังได้

5. ควรมีสถานที่กลางสำหรับการชั่งน้ำหนัก ตรวจสอบวัดความชื้นและสิ่งเจือปน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการโกงและการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดควรมีประจำอยู่อำเภอละหนึ่งแห่ง ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายจํานำข้าว: กรณีศึกษาจากกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการดำเนินการวิจัยหลังจากนี้ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ควรมีการศึกษานโยบายข้าวที่มีการกำหนดขึ้นในสมัยรัฐบาลที่มี พล.อ.ประยุทธ์จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การเปรียบเทียบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในขั้นตอนของการนํานโยบายไปปฏิบัติ หลังจากประเทศไทยเคยมีการกำหนดนโยบายข้าวมาแล้วในหลายลักษณะ เช่น นโยบายพรีเมียมข้าว นโยบายประกันราคาข้าว และนโยบายจํานำข้าว เป็นต้น

2. ควรมีการการศึกษานโยบายจํานำข้าวในระดับพื้นที่อื่น ๆ ทั้ง 4 ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดในเขตภาคเหนือ จังหวัดในเขตภาคใต้ จังหวัดในเขตภาคกลาง จังหวัดในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดในภาคตะวันตก และจังหวัดในภาคตะวันออก เพื่อสามารถนำไปสู่การตรวจสอบความเหมาะสมในเรื่องต่าง ๆ เช่น ความเหมาะสมเกี่ยวกับการกำหนดราคารับจํานำข้าว การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการต่าง ๆ และการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียในมิติต่าง ๆ ของ

นโยบายจํานำเข้า เป็นต้น ซึ่งจะสามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายเข้าที่ดีและมีประสิทธิภาพได้ต่อไปในอนาคต

## บรรณานุกรม

- กาญจนา แก้วเทพ. (2527). *จิตสำนึกของชาวนา: ทฤษฎีและแนวการวิเคราะห์*. กรุงเทพฯ: สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- กมลวัฒน์ เต็มไป. (2550). *การผลิต การตลาดในประเทศ และการส่งออกข้าวหอมมะลิไทย*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2557). *คู่มือการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวของกระทรวงพาณิชย์ ปีการผลิต 2556/2557*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร.
- กำนันตำบลแห่งหนึ่งในเขตอำเภอบ้านโพธิ์. (2559, 12 มิถุนายน). สัมภาษณ์.
- ชนิษฐา สุขสง. (2558). *นโยบายราคาข้าว: การศึกษาในด้านการเมืองของกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ข้าราชการท่านหนึ่งในสนง.เกษตรอำเภอบางน้ำเปรี้ยว. (2556, 16 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2550ก). *แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ข้าวแห่งชาติ*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 6/2550.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2550ข). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2550.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2550ค). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2550.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2550ง). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัด*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 3/2550.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2551). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2551.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2552). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2552.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2553). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติครั้งที่ 7/2553*.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554ก). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2554)

- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554ข). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการตลาด*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2554.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554ค). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2554*.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554ง). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการตลาด*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2554.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554จ). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2554*.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555ก). *แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการตลาด*. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2552.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555ข). *ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการใน คณะอนุกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด (เพิ่มเติม)*. คำสั่ง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2555.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555ค). *ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการใน คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต (เพิ่มเติม)*. คำสั่ง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2555.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555). *รู้จัก รู้จริง จำนำข้าว*. คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ สำนักเลขาธิการ.
- คณะทำงานนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. (2558). *ข้อเท็จจริงโครงการรับจำนำข้าว 2554 – 2557*. ม.ป.ท.
- คณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. (2554). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554*. เข้าถึงได้จาก <http://www.slideshare.net/NamsaiWorawit/ss-8971736>.
- จิตรกร จารุพงษ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร. (2554). *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าว เพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน และเศรษฐศาสตร์การเมือง ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- จักรกฤษดิ์ นรินดีผดุงการ. (2513). *บุคคลชั้นนำโครงสร้างแห่งอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- จำนง ละเอียด. (2531). *นโยบายข้าวไทย อดีต-ปัจจุบัน ปีการผลิต 2530-2531*. กรุงเทพฯ: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.
- เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน. (2556, 10 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.
- เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน. (2558, 18 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.
- ฉัตรชัย ปะมะโต. (2548). *แนวทางการปรับปรุงกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกผ่านสหกรณ์ การเกษตร ในเขตภาคกลางของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2541). *ทฤษฎีและแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนชนชาวนา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2548). *แนวคิดเศรษฐกิจชุมชนข้อเสนอทางทฤษฎีในบริบทต่างสังคม (ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2548). *แนวทางและวิธีวิจัยสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- ไชยรงค์ ชูชาติ. (2503). *เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย ว่าด้วยการผลิต การบริโภค และการจำหน่ายข้าว สหกรณ์ขายข้าว ปัญหาและวิธีแก้ไขและการค้าข้าวของสหรัฐอเมริกา*. พระนคร: แพร์พิทยา.
- ชัยศักดิ์ ไพรัชกุลภักดี. (2531). *การวิเคราะห์อุปสงค์เงินกู้จำนำข้าวเปลือกในโครงการจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เพื่อการเกษตร*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยยันต์ พรหมहित. (2547). *ปัญหาการชำระคืนเงินกู้ของเกษตรกรรถูกค้าในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดชัยภูมิ*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2542). *เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิวัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2555). *ปฏิบัติการวิจัยทางสังคม*. จันทบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ชูศรี บัวรักษ์. (2539). *การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจของโครงสร้างการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2536/37*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2548). *การเมืองเรื่องข้าว ภายใต้อำนาจรัฐทุนผูกขาด*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- ดร.ณิ ชันโท. (2544). *การประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจังหวัดเชียงใหม่*.  
 วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย,  
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- แดง นามสมมติ. (2556, 20 กรกฎาคม). สัมภาษณ์.
- ไทยรัฐ. (2556). *ถอดรหัสขาดทุนจำนำข้าว วิกฤต รบ.คำถามที่ไม่อยากตอบ*. เข้าถึงได้จาก  
<https://www.thairath.co.th/content/351464>
- ไทยรัฐ. (2557). *ขาดทุน-ย่อยยับ! 6.8 แสนล. ปิดบัญชีจำนำข้าว*. เข้าถึงได้จาก  
<https://www.thairath.co.th/content/463283>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). *ปริเมี่ยมข้าวช่วงเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม พ.ศ. 2504-2518*.  
 กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ธีรรัตน์ รัตนเสวี. (2555, 31 ตุลาคม). สัมภาษณ์.
- ธีรรัตน์ รัตนเสวี. (2555). *ทักษิณ “เปิดใจ” Forbes ขอช่วยเหลือคนจนและแก้ไขรัฐธรรมนูญ*.  
 เข้าถึงได้จาก <http://new.voicetv.co.th/thailand/54708.html>.
- ธัญญรัตน์ พรหมพิชัย. (2550). *ความคุ้มค่าของการรับจำนำข้าวเปลือกของชาวนาในจังหวัด  
 เชียงใหม่ในปีการผลิต 2548/49*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชา  
 เศรษฐศาสตร์เกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธัญญา รุ่งชาญชัย. (2555). *แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกใน  
 จังหวัดกำแพงเพชร*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง  
 ท้องถิ่น, สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- นवलนุช พิริยวิทย์โยภาส. (2523). *การศึกษากระบวนการค้าช้างของเอกชนและรัฐบาลใน  
 กรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์,  
 คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นลินี ต้นฐานิตย์. (2525). *การเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในชนบทไทย ศึกษาการเปรียบเทียบหมู่บ้าน  
 ที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการของรัฐ*. ม.ป.ท.
- นาตasha วศินดิถก. (2540). *โครงสร้างอำนาจในชุมชนกับการเมืองท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร  
 มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2557). *การทุจริตการฉ้อโกงการศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด*.  
 กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

- นิธิกร วัฒนเรือง โกวิท. (2548). *การศึกษาปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกรัฐบาล ปี 2546: กรณีศึกษาอำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2547). *กระบวนการสร้างความรู้ของชุมชน. ความรู้ท้องถิ่น: การจัดการ ความรู้สู่การจัดการทางสังคม*. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- นิตา ทองนิตย์. (2551). *การวิเคราะห์ผลตอบแทนของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2557). *การทุจริตกรณีการศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกร จารุพงษ์. (2553). *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต “The Political Economy of the Paddy Pledging Market Intervention Measures”*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามเวลา. (2555). *เปลี่ยนประเทศไทยด้วยการรับจำนำข้าว: ข้อเท็จจริงสำหรับ อ.นิธิและประชาชน*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). เข้าถึงได้จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/responses-to-nidhi/>
- นุชศรี บังเกิดสุข. (2548). *ผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่มีผลต่อตลาดกลางข้าวเปลือกของสหกรณ์การเกษตร ในจังหวัดลพบุรี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- บุญณะ แซ่หลี่. (2551). *การดำเนินงานของโรงสีในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2549/2550 ในอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร*. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เบ็ญจรงค์ พุทธอัญชลี. (2543). *วิเคราะห์มาตรการโครงการรับจำนำข้าวของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2546). *การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มเกษตรกร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสาน พูลเวช. (2550). *การศึกษาความพึงพอใจของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี ปี 2548*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2535). *วิทยาศาสตร์สังคมไทยวิธีใหม่แห่งการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลองค์การพัฒนาเอกชน.
- เป็ย บ้านโพธิ์ นามสมมติ. (2558, 22 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์.
- เป็ย บ้านโพธิ์ นามสมมติ. (2558, 27 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. (2546). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม.
- ผู้ประกอบการโรงสีข้าวหนึ่ง. (2558, 20 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ผู้ประกอบการโรงสีข้าวรายหนึ่งในเขตอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา. (2559, 4 เมษายน). สัมภาษณ์.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2554*.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555ก). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2555*.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555ข). *คู่มือการค้าเงินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56*.
- ไพโรจน์ โพธิ์พฤกษาวงศ์. (2533). *การศึกษาทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พัชรี สิโรต. (2527). *การใช้ Policy-making Approach*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- พัชรี สิโรต. (2554). *การบริหารจัดการท้องถิ่น*. นครบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- พัชรี สิโรต. (2556). *พลวัตนโยบายสาธารณะ จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- พิมจันทร์ จุติกุลสันติสิน. (2527). *การดำเนินการกำหนด และรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล ฤดูกาลผลิตปี 2524/2525*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มดิชนรายวัน. (2555). *เปลี่ยนประเทศไทย ด้วยการรับจำนำข้าว*. เข้าถึงได้จาก [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1352091857](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1352091857)
- ยรรยง พวงราช. (2557). “ฟัง” ชาวนาบัว. นครบุรี: งานดี.
- ยรรยง พวงราช. (2558). สัมภาษณ์.
- ระดม วงษ์น้อย. (2527). *แนวคิดเรื่องชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน*. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์.
- รังสรรค์ กาตุลงค์. (2559). สัมภาษณ์.

- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. (2530). *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมียม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รุ่งนภา ธรรมเกษมสุข. (2550). *ชนชั้นนำในการเมืองไทยปัจจุบัน: การศึกษากระบวนการผลิตซ้ำทุนวัฒนธรรมตามแนวคิดของปีแอร์ บูร์ดิเอด*. คุษฎีนิพนธ์รัฐศาสตรคุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรงค์ เดชกิจวิกรม. (2557). *มหากาพย์โกงข้าว ช้าแหละ โกงจ้มนำข้าวทุกชั้นตอน*. กรุงเทพฯ: ลิปล้ พับลิชชิ่ง.
- วรเดช จันทรศร. (2532). *การน้มนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคณค่า*. กรุงเทพฯ: เจริญผล.
- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. (2551). *จากการปฏิวัติเขียวสู่พันธุวิศวกรรม: บทเรียนสำหรับอนาคตเกษตรกรรมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. นนทบุรี: มูลนิธิชีววิถี.
- \_\_\_\_\_. (2554). *ปฏิรูปเกษตรกรรมเพื่อความมั่นคงทางอาหาร: บทวิเคราะห์และปฏิบัติการทางนโยบาย*. นนทบุรี: มูลนิธิชีววิถี.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2550). *การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์.
- วันชัย มีชาติ. (2532). *นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล: ศึกษาการน้มนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร, คณะรัฐศาสตร, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระ หวังสัจจะ โขก. (2556). *การจัดสถาบันของนโยบายจ้มนำข้าว*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรคุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร, คณะรัฐศาสตร, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศจินทร์ ประชาสันต์ และคณะ. (2555). *ทางเลือกทางการตลาดของชาวนา: ผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อความไม่เป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร.
- ศรึราชา เจริญพานิช และคณะ. (2557). *รายงานการศึกษาเรื่องผลกระทบของโครงการรับจ้มนำข้าวต่อคุณภาพชีวิตชาวนาไทย*. นนทบุรี: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- ศุภชัย ยาวประภาส. (2545). *นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภัทรา อ้มนวยสวัสดิ์. (2556). *การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมข้าวของชาวนาบริเวณลุ่มน้ำสาขาที่ราบแม่น้ำบางปะกง*. คุษฎีนิพนธ์ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาไทยศึกษา, คณะมนุษยศาสตรและสังคมศาสตร, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร. (2557). *คสช.กับการแก้ไขปัญหชาวนา*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร.

- สมบัติ สระแก้ว. (2549). การศึกษาความคิดเห็นของเกษตรกรลูกค้าและเกษตรกรทั่วไปต่อ  
โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/2548 ของธนาคารเพื่อการเกษตรและ  
สหกรณ์การเกษตร: กรณีศึกษาอำเภอรัตบุรี จังหวัดสุรินทร์. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร  
มหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏ  
สุรินทร์.
- สมบุญ ศรีประชัย. (2534). ฟาร์มแอคต์ ฉบับปี 2528 ของสหรัฐอเมริกา กับผลกระทบที่มีต่อ  
ประเทศไทย: กรณีศึกษาเรื่องข้าว. ม.ป.ท.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2553). นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2554). ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและช่องทางการ  
กระจาย. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.
- สมหญิง สุนทรวงษ์. (2532). ระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบท  
กรณีศึกษาหมู่บ้านในเขตชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร  
มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมภพ มานะรังสรรค์. (2556). "FDI" ปี 2012 ในแดนมังกร. *For Quality Management*, 20(187),  
58.
- สมัยชา หุ่นสาระ ประพัฒน์ จินดาเลิศอุดมดี และชนินฐา เทพจร. (2556). *ผ่าโครงสร้าง “เพื่อไทย”  
ใต้บังการ “ทักษิณ ชินวัตร และวงศัวัณ”*. เข้าถึงได้จาก  
<http://www.komchadluek.net/news/politic/160621>
- สารทิ พรนิมิต. (2528). การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยธนาคาร  
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และองค์การคลังสินค้า. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์  
มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุพจน์ แสงชัย. (2547). กระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และไม่  
เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของจังหวัดร้อยเอ็ด ฤดูการผลิต ปี 2544/2545.  
ม.ป.ท.
- สุชาติ ภิญโญ. (2538). ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธนาคารเพื่อ  
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาสนป่าตอง อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่.  
วิทยานิพนธ์เกษตรศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเกษตรศาสตร์, คณะเกษตรศาสตร์,  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุมาลี พันยुरา. (2543). พัฒนาการของอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่ง  
ทะเลตะวันออก พ.ศ. 2440-2516. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต,  
สาขาวิชาประวัติศาสตร์, คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสียง บ้านโพธิ์ นามสมมติ. (2558, 19 ตุลาคม). สัมภาษณ์.

- สำนักงานกรมการค้าภายใน. (2557). *การนำนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง  
ในกระบวนการขายข้าวของชาวนาในโครงการจํานำข้าว*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกรมการค้า  
ภายใน.
- อคิน รพีพัฒน์. (2545). *ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น*. กรุงเทพฯ:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อังคณา แสงสว่าง. (2550). *บทบาททางเศรษฐกิจของชาวจีนในจังหวัดละโว้เชิงเทรา ระหว่าง  
พ.ศ. 2398-2475*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์, บัณฑิต  
วิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- อัทธิ พิศาลวานิช และคณะ. (2555). *ผลกระทบของโครงการรับจํานำข้าวต่อตลาดข้าวไทย*.  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.
- อนัญญา ภูชงคกุล. (2533). *รัฐกับหมู่บ้านในไทยศึกษา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อินแกรม, เจมส์ ซี. (2552). *การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850-1970*. แปลโดย  
สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์ ชีเกมิ, ชุศรี มณีพุกภัย และเฉลิมพจน์ เอี่ยมกมลลา. กรุงเทพฯ:  
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). *ทักษิณา-ประชานิยม*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุณินทร์พันธ์. (2545). *ระบบอุปถัมภ์ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ. (2531). *การเมืองเรื่องข้าว: นโยบาย ประเด็นปัญหา และ  
ความขัดแย้ง*. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- อารยัญชศรี บังเกิดสุข. (2548). *ผลกระทบของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกที่มีผลต่อตลาดกลาง  
ข้าวเปลือก ของสหกรณ์การเกษตร ในจังหวัดลพบุรี*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์  
มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อัมมาร์ สยามวาลา. (2522). *ข้าวในเศรษฐกิจของไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำรา สังคมศาสตร์  
และมนุษยศาสตร์
- อัมมาร์ สยามวาลา และวิโรจน์ ฌ ระนอง. (2533). *ประมวลความรู้เรื่องข้าว*. กรุงเทพฯ:  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- อาภากรวี สุจิตาภรณ์. (2554). *ส่วนเกินผู้ผลิตและเงินอุดหนุนของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกในปี  
วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์การเกษตร, บัณฑิตวิทยาลัย,  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*.

- อุทุมพร จามรมาน. (2540). *การสร้างและการตรวจสอบเครื่องมือวิจัย ในแบบแผนและเครื่องมือการวิจัยทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2549). *บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- Barrett, S. M., & Fudge, C. (1981). *Policy and action: Essay on the implementation public policy*. London: Methuen.
- Brummelhuis, H. T. (2005). *King of the waters: Homan Van Der heide and the origin of modern irrigation in Siam*. Leiden: KITLV Press.
- Caldwell, B. J. (1998). "The changing role of the school principal: A review of developments in Australia and New Zealand", *School-based management and school effectiveness*. London: Routledge.
- Compston, H. (2009). *Policy networks and policy change: Putting policy network theory to the test*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dahl, R. A. (2000). *On democracy*. New Haven: Yale University.
- David, K. (1990). *The structural perspective*. Cambridge: Cambridge University.
- Domhoff, W. (2002). *The scientific study of dreams: Neural networks, cognitive*. Washington, DC: APA.
- Dowding, K. (1995). Model of metaphor ? A critical review of policy network approach . *Political Studies*, 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. *Political Studies*, 49, 89-105.
- Hecl, H., & Wildavsky, A. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. New Haven: Yale University 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.
- Hunter, F. (1953). *Community power structure*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

- Ingram, J. C. (1955). *"The role of government in the rice industry" in economic change In Thailand since 1850*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternative and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A. (2011). *Governance networks in public administration and public policy*. New York: CRC Press.
- Leinhardt, S. (1977). *Social networks: A developing paradigm*. New York: Academic Press.
- Mark, S. M. (2007). *Political economy and natural analysis: An untapped convergence*. n.p.
- Marsh, D. (1998). *Comparing policy networks*. Philadelphia: Open University Press.
- Marsh, D., & Martin, S. (2000). Understanding policy network: Towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48 (1), 10.
- McFarland, D. (1987). *The oxford companion to animal behavior*. Oxford, UK.: Oxford university Press.
- Morin, A., & Barry, W. (2010). *Social natural analysis: An introduction*. London: Sage.
- Morris, W. (1979). *The American heritage dictionary of the English Language*. New York: Academic Press.
- Morss, R. E., & Gow, D. D. (1985). *Implementing rural development project: Lessons from AID and world bank experiences*. Colorado: Westview Press.
- Nikol, K. Jet.al. (1982). *Agricultural development planning in Thailand*. Ames, Iowa: Iowa State University Press.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2<sup>nd</sup> ed.). Newbury Park: SAGE Publications.
- Phongpaichit, P., & Baker, C. (2002). *Thailand economy and politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Prasertkul, S. (1989). *The transformation of the Thai state and economic change (1855-1945)*. Ph.D. dissertation, Faculty of the Graduate School of Cornell University.
- Radcliffe-Brown, A. (1940). *"On social structure" in quantitative studies in social relation edited by Samuel Leinhardt*. New York: Academic Press.
- Reinecke, W. 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.



- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of a bureaucratic polity*. Honolulu: East West Center Press.
- Siamwalla, A. (1975). *A history of rice price policies in Thailand” in finance, trade and economic development in Thailand edited by Prateep Sondysuvan*. Bangkok: Sompong Press.
- Smith, M. J. (1993). *Pressure, power, and policy: State autonomy and policy network in Britain and the United States*. New York: Harvester Wheatsheaf Books.
- Stanley, W., & Joseph, G. (1994). *Advances in social network analysis: Research in the social and behavioral sciences*. New Delhi: SAGE Publications.
- Stone, D. (2008). Global public policy: Transnational policy communities and their networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), 19-38.
- Suehiro, A. (1996). *Capital accumulation in Thailand 1855-1985*. Chiang Mai: Silkworm
- Teddie, C. & Tashakkori, A. (2009). *Foundations of mixed methods research: Integration quantitative and qualitative approaches in the social and behavioral sciences*. London: SAGE Publications.
- Turton, A. (1992). “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.
- Wilks, S. (1989). Government-industry relations. *Public Administration*, 67, 329-339.
- Wright, M. (1988). Policy community, policy network and comparative industrial policies. *Political Studies*, 36, 593-614.