การเมืองว่าด้วยการแทรกแซงราคาข้าวเปรียบเทียบระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา

Political Intervention in Rice Price: Comparative study of Thailand and United States of America

ปิยวัฒน์ นัยโกวิท[1]

Piyawat Naigowit

dome117@hotmail.com

Received: 25/11/63 Revised: 10/12/63 Accepted: 10/12/63

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายราคาข้าว เปรียบเทียบระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา และเพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย การดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 4 กลุ่ม คือ (1) นักวิชาการที่ศึกษานโยบายข้าวของไทย (2) หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบาย (3) ผู้ประกอบการ และ (4) นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่มีบทบาทในนโยบาย ผลการศึกษา พบว่า นโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นนโยบายสำคัญที่ทำมาอย่างยาวนาน ซึ่งรูปแบบอาจแตกต่างไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่ต่อมา นโยบายนี้ได้กลายเป็นนโยบายที่ใช้เพื่อสร้างฐานเสียงของกลุ่มผลประโยชน์ (พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล) ผ่านนโยบายการจำนำข้าวและนโยบายการประกันรายได้เกษตรกรขั้นต่ำ ขณะที่สหรัฐอเมริกา พบว่าไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใดมีอำนาจกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ไม่ว่าพรรคการเมือง หน่วยงานรัฐ สมาคม รวมถึงเกษตรกร เพราะมีกฎหมาย Farm Bill ซึ่งมาพร้อมกับแผนงบประมาณ เป็นกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเกษตร ทำให้การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ เป็นลักษณะควบคุม (regulate) แต่ของไทยเป็นลักษณะการแทรกแซง (intervene) ดังนั้น หากประเทศไทยมีกฎหมายเกษตรที่มี

[1]นักศึกษาปริญญาเอก สาขาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คุณภาพก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ ลดการแทรกแซง ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาราคาข้าวนอกจากการมีกฎหมายเกษตรแล้วนั้น ยังคงต้องใช้ทั้งหลักเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาด้านการเมืองอีกด้วย

คำสำคัญ: การแทรกแซงราคาสินค้าข้าว; กลุ่มผลประโยชน์; กฎหมาย Farm Bill

Abstract

The purpose of this research study is to examine pricing policies of rice, provide a comparative analysis between Thailand and the United States, and offer recommendations on appropriate policy approaches for Thailand. A qualitative research method is applied in conducting this study and draws on a combination of document analysis and in-depth interviews from four key groups of participants consisting of (1) rice policy experts in Thailand, (2) responsible and related government agencies with policy oversight, (3) entrepreneurs, and (4) elected political office holders (politicians) that play a critical role in the policy-making process.

Major findings from the research suggest that government assistance programs introduced to support rice farmers is a very important agricultural policy that has long been in place, though the type of support programs have tended to vary over the years depending on the overarching strategic polices set forth by the ruling coalition government at that particular point in time. However, the primary purpose in which such programs were intended to serve (as a means of increasing economic welfare), have later become diluted and are now being used for the purpose of securing and establishing strong constituent bases for those interest groups that stand to benefit

(political parties in the coalition government) as seen through recent programs like the rice pledging schemes and minimum income insurance programs for rice farmers.

On a comparative basis to the United States, it is found that no interest group, whether political parties, government agencies, associations, or farmers themselves, has absolute authority that entitles them to take control over the policy-making process. This structured balance is attributed to the Farm Bill legislation which is an important agricultural policy tool that contains provisions to address various issues and core challenges faced in the farming economy and sets the budget parameters for spending.

It can be conclusive to say that agricultural policies implemented by the United States are more regulating in nature in contrast to those implemented by Thailand that appear to be more intervening in nature. Therefore, if Thailand is able to develop an agriculture legislation similar to the Farm Bill, this will allow policies to be effectively implemented with less intervention. However, legislation alone may not be sufficient to address the surrounding factors that affect the price of rice, but can be successfully resolved if implemented together in a multidimensional approach that builds on sound economic principles and undertaking necessary political reforms.

Keywords: political intervention in rice price; interest groups; Farm Bill

บทนำ

ข้าวจัดได้ว่าเป็นสินค้าทางการเกษตรที่สำคัญและช่วยสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของไทย โดยในแต่ละปีไทยจะผลิตและส่งออกสินค้าข้าวเป็นอันดับต้นๆ ของโลก ซึ่งจากสถิติสมาคมผู้ส่งออกข้าวพบว่า การส่งออกข้าวของไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556-2560 มีแนวโน้มการส่งออกที่สูงขึ้นและเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ส่งออกข้าวที่สำคัญของโลก ได้แก่ อินเดีย เวียดนาม ปากีสถาน และอเมริกา จะพบว่า ไทยส่งออกเป็นอันดับ 2 รองจากอินเดียเพียงเล็กน้อย ดังข้อมูลในตาราง 1

ตาราง 1 ปริมาณส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ 5 อันดับ (หน่วย: ล้านตันข้าวสาร)

ประเทศ	ปี พ.ศ. 2556	ปี พ.ศ. 2557	ปี พ.ศ. 2558	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560
อินเดีย	10.57	10.81	10.94	10.04	12.04
ไทย	7.05	10.97	9.79	9.90	11.63
เวียดนาม	6.75	6.46	6.61	4.86	6.66
ปากีสถาน	3.43	3.32	3.96	3.96	3.67
อเมริกา	3.40	3.20	3.45	3.52	3.35
รวม	31.20	34.76	34.75	32.28	37.13

ที่มา: จากสรุปสถานการณ์ส่งออกข้าวไทยปี 2560 และแนวโน้มและทิศทางการส่งออกข้าวไทยปี 2561, สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. 2563 ค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://www.thairiceexporters.or.th

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ข้าวเป็นสินค้าทางการเกษตรที่สำคัญของไทย แต่กลับพบว่าสินค้าข้าวมีราคาซื้อขายที่ผันผวน โดยความผันผวนของราคาข้าวนั้นได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นอย่างมาก ที่ผ่านมา ชาวนาหรือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

ต้องแบกรับภาระต้นทุนในการผลิตที่สูง ในขณะที่ราคาซื้อขายในท้องตลาดไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งจากสถิติข้อมูลราคาซื้อขายข้าวพบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2556-2561 ราคาข้าวซื้อขายข้าวอยู่ในอัตราเฉลี่ยที่ต่ำและมีความผันผวน (สมาคมโรงสีข้าวไทย, 2562) และที่ผ่านมานั้นรัฐบาลมีการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวเปลือกมาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ. 2525 มีการนำเอาวิธีการรับจำนำข้าวมาใช้แทนโครงการพยุงราคาข้าวและเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถไถ่ถอนคืนเมื่อข้าวเปลือกมีราคาสูงขึ้น เพื่อลดความผันผวนด้านราคาและทำให้ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้น ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวยังเป็นการจำนำในปริมาณที่จำกัด ในขณะที่สมัยของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร โครงการรับจำนำข้าวมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบที่สำคัญเพิ่มเติมด้วยการอนุญาตให้เกษตรกรสามารถรับจำนำข้าว ณ โรงสีได้ ซึ่งเป้าหมายการรับจำนำมีจำนวน 8.7 ล้านตันในปีการผลิต พ.ศ. 2544-2545 และในปีการผลิต พ.ศ. 2548-2549 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 9.5 ล้านตัน และภายหลังการยึดอำนาจปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการปรับลดปริมาณการรับจำนำข้าวลง โดยมีการปรับราคาให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด ขณะที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปรับเปลี่ยนวิธีการแทรกแซงแทรกราคาข้าวเปลือกจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นนโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการรับซื้อข้าวเปลือกในกลไกตลาดข้าวเปลือก แต่รัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาเป้าหมายพร้อมประกาศให้เกษตรกรทราบล่วงหน้า ซึ่งหากราคาอ้างอิงในตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมายเกษตรกรก็จะได้รับชดเชยราคาส่วนต่างรายได้ของเกษตรที่ขาดหายไป (สมพร อิศวิลานนท์, 2553)

เมื่อถึงสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้นำโครงการจำนำข้าวกลับมาใช้อีกครั้งและไม่มีการจำกัดจำนวนข้าวเปลือกที่มาเข้าร่วมโครงการ รวมถึงมีการปรับเพิ่มราคารับจำนำข้าวเปลือกในราคาสูงกว่าตลาดเป็นอย่างมาก ผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริต ต่อมาภายหลังรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยมีการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้เกษตรกรทุกราย โดยให้ไร่ละ 1,200 บาท รายละไม่เกิน 10 ไร่ (ไม่เกิน 12,000 บาท) และมีการออกสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี ให้เก็บข้าวเปลือกเข้ายุ้งฉางเพื่อรอให้ราคาดีแล้วค่อยขายเพื่อไม่ให้

ราคาลดลงในช่วงผลผลิตออกมามาก และภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 พรรคประชาธิปัตย์ได้นำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรกลับมาใช้อีกครั้ง ภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ สมัยที่ 2

จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมารัฐบาลทุกรัฐบาลมีการแทรกแซงราคาข้าวมาโดยตลอด เพียงแต่มีรูปแบบการแทรกแซงที่แตกต่างกันและปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศและมักจะไม่คำนึงถึงกลไกทางการตลาดตามอุปสงค์และอุปทานที่แท้จริง ส่งผลให้ข้าวซึ่งเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญขาดความมีเสถียรภาพด้านราคา และยังเป็นปัญหาห่วงโซ่อุปทานและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวซึ่งเป็นประชากรระดับรากหญ้าส่วนใหญ่ของสังคมไทย โดยปัญหาดังกล่าวยังคงสะสมและไม่สามารถแก้ไขให้สินค้าข้าวมีเสถียรภาพทางด้านราคาได้

ในกรณีดังกล่าว หากเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายและการบริหารจัดการกับสหรัฐอเมริกาซึ่งนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางการเมืองและเป็นประเทศที่มีสถิติการส่งออกข้าวจำหน่ายที่สำคัญ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายราคาสินค้าเกษตร (ข้าว) ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของทั้ง 2 ประเทศ เพื่อค้นหาแนวทางและองค์ความรู้ใหม่ในการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย รวมทั้งประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกรไทยและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายราคาข้าวของไทยในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สมัยที่ 2 (ปี พ.ศ. 2562)

2. เพื่อศึกษานโยบายราคาข้าวของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบารัค โอบามา และรัฐบาลสมัยประธานาธิบดีทรัมป์

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการแทรกแซงราคาสินค้าข้าวจากนโยบายของไทยและสหรัฐอเมริกา

4. เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับนโยบายราคาข้าวของไทย

วิธีการศึกษาการดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร ดำเนินการวิจัยตามกระบวนการและระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุม โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2. การสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 เกษตรกรผู้ทำอาชีพปลูกข้าวจำหน่าย/นักวิชาการที่ศึกษานโยบายข้าวของไทยและสหรัฐฯ กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบของไทยและสหรัฐฯ กลุ่มที่ 3 ผู้ประกอบการของไทยและสหรัฐฯ กลุ่มที่ 4 นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่มีบทบาทในการกำกับดูแลเรื่องการแทรกแซงราคาข้าวของไทยและสหรัฐฯ

โดยการศึกษานี้เป็นการศึกษาเฉพาะสินค้าข้าวเท่านั้น ไม่รวมสินค้าเกษตรชนิดอื่น โดยการศึกษาข้อมูลของไทยจะเน้นการศึกษาที่นโยบายราคาข้าวและการแทรกแซงราคาสินค้าข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สมัยที่ 2 (ปี พ.ศ. 2562) ภายหลังการเลือกตั้ง (ไม่ได้ศึกษาในเรื่องการทุจริตจากโครงการ) และสหรัฐอเมริกา จะศึกษานโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบารัค โอบามา และรัฐบาลสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ เพื่อนำผลที่ได้มาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของสองประเทศ

ผลการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานนโยบายราคาข้าวระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาได้ ดังนี้

ประเทศไทย จากการศึกษา พบว่า นโยบายราคาข้าวของรัฐมี 3 ลักษณะ คือ

1. นโยบายสร้างเสถียรภาพราคาข้าวสาร อาทิ เช่น พรีเมี่ยมข้าว มาตรการกำหนด การสำรองข้าว เพื่อมุ่งหวังการบริโภคภายในประเทศมากกว่าการส่งออก

2. นโยบายการแทรกแซงกลไกตลาดโดยตรง เช่น มาตรการพยุงราคาข้าวเปลือก มาตรการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดไม่ให้ราคาซื้อขายข้าวเปลือกเป็นไปโดยสอดคล้องกับราคาที่เป็นจริง

3. นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (การแทรกแซงกลไกตลาดทางอ้อม) ที่มุ่งประกันความเสี่ยงให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยรัฐเป็นจ่ายส่วนต่างระหว่างราคาที่ขายได้จริงกับราคาเป้าหมายที่รัฐกำหนด

ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ไม่มีการนำเสนอนโยบายด้านการช่วยเหลือเกษตรมาเป็นประเด็นหลักในการหาเสียงเหมือนในประเทศไทย โดยเหตุผลหนึ่งมาจากการที่สหรัฐฯ มีกฎหมายที่ให้การสนับสนุนสินค้าเกษตรอย่างชัดเจน โดยกฎหมายดังกล่าวอยู่ในรูปกฎหมาย Farm Bill

การอภิปรายผล

ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทั้ง 4 ข้อ ดังนี้

1) นโยบายราคาข้าวของไทย แบ่งออกเป็น 2 เรื่อง คือ

1.1) บริบททางการเมืองและอำนาจต่อรอง

สมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พบว่า จากการที่พรรคเพื่อไทยประสบชัยชนะอย่างเด็ดขาดในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคถึง 265 คน เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การจัดตั้งรัฐบาลแม้จะมีพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรค แต่พรรคร่วมรัฐบาลมีอำนาจต่อรองน้อยมาก สภาพการณ์เช่นนี้เป็นผลทำให้พรรคเพื่อไทยสามารถผลักดันนโยบายสำคัญที่พรรคใช้ในการหาเสียงไปเป็นนโยบายของรัฐบาลได้โดยทันที โดยเฉพาะนโยบายรับจำนำข้าว โดยภายหลังการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลได้มอบให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เป็นผู้รับผิดชอบการกำหนดกรอบของชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ของการรับจำนำข้าวตามโครงการสำหรับปีการผลิต 2554/2555 ในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2554 และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2554 โดยคณะรัฐมนตรีได้รับทราบและให้ดำเนินการรับจำนำข้าวตามที่ กขช. เสนอ ระยะเวลาที่แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจนถึงการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใช้เวลาเพียง 5 วัน จากสภาพการณ์เช่นนี้ จึงเห็นได้ว่า ตัวแสดงเครือข่ายนโยบายข้าวในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เป็นเพียงการแต่งตั้งและมีการเปลี่ยนแปลงไปตาม

สถานการณ์ทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยในแต่ละช่วงเวลาเพื่อเสนอนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการ นอกจากนี้ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการฯ ทุกชุดนอกเหนือจากตัวแทนฝ่ายราชการประจำที่เกี่ยวข้องแล้ว ล้วนประกอบด้วยฝ่ายการเมืองของพรรคและบุคคลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับพรรคเพื่อไทยทั้งสิ้น ดังนี้ (1) อนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการผลิต มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง) เป็นประธานอนุกรรมการฯ (2) อนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล) เป็นประธานอนุกรรมการฯ และ (3) อนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล) เป็นประธานอนุกรรมการฯ จึงตอกย้ำให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายรับจำนำข้าว (นาปี) ปีการผลิต 2554/2555 อยู่ภายใต้อาณัติของฝ่ายการเมือง คือ รัฐบาล ในขณะที่ ตัวแทนภาคเอกชน ผู้ประกอบการและนักวิชาการด้านนโยบายราคาข้าวถูกตัดออกไป แสดงให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นการกำหนดโดยอำนาจของฝ่ายรัฐบาลและพรรคเพื่อไทยเพียงลำพัง ปราศจากการต่อรองถ่วงดุลจากตัวแสดงเครือข่ายฝ่ายอื่นๆ แม้ในการกำหนดราคาและเงื่อนไขการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ในฤดูการผลิต 2555/2556 (ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2) จะเกิดจากความกดดัน/ต่อรองจากบริบททางการเมืองทั้งภายในและภายนอกพรรคก็ตาม โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ให้ปรับลดราคารับจำนำข้าว สำหรับข้าวเปลือกความชื้นไม่เกิน 15% ดังนี้ ข้าวเปลือกเจ้า 100% ลดจากตันละ 15,000 บาท เหลือ 12,000 บาท และให้ลดราคาข้าวเปลือกชนิดอื่นๆ ลงร้อยละ 20 รวมถึงการจำกัดวงเงินที่แต่ละครัวเรือน จำนำข้าว เปลือกได้ไม่เกิน 500,000 บาท ซึ่งก่อให้เกิดเป็นกระแสคัดค้านและต่อต้านจากทั้งภายในและภายนอกพรรคเพื่อไทย เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่ม ส.ส. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ฐานเสียงสำคัญของพรรคเพื่อไทย ประกอบด้วย นายไพจิต ศรีวรขาน นายสมคิด เชื้อคง นายสงวน พงษ์มณี และนายนิยม ช่างพินิจ เป็นต้น ที่ไม่เห็นด้วยกับการปรับลดราคารับจำนำข้าว โดยให้เหตุผลว่า จะทำให้ชาวนาเสียประโยชน์ และนโยบายจำนำข้าวเป็นนโยบายหลักที่หาเสียงไว้ การลดราคาลงมาจะกระทบต่อฐานคะแนนเสียงและ

ความน่าเชื่อถือของพรรค นอกจากนี้ ยังเป็นแรงกดดันที่จะทำให้ชาวนาออกมาเคลื่อนไหวต่อต้าน เช่น นายวิเชียร พวงลำเจียก นายกสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย ได้ยื่นหนังสือเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ทบทวนมติ เพราะไม่เห็นด้วยกับการลดราคาจำนำระหว่างฤดูการผลิต เช่นเดียวกับชาวนาในจังหวัดต่างๆ ที่ได้ออกมาคัดค้านเช่นกัน โดยมีตัวแทนชาวนามารวมตัวกันเพื่อยื่นหนังสือต่อรัฐบาลเรียกร้องให้รัฐบาลกลับไปรับจำนำที่ราคา 15,000 ตามเดิม ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องมีมติในวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2556 กำหนดราคารับจำนำข้าว ปี 2556/2557 ใหม่ ดังนี้ ข้าวนาปี รับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวหอมจังหวัดและข้าวหอมปทุม ที่ราคา 20,000 บาท/ตัน 18,000 บาท/ตัน และ 16,000 บาท/ตัน สำหรับข้าวเปลือกเจ้า 100% ตันละ 15,000 บาทต่อตัน โดยกำหนดวงเงินไม่เกิน 350,000 บาท/ครัวเรือน และเข้าร่วมโครงการได้ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง สำหรับข้าวนาปรัง รับจำนำข้าวเปลือกเจ้า 100% ที่ราคา 13,000บาท/ตัน และจำกัดวงเงินไม่เกินครัวเรือนละ 300,000 บาท โดยยังคงจำกัดห้ามข้าวที่มีระยะเวลาเก็บเกี่ยวน้อยกว่า 110 วันเข้าร่วมโครงการ

จากเหตุการณ์นี้จะเห็นได้ว่า นโยบายรับจำนำข้าว ปี 2556/2557 แม้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะมีอำนาจเหนือกว่าและมีความเชี่ยวชาญในการต่อรอง แต่เมื่อมีการประชุมร่วมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้เชิญตัวแทนสมาคมชาวนา 3 สมาคม และผู้แทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งตัวแทนสมาคมได้กำหนดทางเลือกให้รัฐบาลตัดสินใจ คือ ทางเลือกที่ 1 รับจำนำที่ตันละ 15,000 บาท แต่รับจำนำเพียง 1 ครั้งต่อปี จำกัดวงเงินต่อครัวเรือนไม่เกิน 500,000 บาท หรือทางเลือกที่ 2 รับจำนำที่ตันละ 13,000 บาท แต่มีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการ 2 ครั้งต่อปี จำกัดวงเงินต่อครัวเรือนไม่เกิน 300,000 บาท แต่ในที่สุดรัฐบาล (พรรคเพื่อไทย) ตัดสินใจกำหนดราคารับจำนำข้าว โดยกำหนดราคารับจำนำและหลักเกณฑ์ซึ่งอยู่นอกเหนือจากทางเลือกทั้ง 2 กล่าวคือ ข้าวนาปี รับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวหอมจังหวัดและข้าวหอมปทุม ที่ราคา 20,000 บาท/ตัน 18,000 บาท/ตัน และ 16,000 บาท/ตัน สำหรับข้าวเปลือกเจ้า 100% ตันละ 15,000 บาทต่อตัน โดยกำหนดวงเงินไม่เกิน 350,000 บาท/ครัวเรือน และเข้าร่วมโครงการได้ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง สำหรับข้าวนาปรัง รับจำนำข้าวเปลือกเจ้า 100% ที่ราคา 13,000 บาท/ตัน และจำกัด

วงเงินไม่เกินครัวเรือนละ 300,000 บาท โดยยังคงจำกัดห้ามข้าวที่มีระยะเวลาเก็บเกี่ยวน้อยกว่า 110 วันเข้าร่วมโครงการ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาล (พรรคเพื่อไทย) ยังคงมีอำนาจนำเหนือตัวแสดงอื่นๆ ในเครือข่ายนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อมุ่งรักษาภาพลักษณ์ของรัฐบาลและหวังผลทางการเมืองในการรักษาฐานคะแนนเสียงของพรรคเป็นด้านหลัก จากข้อมูลดังกล่าวยืนยันให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนโยบายที่ฝ่ายการเมือง (พรรคเพื่อไทย) ผลักดันและกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อสนองตอบต่อฐานคะแนนเสียงของพรรคตน โดยที่ตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายอื่นๆ ไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Almond and Powell ที่ศึกษากลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยและเห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันในรูปของสถาบัน (Institutional Interest Group) ที่เป็นฝ่ายการเมืองรัฐบาล เป็นกลุ่มหลักในการกำหนดนโยบายของไทยรูปแบบหนึ่ง (จุมพล หนิมพานิช, 2545)

รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สมัยที่ 2 พบว่า ผลจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว จึงมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทยเมื่อได้เข้ามาร่วมรัฐบาลจึงมีอำนาจต่อรองสูง และมีการนำนโยบายสำคัญของทั้งสองพรรคมาบรรจุเป็นนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายของพรรคไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ คือ นโยบายประกันรายได้เกษตรกร ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ที่มีองค์ประกอบจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) ฝ่ายราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนภาคเอกชนผู้ประกอบการ ตัวแทนเกษตรกร นักวิชาการที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลในอดีตก็ตาม ล้วนแต่เป็นกลไกเครือข่ายนโยบายที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนวทางและความคิดเห็นในขั้นตอนรายละเอียดและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากกระบวนการกำหนดนโยบายประกันรายได้เกษตรกรถูกกำหนดแล้วเสร็จในกระบวนการเจรจาต่อรองของพรรคการเมืองเจ้าของ

นโยบาย คือ พรรคประชาธิปัตย์กับพรรคแกนนำ คือ พรรคพลังประชารัฐ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่จะต้องแสดงพลังกดดันเพื่อให้นโยบายได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของพรรคตน จึงนับได้ว่านโยบายประกันรายได้เกษตรกรเป็นผลผลิตจากการเจรจาต่อรองกดดันของพรรคการเมือง โดยไม่มีตัวแสดงเครือข่ายนโยบายกลุ่มอื่นๆ เข้ามาร่วมเจรจาต่อรองด้วย ซึ่งการศึกษานี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Easton (1965) ที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มีต่อผู้กำหนดนโยบายก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไปได้ Easton จึงเห็นว่านโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ เช่นเดียวกับกรณีของนโยบายรับจำนำข้าวและนโยบายประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาลทั้งสอง

1.2) องค์ประกอบของกลไกเครือข่ายนโยบาย

สมัยรัฐบาลลักษณ์ ชินวัตร พบว่า นโยบายเกี่ยวกับข้าวและราคาข้าว มีกลไกสำคัญคือ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และอนุกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อพรรคเพื่อไทยผลักดันให้รัฐบาลนำนโยบายรับจำนำข้าวที่หาเสียงไว้ในการเลือกตั้งมาเป็นนโยบายของรัฐบาล นอกจากนายกรัฐมนตรีจะแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยกำหนดนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ ตันละ 20,000 บาท และข้าวเปลือกเจ้า 100% ที่ความชื้นไม่เกิน 15% ตันละ 15,000 บาท รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติใหม่ทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มนโยบายในปีการผลิต

2554/2555 ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายการเมืองของพรรคเพื่อไทย ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง และบุคคลอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์กับพรรคเพื่อไทยมาเป็นกรรมการและอนุกรรมการฯ ส่วนตัวแสดงอื่นๆ ในเครือข่ายนโยบายข้าว และตัวแสดงในกระบวนการค้าข้าวดังเช่นที่รัฐบาลชุดก่อนๆ เคยใช้เป็นแนวปฏิบัติต่อเนื่องกันมา รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปรับออกทั้งหมด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้พรรคเพื่อไทยและรัฐบาลสามารถมีอำนาจนำในการกำหนดนโยบายรับจำนำข้าว เพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคและรัฐบาลได้โดยลำพัง ดังแนวคิดของ Easton (1965) ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สมัยที่ 2 พบว่าภายหลังจากแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลได้เริ่มขับเคลื่อนนโยบายเร่งด่วน ซึ่งรวมถึงนโยบายประกันรายได้เกษตร โดยรัฐบาลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติชุดใหม่ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรองนายกรัฐมนตรี นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ เป็นรองประธาน นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ด้านการผลิต ด้านการตลาด และคณะอนุกรรมการกำกับดูแลและกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว คณะกรรมการฯ และอนุกรรมการชุดต่างๆ ประกอบไปด้วย ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ ผู้แทนของภาคเอกชนผู้ประกอบการค้าข้าว และโรงสี รวมถึงตัวแทนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว และนักวิชาการที่เกี่ยวกับนโยบายราคาข้าว แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ความสำคัญกับตัวแสดงเครือข่ายนโยบายต่างๆ ในกระบวนการค้าข้าวที่จะมีส่วนในการแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาสินค้าข้าว ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดตัวแบบเครือข่ายนโยบายของสหราชอาณาจักร คือ ตัวแบบสหการที่มีฐานคติว่าด้วยการร่วมมือ (cooperative) และการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม (รวมทั้งรัฐ) ดังนั้น นโยบายสาธารณะของตัวแบบสหการจึงมุ่งเน้นไปที่การชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือและลักษณะผูกขาดที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์และบทบาทของรัฐ ในการตัดสินใจทางนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, 2554) แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในฤดูการผลิต 2562/2563 มีตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญโดดเด่น คือ พรรคประชาธิปัตย์

ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล โดยมีกลไกเครือข่ายนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการฯ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีบทบาทในขั้นตอนการดำเนินงานเท่านั้น

จากการศึกษายังพบว่า สินค้าข้าวเกี่ยวพันกับเกษตรกรที่เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมืองของไทย ทำให้รัฐบาลต่างๆ มีมาตรการควบคุมราคาข้าวตามสถานการณ์ในช่วงสมัยนั้น ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ Anderson (1994) ที่สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่ง Anderson ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมือง มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และแสดงให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับปัญหานั้นๆ ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริง

อย่างไรก็ดี แม้จะมีกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มแข่งขันกันในเวทีเรื่องข้าว แต่จากการศึกษาพบว่า กลุ่มพรรคการเมืองจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์หลักในการกำหนดนโยบายเรื่องการแทรกแซงราคาข้าวและอำนาจในการตัดสินใจเรื่องระดับราคาของข้าวทั้งในแนวทางของการจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หรือจะเป็นการประกันราคาข้าวในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ปี พ.ศ. 2564) สอดคล้องกับความเห็นของ วิฑูรย์ ปัญญากุล (2562) ที่เห็นว่ากลุ่มนักการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองซึ่งแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐในการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะต่างๆ เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการเกษตร

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าทั้ง 2 รัฐบาลนั้นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแปรสำคัญที่แท้จริงในการกำหนดนโยบาย คือ พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มข้าราชการและคณะทำงานต่างๆ เป็นเพียงเครื่องมือให้เสมือนกับว่านโยบายดังกล่าวผ่านการหารือจากกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานพร้อมที่จะปฏิบัติตาม

2) นโยบายราคาข้าวของสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษา พบว่า สหรัฐอเมริกามีการเพาะปลูกข้าวในบริเวณพื้นของรัฐ California รัฐ Texas รัฐ Missouri รัฐ Arkansas รัฐ Mississippi และรัฐ Louisiana เป็นจำนวนมาก (USA Rice Federation, 2020) แต่เมื่อพิจารณาพื้นที่

ดังกล่าวเปรียบเทียบกับผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีทั้งสองสมัยที่ผ่านมา (ช่วงประธานาธิบดีโอบามาในสมัยที่ 2 และช่วงประธานาธิบดีทรัมป์) พบว่า ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีทั้งสองสมัยไม่มีความแตกต่างกัน และเมื่อศึกษานโยบายการหาเสียงในช่วงการเลือกตั้งทั้งสองสมัย พบว่า นโยบายการหาเสียงของผู้สมัครประธานาธิบดีในช่วงดังกล่าวไม่ได้นำเสนอนโยบายด้านการช่วยเหลือเกษตรมาเป็นประเด็นหลักในการหาเสียงเหมือนเช่นในประเทศไทย โดยเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การเลือกตั้งประธานาธิบดีส่วนใหญ่ไม่มีการสร้างนโยบายที่เกี่ยวกับเกษตรกรนั้นมาจากการที่สหรัฐฯ มีกฎหมายที่ให้การสนับสนุนสินค้าเกษตรอย่างชัดเจน โดยกฎหมายดังกล่าวอยู่ในรูปกฎหมาย Farm Bill ผู้สมัครประธานาธิบดีจึงมักจะชูประเด็นหาเสียงในเรื่องอื่นที่ยังเป็นปัญหาในสังคมอเมริกันหรือเป็นประเด็นระหว่างประเทศแทน

ในส่วนของกฎหมาย Farm Bill ซึ่งเริ่มต้นใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1933 ในชื่อ Agricultural Adjustment Act (AAA) เพื่อจำกัดปริมาณการผลิตของสินค้าเกษตร โดยมีการจ่ายเงินชดเชยโดยตรงให้กับเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการพัฒนาการช่วยเหลือเกษตรกรของสหรัฐฯ มาเป็นลำดับ และมีหน่วยงาน Commodity Credit Corporation (CCC) เป็นหน่วยงานทางการเงินสำหรับดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนราคาสินค้าของสหรัฐและโครงการต่างๆ โดยหน่วยงาน CCC จะไม่มีเจ้าหน้าที่ที่เป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะมาจากหน่วยงานบริการด้านฟาร์ม (Farm Service Agency-FSA) ซึ่งกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ เป็นผู้กำกับดูแลโครงการต่างๆ โดยจะมีผู้กำกับดูแลและกำหนดทิศทางหลักจากรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร (Secretary of Agriculture) และเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรอีก 7 คน ร่วมกันเป็นบอร์ดบริหาร (เอกสาร Congressional Research Service. Commodity Credit Corporation: Q and A. 2017) โดยกฎหมาย Agricultural Adjustment Act (AAA) ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนชื่ออยู่หลายครั้ง และจุดเปลี่ยนสำคัญหนึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2014 สมัยประธานาธิบดีโอบามา โดยกฎหมาย Farm Bill ปี ค.ศ. 2014 มีการยกเลิกการให้เงินช่วยเหลือโดยตรงและหันมาสนับสนุนนโยบายทางอ้อมต่างๆ เพิ่มมากขึ้น โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการลดปัญหาการแทรกแซงราคาเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเวทีองค์การการค้าโลก (WTO) และข้ออ้าง

การลดการอุดหนุนที่เป็นเครื่องมือต่อรองทางการค้ากับประเทศอื่น และเมื่อนำกฎหมาย Farm Bill ปี ค.ศ. 2014 ที่ลงนามโดยประธานาธิบดีโอบามาและกฎหมาย Farm Bill ปี ค.ศ. 2018 ที่ลงนามโดยประธานาธิบดีทรัมป์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นประธานาธิบดีที่มาจากต่างพรรคเมือง แต่เปรียบเทียบ Farm Bill ทั้งสองฉบับกลับพบว่า โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการต่อเนื่องเพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนงบประมาณในแต่ละโครงการ

ด้านพรรคการเมือง พบว่า พรรคการเมืองทั้งสองพรรคซึ่งประธานาธิบดีมาจากพรรคการเมืองที่ต่างกัน (พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน) ไม่ได้มีการหยิบยกประเด็นด้านการเกษตรมาเป็นประเด็นหลักในการหาเสียงเลือกตั้ง ขณะที่ผลการเลือกตั้งในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา พรรคที่ชนะในแต่ละรัฐ โดยเฉพาะรัฐที่เป็นพื้นที่ปลูกข้าวของสหรัฐฯ กลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงพรรคที่ตนเลือก โดยในช่วงประธานาธิบดีบารัค โอบามา จากพรรคเดโมแครต ในปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) มีการนำนโยบายหลักๆ เพื่อใช้หาเสียงในการแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดีกับนายมิตต์ รอมนีย์ คู่แข่งจากพรรครีพับลิกันในมิติต่างๆ ทั้งด้านทางเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข ด้านการทหาร ซึ่งนโยบายเหล่านี้ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญอย่างยิ่งในการตัดสินตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น โดยผู้สมัครทั้งสองคนมีแนวนโยบายที่แตกต่างกันซึ่งสามารถสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้ (Telegraph, 2012)

1. นโยบายด้านเศรษฐกิจ ประธานาธิบดีโอบามาเสนอนโยบายการงดเว้นการจัดเก็บภาษีครัวเรือนสำหรับผู้ที่มีรายได้ต่อปีมากกว่า 250,000 เหรียญสหรัฐฯ ขึ้นไป ซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิ้ลยู บุช และชูประเด็นมาตรการผ่อนปรนพร้อมสร้างประโยชน์ทางการค้ากับจีน ในขณะที่นายรอมนีย์สนับสนุนการจัดเก็บภาษีครัวเรือน พร้อมทั้งประกาศตอบโต้การค้ากับจีนในทุกรูปแบบ

2. นโยบายด้านการทหาร ประธานาธิบดีโอบามา ยึดหลักความร่วมมือระหว่างนานาชาติและใช้กลไกขององค์กรต่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อตัดงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการทหาร ในขณะที่นายรอมนีย์เสนอให้เพิ่มบทบาทด้านการทหารเพื่อการแก้ไขปัญหาการเมืองของโลกโดยผ่านการจัดการขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศให้น้อยลง

3. นโยบายด้านสาธารณสุข มีความคล้ายคลึงกัน แต่ประธานาธิบดีโอบามาสนับสนุนประเด็นสังคมที่กำลังเป็นข้อถกเถียง คือ สิทธิการแต่งงานของกลุ่มคนรักร่วมเพศ ในนโยบาย Obama care (การประกันสุขภาพให้กับประชาชนชาวสหรัฐฯ) และนโยบายการทำแท้ง ขณะที่นายรอมนีย์ไม่เห็นด้วยและต่อต้านนโยบายการทำแท้ง

จากนโยบายของผู้สมัครประธานาธิบดีในช่วงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ไม่มีการชูนโยบายด้านการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นประเด็นหลักในการหาเสียงเหมือนในประเทศไทย ทั้งๆ ที่ควรจะมีประเด็นดังกล่าวในนโยบายการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และเมื่อพิจารณาจากการเลือกตั้งในสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ พบว่านโยบายหลักที่นำมาหาเสียงในช่วงเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ซึ่งมี 10 นโยบายหลัก ก็ไม่มีประเด็นนโยบายด้านการช่วยเหลือเกษตรกรเช่นกัน คือ (Qiu, 2016)

1. นโยบายการสร้างกำแพงกั้นพรมแดนระหว่างสหรัฐอเมริกา และเม็กซิโก (Build a wall) โดยให้รัฐบาลเม็กซิโกเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสร้างกำแพง

2. ระงับการเดินทางของชาวมุสลิมที่ประสงค์จะเดินทางมายังสหรัฐอเมริกา

3. นำอุตสาหกรรมและงานกลับสู่สหรัฐอเมริกา โดยมีแผนจะถอนตัวจากความร่วมมือ Trans-Pacific Partnership (TPP) และการทบทวนข้อตกลงต่างๆ ที่ได้เคยตกลงไว้ตามความร่วมมือ NAFTA เพื่อให้เกิดการสร้างงานให้ชาวอเมริกันเพิ่มมากขึ้น

4. เพิ่มภาษีกับสินค้าจีนและเม็กซิโก

5. การดำเนินการถอนตัวจากความร่วมมือ Trans-pacific Partnership (TPP) และความร่วมมือ NAFTA

6. ยกเลิกนโยบาย Obama Care ที่ดำเนินการในสมัยประธานาธิบดีโอบามา

7. ทบทวนข้อเสนอและการเจรจากับประเทศอิหร่าน

8. พิจารณาระบบ Social Security ของสหรัฐอเมริกา

9. ลดภาษีภายในประเทศลง

10. ปราบปรามขบวนการ ISIS

จากนโยบายทางการเมืองของสหรัฐฯ ที่กล่าวมานั้นจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า นโยบายของการเมืองด้านการเกษตรเกี่ยวกับสินค้าข้าวไม่ใช่เป็นประเด็นหลักที่มีความสำคัญในอันดับแรกๆ ของการตัดสินใจว่าจะเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองใดมาเป็นประธานาธิบดี พรรคการเมืองในบริบทของสหรัฐฯ จึงเป็นตัวแสดงที่ไม่ได้มีอิทธิพลในเชิงบวกหรือในเชิงลบเพื่อให้เกิดขบวนการที่ทำให้มีการแทรกแซงราคาสินค้าข้าว ขณะที่กลุ่มเกษตรกรและผู้ประกอบการ/สมาคม มีการร่วมกลุ่มกันในรัฐที่ตนเพาะปลูกข้าว อาทิ California Rice Commission, Arkansas Rice Federation หรือ Arkansas Rice Grower Association เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การเจรจาต่อรองมักเป็นรูปแบบการประชุมหารือระหว่างกลุ่ม การให้สัมภาษณ์สื่อเพื่อแสดงจุดยืนของกลุ่มของตนมากกว่าการเรียกร้องในรูปแบบที่รุนแรง เช่น การออกมาประท้วงหรือปิดหน่วยงานของรัฐ ขณะที่หน่วยงานของรัฐเองก็มีกลไกในการช่วยเหลือที่ชัดเจนผ่านกฎหมาย Farm Bill ด้วยงบประมาณที่ได้จัดเตรียมไว้แล้ว กลุ่มเกษตรกรและผู้ประกอบการ สมาคม จึงไม่มีผลกระทบหรือบทบาทในเชิงบวกหรือเชิงลบเพื่อให้เกิดขบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านข้าวของรัฐ เพียงแต่มีการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเมื่อเกิดปัญหากับกลุ่มตน ในส่วนหน่วยงานรัฐ กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ ในฐานะตัวละครที่มีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายด้านสินค้าเกษตรรวมถึงสินค้าข้าวและมีหน่วยงานย่อยของกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ เป็นหน่วยงานที่คอยสนับสนุนผ่านงบประมาณจากกฎหมาย Farm Bill ที่มีงบประมาณที่ชัดเจนในด้านการช่วยเหลือเกษตรกร ด้วยปัจจัยที่เอื้อในหลายเรื่อง ทั้งไม่มีการเรียกร้องที่รุนแรงจากเกษตรกรและสมาคมด้วยการปิดสถานที่ราชการ ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานของรัฐได้น้อย หน่วยงานรัฐของสหรัฐฯ จึงมีบทบาทตามหน้าที่ของตนที่ได้รับปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เกษตรกร สมาคมหรือผู้ประกอบการ จึงสรุปได้ว่า นโยบายด้านการเกษตรของสหรัฐฯ ถูกกำหนดภายใต้กรอบกฎหมาย Farm Bill

3) การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายราคาข้าวของไทยและสหรัฐอเมริกา

เมื่อได้ศึกษารายละเอียดที่มาของการกำหนดนโยบายราคาข้างของไทยและสหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบการแทรกแซงราคาสินค้าข้าวของไทยและสหรัฐอเมริกา ดังนี้

ในบริบทของสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่า รัฐบาลสหรัฐฯ จะไม่เข้าไปการแทรกแซง (non-interventionist) และยุ่งเกี่ยวกับตลาดข้าว นอกจากนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ มีการดำเนินงานในรูปแบบของการปราศจากการควบคุมของรัฐ (non-discretionary) นั่นคือ รัฐหรือฝ่ายการเมืองจะไม่เข้าไปใช้อำนาจดุลยพินิจ (discretionary power) ในการตัดสินใจ โดยเฉพาะเรื่องราคาต่อตลาดข้าวของสหรัฐอเมริกาสักเท่าไร แต่สำหรับไทยนั้นกลับมีลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือ รัฐบาลไทยจะให้อำนาจดุลยพินิจโดยที่มาจากฝ่ายการเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับตลาดข้าวมาโดยตลอด ดังข้อค้นพบจากการศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยที่ได้กล่าวมา จึงสรุปได้ว่านโยบายต่อตลาดข้าวของสหรัฐฯ จะเป็นลักษณะ Regulate (ควบคุม) แต่ของไทยจะเป็นลักษณะ Intervene (แทรกแซง)

4) แนวทางที่เหมาะสมในการแทรกแซงราคาสินค้าข้าวของไทย

จากการศึกษาการดำเนินงานของสหรัฐอเมริกาที่พบว่า การดำเนินนโยบายที่สำคัญ คือ กฎหมายที่ถูกออกแบบมาในลักษณะเฉพาะสำหรับสินค้าเกษตร นั่นคือ กฎหมาย Farm Bill ซึ่งมาพร้อมกับแผนงบประมาณด้านการเงิน ทำให้รัฐสามารถควบคุมงบประมาณที่จะใช้ในโครงการด้านการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โครงการต่างๆ ซึ่งเป็นการจ่ายเงินให้กับเกษตรทางอ้อมภายใต้กฎหมาย Farm Bill ทั้งมาตรการประกันภัยพืชผล (crop insurance) ที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับสินค้าเกษตรเพิ่มเติมผ่านการประกันสินค้าเกษตร ทำให้เกษตรกรลดความเสี่ยงในการขาดทุนกับสินค้าเกษตร และนโยบายการจ่ายเงินช่วยเหลือที่เป็นสัดส่วนกับพื้นที่เพาะปลูก (area payment) ที่นำมาใช้ในช่วงกฎหมาย Farm Bill ปี ค.ศ. 2014 ต่อเนื่องมายังกฎหมาย Farm Bill ปี ค.ศ. 2018 นอกจากนี้ ตัวละครที่เป็นกลุ่มประโยชน์ต่างๆ ทั้งพรรคการเมือง เกษตรกรและผู้ประกอบการ หรือหน่วยงานรัฐ (กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ และหน่วยงานย่อยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง) มีบทบาทอย่างสมดุล

กันไม่มีผลเชิงบวกและเชิงลบต่อการแทรกแซงราคาสินค้าข้าวจนเป็นตัวแสดงหลัก ขณะที่การดำเนินนโยบายของไทย กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเป็นตัวละครหลักในการกำหนดนโยบายการแทรกแซงราคาข้าว ทั้งยังขาดกฎหมายที่ชัดเจนเสมือนการขาดแผนที่ (road map) ว่าองค์กรหรือรัฐต้องทำอะไร รัฐบาลจึงไม่ได้ถูกกำหนดให้ทำในสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน ทำให้เกิดการโต้แย้งภายหลังการดำเนินการในประเด็นต่างๆ

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวทางที่ไทยสามารถนำมาปรับใช้ได้คือ การกำหนดให้มีกฎหมายด้านการเกษตรขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเกษตร โดยให้มีการกำหนดงบประมาณผูกพันไว้ในกฎหมาย มีระยะเวลาของกฎหมายที่เหมาะสมเช่นของสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจกำหนดอายุ 4-5 ปี เพราะสภาพปัญหาสังคมในแต่ละช่วงเวลาอาจมีความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องเหมาะสม ทั้งนี้ กฎหมายต้องถูกพิจารณาในรัฐสภาเพื่อฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ ขั้นตอนการร่างกฎหมายในแต่ละฉบับที่จะออกมาเพื่อดำเนินการอาจมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบนโยบาย กระทรวงการคลังรับผิดชอบควบคุมงบประมาณ รวมถึงผู้แทนจากส่วนที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งผู้ประกอบการต่างๆ กลุ่มเกษตรกร ร่วมกันหารือถึงแผนโครงการต่างๆ ร่วมกัน เมื่อจัดทำแผนเสร็จแล้วจึงนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาก่อนการประกาศใช้ ดังแนวคิดในการใช้นโยบายสาธารณะมาแก้ปัญหาของ Anderson (1994) ที่สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นก็เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งแนวคิดของ Anderson ชี้ให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมืองควรจะต้องมีลักษณะแบบแผน (patterns) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง นโยบายต้องครอบคลุมตั้งแต่การตัดสินใจผ่านกฎหมายหรือการกำหนดระเบียบปฏิบัติ และรวมถึงการตัดสินใจที่เป็นผลผลิตตามมา โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ (enforcement) ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ ซึ่งการพิจารณากำหนดกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ก็เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติเป็นไปโดยสมบูรณ์และให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างแท้จริง โดยครอบคลุมทั้งระเบียบการบริหาร การตีความ การตัดสินใจ การอธิบายรายละเอียดและการประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะโดยตรง

Anderson เห็นว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบาย (policy demands) ของประชาชน ประเด็นสาธารณะบางประเด็นที่นำเสนอโดยเอกชนหรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ หรือข้าราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำตามข้อเรียกร้อง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายในลักษณะเช่นนี้จะช่วยให้ทุกฝ่ายทุกกลุ่มผลประโยชน์ในเครือข่ายนโยบายไม่มีอำนาจมากเกินไปในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร เช่น สินค้าข้าว ขณะเดียวกันจะทำให้เกิดการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนตามกฎหมายไปจนถึงขั้นตอนของรัฐสภา รวมถึงเมื่อดำเนินการเสร็จและประกาศออกมาใช้แล้ว จะเป็นการบังคับให้ทุกฝ่ายต้องดำเนินการตามแผนที่วางไว้ แต่ก็ยังคงให้สามารถแก้ไขแผนงานและงบประมาณได้แต่จำเป็นต้องกลับไปรัฐสภาเพื่อควบคุมและตรวจสอบอีกครั้งก่อน ทำให้ฝ่ายพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจในการแทรกแซงราคาข้าวได้ลดลง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษานี้ พบว่า การแทรกแซงราคาสินค้าซึ่งเป็นการบิดเบือนราคา แต่รัฐบาลก็เลือกใช้การแทรกแซงราคาข้าว เนื่องจากแนวความคิดของรัฐที่ต้องการสร้างฐานสียงเพื่อผลทางการเมืองในการเลือกตั้ง นโยบายดังกล่าวจึงทำให้กลุ่มเกษตรกรได้รับความเดือดร้อนเมื่อราคาสินค้าตกต่ำ เช่นหากฤดูกาลผลิตข้าวใดมีผลผลิตข้าวจำนวนมาก รัฐจำเป็นช่วยอุดหนุนเพื่อขจัดอุปทานส่วนเกิน ด้วยนโยบายจำนำข้าวหรือนโยบายประกันราคาขั้นต่ำ เพื่อให้อุปทานในท้องตลาดลดน้อยลง ระดับราคาข้าวเกิดการขยับตัวสูงขึ้น ซึ่งแนวทางการช่วยเหลือของรัฐดังกล่าวนิยมใช้กันมากในกลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรในกลุ่มประเทศในแถบเอเชีย แต่การกำหนดนโยบายที่ผ่านมาขาดการคำนึงปริมาณอุปสงค์และอุปทานที่แท้จริง ทำให้หลักเศรษฐศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นวิธีการจำนำข้าวหรือการประกันรายได้เกษตรกรขั้นต่ำถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองและพรรคการเมือง ทั้งมีการบิดเบือนจากหลักเศรษฐศาสตร์มากยิ่งขึ้นด้วยการดำเนินนโยบายระยะยาวแทนระยะเวลาสั้นๆ ตามหลักแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ และในกรณีของนโยบายจำนำข้าวที่มีการกำหนดราคาที่สูงกว่าราคาตลาด

และไม่จำกัดปริมาณการจำนำในช่วงแรกของนโยบาย จนมีผลต่อระบบการเงินและการคลังของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการทุจริตในขั้นตอนต่างๆ

จากการศึกษาสรุปได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญยิ่งของประเทศไทยในการแทรกแซงราคาข้าว คือ ปัจจัยทางการเมือง การแก้ไขจึงต้องมีกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผลโครงการเพื่อตรวจสอบการดำเนินนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการแทรกแซงราคานั้นหากแก้ไขปัญหาด้วยหลักเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวเพื่อสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรอาจไม่เพียงพอ ทั้งอาจเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำควบคู่กับการแก้ปัญหาทางการเมือง เพราะจากการศึกษานี้ที่พบว่า พรรคเมือง คือกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายและเป็นต้นเหตุของการแทรกแซงราคาดังกล่าว

นอกจากนี้ ไทยยังขาดกฎหมายที่จะใช้ในการควบคุมดูแลที่เกิดจากการพิจารณาแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ จึงกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย หากประเทศไทยมีกฎหมายเกษตรโดยเฉพาะเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยเชื่อว่าจะสามารถทำให้นโยบายเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กฎหมายเกษตรจะช่วยให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้แสดงบทบาทของตนอย่างสมบูรณ์และเป็น การยากที่จะเกิดการครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ใดเพื่อเป็นผู้กำหนดนโยบายหลัก

เอกสารอ้างอิง

จุมพล หนิมพานิช. (2545). *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย* .นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. (2554). ตัวแบบเครือข่ายนโยบายกับการแก้ไขปัญหาวิวาทะการอธิบายเชิงโครงสร้าง-ผู้กระทำการ (structure-agency). ใน *รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ (proceedings) การประชุมวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 12,* 8- 9 ธันวาคม 2554 ณ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วิฑูรย์ ปัญญากุล. (2562). *นโยบายเกษตรยั่งยืน-เกษตรอินทรีย์: กระบวนการสำคัญไม่น้อยกว่าเนื้อหา*. ค้นเมื่อ มีนาคม 10, 2563, จาก https://www.greennet.or.th

สมพร อิศวิลานนท์. (2553). *นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ.

สมาคมโรงสีข้าวไทย, 2562, ค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://www.thairicemillers.org

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2563). *สรุปสถานการณ์ส่งออกข้าวไทยปี 2560 และแนวโน้มและทิศทางการส่งออกข้าวไทยปี 2561*. ค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://www.thairiceexporters.or.th

Anderson, J. E. (1994). *Public policy – making: Introduction* (2nd). New York: Houghton Mifflin Company.

Congressional Research Service. (2017). *Commodity Credit Corporation: Q and A. CRS INSIGHT prepared for Members and Committee of Congress*, Document No. IN10941, pp. 1-3, Retrieved April 13, 2020, from https://www.crs.gov.

Easton, D. (1965). *A framework for political analysis.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Qiu, L. (2016). *Donald Trump's top 10 campaign promises.* Retrieved March 16, 2020, from https://www.politifact.com/article/2016/jul/15/donald-trumps-top-10-campaign-promises/

Telegraph. (2012). *US Election 2012 Guide: Mitt Romney and Barack Obama's policy positions*. Retrieved March 30, 2020, from https://www.telegraph .co.uk/news/worldnews/us-election/9480647/US-Election-2012-guide-Mitt-Romney-and-Barack-Obamas-policy-positions.html

USA Rice Federation Website. (2020). *Where is Rice Grown?* Retrieved April 13, 2020, from https://www.thinkrice.com/on-the-farm/where-is-rice-grown/