



บทที่ ๑

บทนำ

สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา

ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่าประเทศไทย เป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพในทางการเกษตร โดยเฉพาะการทำนาถือเป็นอาชีพหลักของคนไทยซึ่งทำรายได้ให้กับประเทศไทยนับหมื่นล้านบาท การค้าข้าวส่งผลกระทบต่อตรงต่อรายได้ประชาชาติและคนไทยทั้งประเทศในแง่ที่ว่าข้าวเป็นอาหารหลักและการทำนาเป็นอาชีพหลักของคนไทย แม้ว่าข้าวจะทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมากก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องข้าวก็ยังคงมีอยู่หลายประการ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องราคาข้าวเปลือกตกต่ำจะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อคนไทยเป็นอย่างมาก ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ต่ำมาดไม่ว่าจะเทียบกับราคาข้าวส่งออก¹ ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาประเทศอื่นขายได้² ต้นทุนที่ชาวนาใช้ในการปลูกข้าว³ และภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน ซึ่งมูลเหตุหลักที่ทำให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ราคาต่ำเนื่องมาจาก

- ข้าวเป็นพืชที่ปลูกเป็นฤดู เมื่อปลูกก็จะปลูกพร้อม ๆ กัน เกือบทั้งประเทศ และเมื่อเวลาผลผลิตข้าวจะออกสู่ตลาดก็จะมีจำนวนมาก ทำให้ราคาข้าวตกต่ำ⁴ เพราะอุปทานของข้าวมีมากกว่าอุปสงค์

¹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และปราณี ทินกร, การประเมินนโยบายรักษาระดับราคาข้าวรัฐบาล ปีการเพาะปลูก 2523/2524, (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 19-20.

² วิทยากร เชื้องกูร, ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ฟ้าสีโก, 2522), หน้า 26-27.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

⁴ สุกานตา สังข์ลำไย, เศรษฐศาสตร์การเกษตร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 31-32.

- ผลกระทบจากการกีดกันทางการค้าของประเทศต่าง ๆ และการแข่งขันทางการค้า เช่น Farm Act ของสหรัฐอเมริกา ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง ซึ่งส่งผลให้ราคาข้าวในประเทศซึ่งจะถูกกำหนดราคาโดยราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงด้วย และนอกจากนี้สภาวะภาวะในตลาดโลกที่หลายประเทศสามารถผลิตข้าวได้เพียงพอไม่ต้องสั่งซื้อข้าว และบางประเทศสามารถผลิตได้มากขึ้นจนเหลือส่งออก จึงเกิดภาวะข้าวล้นตลาดทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำลง

- กระบวนการหรือช่องทางการตลาดของข้าวเปลือก ซึ่งจะต้องผ่านพ่อค้าคนกลางเป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ตกต่ำ 5

- สภาพปัญหาเรื่องหนี้สินของชาวนา ทำให้ชาวนาต้องขายข้าวให้แก่พ่อค้าคนกลาง

- ชาวนาไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาผลผลิตของตนเอง 6 แต่ราคาข้าวเปลือกจะถูกกำหนดโดยพ่อค้าส่งออกและมีการตัดทอนกำไรและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มาโดยตลอด

ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำหรือการที่ชาวนาขายข้าวได้ราคาต่ำนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการคือ

ประการแรก ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำจะส่งผลกระทบต่อฐานะและความเป็นอยู่ของชาวนาซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้ชาวนามีฐานะยากจนมีรายได้ต่ำไม่เพียงพอในการดำรงชีวิตในสังคม และทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการคือ ปัญหาสุขภาพ ปัญหาการก้อยการศึกษา ปัญหาการอพยพเข้าสู่เมืองอันจะก่อให้เกิดปัญหาลูกโซ่ตามมาอีก เช่น ปัญหาความแออัดในเมือง ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

ประการที่สอง ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เนื่องจากราคาข้าวเปลือกเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เมื่อเกิดปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำจึงทำให้มีการรวมกลุ่มกันเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามา

5 รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก ศิริ ผาสุก, ข้าวร้องไห้, (กรุงเทพมหานคร: นีลนาราการพิมพ์, 2529).

6 จากการศึกษาของผู้วิจัยเอง.

ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการเรียกร้องจะมีทั้งชาวนาเอง นักวิชาการ ตลอดจนถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้รัฐบาลก็จะถูกโจมตีจากฝ่ายต่าง ๆ จนในบางครั้งรัฐมนตรีบางคนต้องพ้นจากตำแหน่งก็เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาข้าวได้ 7

จากสภาพการณ์ต่าง ๆ และความสำคัญของราคาข้าวเปลือกที่กล่าวมานี้ ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินนโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือกทุกปี โดยกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์การที่เกี่ยวข้องเข้าไปดำเนินงานหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะใช้องค์การต่าง ๆ แยกต่างหากออกไปในแต่ละปี องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะได้มีการศึกษาค้นคว้ากัน เพราะนโยบายใด ๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีเพียงไร หรือมีวัตถุประสงค์ดีเพียงไรก็ตามจะบรรลุผลหรือไม่เพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ากระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด โดยเฉพาะในเรื่องการยกระดับราคาข้าวเปลือก ซึ่งมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงจะทำการศึกษากำหนดนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ สาเหตุที่ทำให้การศึกษารวมของจังหวัดนครสวรรค์ก็เนื่องมาจากปริมาณการค้าข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์มีมากกว่าที่อื่น ๆ 8 ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่จังหวัดนครสวรรค์ โดยเฉพาะที่ท่าข้าวก้านั้นทรง เป็นตัวกำหนดราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาที่ต่าง ๆ ขายได้คือ 9 หากการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ได้ผล ย่อมจะส่งผลกระทบถึงชาวนาพื้นที่อื่น ๆ ด้วย ประกอบกับปริมาณการค้าข้าวของจังหวัดนครสวรรค์มีมากจึงได้กล่าวมาแล้ว

7 ภิรมย์ หิตินจำกัถ, "ลำดับเหตุการณ์สำคัญในรอบปี 2529", มติชนฉบับที่ 10, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิชเนศ, 2530), หน้า 47-49.

8 ในช่วงที่ข้าวออกสู่ตลาดราวเดือนธันวาคม-มกราคม เฉพาะที่ท่าข้าวก้านั้นทรง จะมีข้าวเปลือกมาขายถึง 3,000 ตันต่อวัน

9 ราคาข้าวที่ชาวนาขายได้ จะถูกคำนวณหรือกำหนดจากราคาที่ท่าข้าวก้านั้นทรง หักค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายและกำไรของพ่อค้าคนกลางแล้วนำมากำหนดเป็นราคารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์
2. เพื่อทราบถึงองค์การหรือหน่วยงานทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่น่านโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์
3. เพื่อทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการตามนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์
4. เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จหรือล้มเหลวของการน่านโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยในเรื่องนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในครั้งนี้เป็นการศึกษาดังการน่านโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ สาเหตุที่ทำการศึกษานี้ของจังหวัดนครสวรรค์ก็เพราะว่า ปริมาณข้าวเปลือกที่นำมาขายที่นครสวรรค์มีมาก การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลจึงควรนำมาพิจารณาประการหนึ่ง ประกอบกับราคาข้าวเปลือกที่นครสวรรค์จะเป็นฐานที่ใช้ในการคำนวณราคาข้าวเปลือกในพื้นอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นหากราคาข้าวเปลือกที่นครสวรรค์ขายได้ราคาดี ราคาข้าวเปลือกในพื้นอื่น ๆ ก็ก็จะสูงตามไปด้วย การวิจัยในเรื่องการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในจังหวัดนครสวรรค์จึงมีความสำคัญ หากรัฐบาลสามารถดำเนินการตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ย่อมจะส่งผลกระทบบต่อราคาข้าวเปลือกในที่ต่าง ๆ ตามมา การวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งจะศึกษาดังการน่านโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ โดยจะศึกษาดังองค์การทั้งของภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์ว่าประกอบด้วยองค์การใดบ้าง องค์การดังกล่าวมีการจัดองค์การอย่างไร มีวิธีการ กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างไร และส่งผลต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติอย่างไร และปัจจัยใดที่ทำให้การน่านโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

กรอบความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

นโยบายของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นนโยบายก้นกือก็ตาม จะบรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ใ้กว้างไว้หรือไม่นั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสำคัญและมีผลก่อนนโยบายเป็นอย่างมาก หากการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว นโยบายก็ย่อมจะบรรลุผลตามไปด้วย แต่ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพที่จะทำงานให้ไ้ผลแล้ว นโยบายดังกล่าวก็จะประสบกับความล้มเหลวและไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไ้เลย ซึ่งการศึกษาในค่านการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผู้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

George C. Edward ¹⁰

ไ้ศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีปัจจัยที่มี

อิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ประการ ไ้แก่

1. การติดต่อสื่อสาร (communication) ไ้แก่การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุไ้ก็ขึ้นหากการติดต่อมีความถูกต้องชัดเจนและตรงกับความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. ทรัพยากร (resources) ซึ่งจะประกอบด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะปฏิบัติค่านนโยบาย หรืออำนาจในการบังคับ ข้อมูลข่าวสาร ความสะดวกสบาย หรือเครื่องอำนวยความสะดวก เครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนเครื่องสนับสนุนอื่น ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานในเรื่องที่จะไ้ปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ทศนคติของนักปฏิบัติ (dispositions) ซึ่งไ้แก่การยอมรับค่านนโยบายของนักปฏิบัติหรือผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยอมรับนโยบายก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลที่วางไว้
4. โครงสร้างขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (bureaucratic structure) ไ้แก่ขนาดและความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์การ มาตรฐานและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจำนวนองค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- Carl E. Van Horn¹¹ ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยพิจารณาถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยตัวแปรดังนี้
1. มาตรฐานของนโยบายและทรัพยากร ซึ่งได้แก่ความพร้อมเพียงของงบประมาณ ความชัดเจนของนโยบายและความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงของนโยบาย
 2. สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับประเทศ (The National Policy Environment) ซึ่งจะประกอบด้วยการศึกษาข้อสื่อสาร อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย และบทบาทของผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งความเอาใจใส่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย
 3. สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น (The Local Policy Environment) ซึ่งประกอบด้วยทัศนคติของเจ้าหน้าที่ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชน ในท้องถิ่น ตลอดจนลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น
 4. การปฏิบัติตามโครงการ (Program Performance) ซึ่งจะพิจารณาถึงผลกระทบและสิ่งที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายหรือตามโครงการ
- ตัวแบบของ Van Horn นี้เป็นแบบที่เน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างรัฐบาลในระดับต่างกัน คือรัฐบาลในระดับประเทศและรัฐบาลในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นแบบที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจง

Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter¹² กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ หลายประการคือ

¹¹ Anne M. Gurnack and Sharon S. Harty "The Emergence of Policy Implementation Analysis: The Wyatt V. Stickney Decision" International Journal of Public Administration 9, 4 (1987), p. 363-369.

¹² จากรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-1980), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2529), หน้า 15-17.

1. นโยบาย ประกอบด้วยทรัพยากรและมาตรฐาน ซึ่งจะพิจารณาถึงงบประมาณที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายได้รับจัดสรรในการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ขอบเขตการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย อำนาจการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งหากนโยบายมีลักษณะไม่แน่ชัด คคลุมเครือก็จะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. การติดต่อสื่อสาร (Communication) ซึ่งหมายถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องประกอบด้วยคนจำนวนมากหากกระบวนการติดต่อสื่อสารไม่ดีพออาจทำให้การส่งการมายังผู้ปฏิบัติตามนโยบายล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ได้
3. การบังคับ (enforcement) ได้แก่การบังคับให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะรวมถึงอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น
4. ลักษณะของหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติ เช่นโครงสร้างขององค์การที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติกับหน่วยงานอื่น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน หากการจัดโครงสร้างองค์การขององค์การที่น่านโยบายไปปฏิบัติไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การปฏิบัติตามนโยบายก็จะมีบรรลุลดความที่พึงไว้
5. สภาพแวดล้อมทางการเมืองของหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่การสนับสนุนของผู้นำองค์การ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนที่เกี่ยวข้องว่าสนับสนุนต่อนโยบายดังกล่าวมากน้อยเพียงใด
6. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ความต้องการของชุมชนที่มีต่อนโยบายและทรัพยากรที่ชุมชนมีและใช้ในการสนับสนุนนโยบายนั้น ๆ
7. จิตใจหรือความศรัทธาหรือทัศนคติของผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติว่าผู้ปฏิบัติตามนโยบายเห็นด้วยต่อนโยบายหรือไม่ นโยบายชักจูงผลประโยชน์ ค่านิยม และความเชื่อของผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติและระเบียบหรือธรรมเนียมปฏิบัติขององค์การหรือไม่
8. การปฏิบัติตามนโยบายของนักปฏิบัติว่าผู้ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติทำตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายมากน้อยเพียงไร

ศุภชัย ยาวะประภาส¹³ ได้รวบรวมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยปัจจัยหลายประการคือ

1. ลักษณะของนโยบาย ซึ่งได้แก่ ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบาย ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ ตลอดจนถึงความเห็นผลไ้ของนโยบายนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีความสอดคล้องกับค่านิยม ตลอดจนถึงสามารถเห็นผลไ้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมาก
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะประกอบด้วย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องท่อกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ทัศนคติความสำเร็จของนโยบายและความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาจเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้ ทั้งนี้ตัวแปรทางการเมืองจึงมีประเด็นที่น่าจะพิจารณาคือ การเจรจาระหว่างรัฐบาลและเอกชน ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล และความสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำ สื่อมวลชน และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ซึ่งหมายถึงการร่างนโยบายว่ามีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยมากน้อยแค่ไหน ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีมากน้อยเพียงใด รวมไปถึงความเชื่อถือได้ทางทฤษฎีและลักษณะของเทคโนโลยีว่าสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศหรือไม่ หากนโยบายมีความเป็นไปได้ทางทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วก็ย่อมมีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ
5. ทรัพยากร ซึ่งหมายถึงความเพียงพอของทรัพยากรซึ่งประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงิน กำลังและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยทางด้านการบริหารอื่น ๆ ว่าเพียงพอที่จะใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ประเภทของ

¹³ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 72-79.

หน่วยงาน โครงสร้างและลำดับชั้นในการบังคับบัญชาว่ามีจำนวนผู้บังคับบัญชาเท่าไร
ความสามารถของผู้นำและความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

7. ทิศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ไ้แก่ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย
ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นคล้ายกับนโยบายเพียงใด ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้
ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบของนโยบายที่มีต่ออำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของ
ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายและค่านิยม
ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การด้วย

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย
จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนจุดตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและการ
แทรกแซงของหน่วยงานในระบับนที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผล
กระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลการศึกษาที่ผ่านมาจะเห็น
ว่ามีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ในการศึกษา เรื่องการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลไปปฏิบัติของ
จังหวัดนครสวรรค์ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาโดยจะพิจารณา
ถึงปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไป
ปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ดังนี้คือ

1. นโยบายของรัฐบาล ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น นโยบายของรัฐบาล
เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก ในที่นี้
นโยบายของรัฐบาลจะพิจารณาถึงความชัดเจนของนโยบายว่ามีมากน้อยเพียงไร ความ
สอดคล้องทงกันของนโยบายและความสมเหตุสมผลของนโยบายว่ามีเพียงใด

2. องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์การ
ที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยองค์การใดบ้างโดยจะพิจารณาถึงขนาดขององค์การ
การจักโครงสร้างขององค์การ สายการบังคับบัญชา ตลอดจนจนถึงจะนวนองค์การที่เข้ามา
เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และระเบียบขั้นตอนวิธีการปฏิบัติตามนโยบายของ
รัฐบาล ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ทรัพยากร (resources) ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาถึงจำนวนเงินที่รัฐบาล
ใช้หรือจัดสรรให้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้หรือ

อุปกรณ์ที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหากขาดทรัพยากรที่สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายแล้วการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ก็จะไม่บรรลุผล

4. การประสานงานและการติดต่อสื่อสาร ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้จะพิจารณาถึงการประสานงานกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีองค์กรหรือหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการประสานงานหรือการติดต่อสื่อสารจึงเป็นเครื่องช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการติดต่อสื่อสารนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาถึง ความชัดเจนของข่าวสาร ช่องทางการติดต่อสื่อสาร ความถูกต้องแน่นอนในการติดต่อสื่อสารและประสานงานโดยจะพิจารณาถึงการประสานงานและการติดต่อสื่อสารทั้งจากผู้นำคนนโยบายไปยังผู้ปฏิบัติตามนโยบายและระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยกันเอง

5. สภาพทางการเมือง ได้แก่การที่กลุ่มต่าง ๆ ให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าวมากน้อยเพียงไร รวมตลอดถึงการที่ผู้นำขององค์กรให้ความสนับสนุนแก่นโยบาย

6. สภาพทางเศรษฐกิจ จะพิจารณาถึงสภาวะทางเศรษฐกิจและการค้าข้าวในตลาดโลก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ด้วย

ปัจจัยทั้ง 6 ประการที่กล่าวมานี้จะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งในการศึกษานโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกศึกษาเฉพาะกรณีการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์นี้ ก็จะศึกษาถึงปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

สำหรับการพิจารณาว่าปัจจัยประการใดก่อให้เกิดผลสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาถึงผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากราคาข้าวเปลือกที่รัฐบาลประกาศไว้เป็นราคาประกันและราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ที่ขายได้ทั่วโลกเดียวกันหรือเท่ากันหรือไม่ หากเท่ากันหรือราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้สูงกว่าก็ถือว่ากรนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ซึ่งราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาในจังหวัดนครสวรรค์ขายได้นั้น ผู้วิจัยจะพิจารณาจากราคาขายข้าวเปลือกเฉลี่ยที่เกษตรกรทั่วประเทศได้รับและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนครสวรรค์

เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาราคาข้าวที่ชาวนาในจังหวัดชายใต้

สมมุติฐานในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีสมมุติฐานคือ "ผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการซึ่งได้แก่ นโยบายของรัฐบาล องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประสานงานและการติดต่อสื่อสาร สภาพทางการเมือง และสภาพทางเศรษฐกิจ"

คำนิยามศัพท์

ในการวิจัยเรื่องนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการยกระดับราคาข้าวเปลือกนั้นมีศัพท์ที่เกี่ยวข้องที่ควรทราบหลายประการด้วยกันคือ

1. ราคาข้าวเปลือก โดยทั่วไปจะมีหลายระดับราคา แยกตามคุณภาพข้าว และแยกตามตลาดที่ซื้อขายในแต่ละตลาด เช่น ราคา ณ หน้าลาน ราคา ณ หน้าโรงสี สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ราคาข้าวเปลือกหมายถึง ราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรหรือชาวนาได้รับหรือราคาที่เกษตรกรขายได้จริง
2. การตกเขียวหรือการขายเขียว หมายถึงการที่ชาวนาไปกู้เงินมาจากนายทุนท้องถิ่นหรือพ่อค้า โดยมีสัญญาว่าจะขายข้าว ซึ่งยังไม่ตกรวง ที่คนเก็บเกี่ยวได้ให้แก่พ่อค้าเจ้าของเงินทุนที่ตนไปกู้ยืมเงินมา
3. ช่องทางการตลาดของข้าวเปลือก หมายถึงกระบวนการในการซื้อขายข้าวเปลือกตั้งแต่ชาวนาขายข้าวที่ตนผลิตได้ จนกระทั่งถึงโรงสีว่าผ่านพ่อค้าคนกลางบ้าง ๑ ที่ช่วงหรือผ่านชั้นตอนหรือกระบวนการในการซื้อขายอย่างไรบ้าง
4. คุณภาพของข้าวเปลือก หมายถึงข้าวเปลือกที่มีคุณลักษณะ คุณภาพ ตรงตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด เช่น ความชื้น สิ่งเจือปนในข้าวเปลือก
5. การสำรองข้าว หมายถึง กลไกที่รัฐบาลใช้ในการควบคุมการส่งออกและตรึงราคาข้าวในประเทศ รวมทั้งป้องกันการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ โดยบังคับให้ผู้ที่จะส่งข้าวออกต้องขายข้าวให้แก่รัฐบาลในราคาถูกตามอัตราที่รัฐบาลกำหนด
6. ฟรีเมี่ยมข้าว คือค่าธรรมเนียมพิเศษที่กระทรวงพาณิชย์เรียกเก็บจากผู้ส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ นอกเหนือจากภาษี โดยทางรัฐบาลจะออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์และเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวในอัตราแตกต่างกันออกไปตามคุณภาพข้าว

และประเภทข่าวที่ส่งออก

วิธีการที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาโดยอาศัยวิธีในการวิจัย 2 ประการด้วยกันคือ

1. ศึกษาจากข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการยกกระถังราคาข้าวเปลือก ทั้งเอกสาร งานวิจัย บทความ หนังสือ วารสาร ตลอดจนประกาศและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายการยกกระถังราคาข้าวเปลือก โดยจะศึกษาถึงตัวนโยบาย ขั้นตอนในการดำเนินงาน วิธีการที่รัฐบาลใช้ และองค์การที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

2. การศึกษาภาคสนาม จะทำการศึกษาโดยทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งของทางราชการและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งการเก็บข้อมูลจะศึกษาถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องในเรื่องขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบาย ผลการดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาโดยอาศัยเครื่องมือซึ่งได้แก่การสัมภาษณ์ โดยจะสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ทั้งของรัฐบาลและเอกชนที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดนครสวรรค์ การสัมภาษณ์จะมุ่งเน้นเรื่องขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ผลการปฏิบัติตามนโยบาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะมีประโยชน์หลายประการคือ

1. ช่วยให้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับราคาข้าวเปลือก
2. ช่วยให้ทราบถึงองค์การหรือหน่วยงานในพื้นที่ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายยกกระถังราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

3. ช่วยให้ทราบถึงขั้นตอนและกระบวนการในการปฏิบัติตามนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลของจังหวัดนครสวรรค์
4. ช่วยให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในจังหวัดนครสวรรค์
5. ช่วยให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์
6. ผลการศึกษาอาจจะช่วยเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในอนาคต
7. ผลการศึกษาวิจัยจะเป็นแนวทางและข้อมูลสำหรับผู้ที่ศึกษา เรื่องนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลต่อไป

การนำเสนอผลการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งการนำเสนอผลการวิจัยออกเป็น 5 บทคือ

- บทที่ 1 บทนำ
ในบทนี้จะศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับราคาข้าวเปลือก ความสำคัญของราคาข้าวเปลือก งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนและวิธีการที่ใช้ในการศึกษา (ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา) วัตถุประสงค์ของการศึกษา ตลอดจนกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา สมมุติฐานในการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการศึกษา
- บทที่ 2 นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล
- บทที่ 3 องค์การที่นำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์
จะพิจารณาถึงองค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ โดยจะพิจารณาถึงองค์การทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 4 การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์
จะศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ว่ามีองค์การใดเข้า

เข้ามาดำเนินการทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน ตลอดจนถึงกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินงานตามนโยบายของจังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปี

บทที่ 5 วิเคราะห์การนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ จะพิจารณาถึงปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

บทที่ 6 สรุปและอภิปรายผล

สำหรับในบทต่อไปผู้วิจัยจะพิจารณาถึงนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในอดีตโดยสังเขปว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไร และจังหวัดนครสวรรค์มีนโยบายอย่างไรในการสนองตอบก่อนนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย