



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ถั่วเหลืองเป็นพืชตระกูลถั่วชนิดหนึ่งที่ปลูกและใช้ประโยชน์ในประเทศไทยกันมานาน ประโยชน์ของถั่วเหลืองอยู่ในรูปของอาหารโปรตีนที่อาจใช้บริโภคได้โดยตรงและใช้ในการ ประกอบอาหาร ได้แก่ ถั่วแระ น้ำเต้าหู้ (น้ำมันถั่วเหลือง) เต้าหู้ เต้าเจี้ยว เต้าหู้ยี้ เป็นต้น และยังใช้เป็นวัตถุดิบสำคัญในด้านอุตสาหกรรมน้ำมันพืชและความต้องการใช้กากถั่วเหลืองใน อุตสาหกรรมอาหารสัตว์

ถั่วเหลืองมีถิ่นกำเนิดในประเทศจีน นักวิชาการสันนิษฐานกันว่า ถั่วเหลืองดั้งเดิมที่ ปลูกในประเทศไทยเป็นพันธุ์ที่นำมาจากประเทศจีนตอนใต้ โดยการนำเข้ามาของชาวจีนที่อพยพ เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า พระยาอนุกูลพาฬพิกิจ เทศาภิบาลมณฑลพายัพ เป็นบุคคลแรกที่สนใจสนับสนุนการปลูกถั่วเหลืองในจังหวัดเชียงใหม่ โดยได้เริ่มงานการศึกษา เรื่องพันธุ์ แล้วนำมาแนะนำให้เกษตรกรปลูกถั่วเหลืองอย่างกว้างขวางในปี 2473 โดยการปลูก ในนาหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว ซึ่งได้รับความสำเร็จมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปทุกปี ใน ระยะเวลาต่อมาได้มีการนำไปปลูกในฤดูฝนก่อนการปลูกฝ้ายในจังหวัดสุโขทัย (กรมการค้าภายใน 2526: 1-2)

เหตุผลสำคัญที่ถั่วเหลืองได้รับความสนใจจากวงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจาก ผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศมีปริมาณไม่เพียงพอับความต้องการใช้โดยจำเป็นต้องนำเข้า จากต่างประเทศในรูปกากถั่วเหลือง แม้ว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศ จะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในระยะหลัง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการใช้ถั่วเหลืองในการ บริโภคและเป็นวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรมภายในประเทศแล้ว ปริมาณความต้องการ ใช้ถั่วเหลืองในรูปของเมล็ด กาก และน้ำมัน ยังคงมีปริมาณสูงกว่าที่สามารถผลิตได้ในประเทศ

## ตารางที่ 1

เปรียบเทียบปริมาณการผลิตจริงและความต้องการรวมของถั่วเหลือง

หน่วย : ตัน

ปีการผลิต	ปริมาณการผลิตจริง (1)	%เปลี่ยนแปลง จากปีก่อน	ความต้องการ (2)	%เปลี่ยนแปลง จากปีก่อน	ส่วนขาด (3)=(2)-(1)
2524/25	131,500		397,239		256,739
2525/26	113,400	- 14	321,705	- 19	208,305
2526/27	179,100	+ 58	465,622	+ 45	286,522
2527/28	246,500	+ 38	529,783	+ 14	283,283
2528/29	309,524	+ 26	589,909	+ 11	280,385

ความต้องการใช้ = ผลผลิต - การส่งออก + การนำเข้าเมล็ดถั่ว + การนำเข้ากากถั่ว  
ที่แปลงเป็นจำนวนเมล็ดถั่วเทียบเท่า

ความต้องการอาจคลาดเคลื่อนอยู่บ้างเนื่องจากขาดข้อมูลของสต็อกเมล็ดในปีและการใช้  
ปีการผลิตคำนวณ

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, กรมศุลกากร, กรมการค้าภายใน

ในตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ในแต่ละปีความต้องการใช้ถั่วเหลืองในประเทศไทยเกินความสามารถในการผลิตภายในประเทศ โดยในปีการผลิต 2528/29 ยังมีส่วนขาดไม่เพียงพอใช้ภายในประเทศคำนวณเป็นเมล็ดถั่วเหลืองได้ถึง 280,385 ตัน สาเหตุดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องนำถั่วเหลืองในรูปของกากถั่วเหลืองเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปีเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผสมเป็นอาหารสัตว์ ความต้องการใช้กากถั่วเหลืองภายในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการเลี้ยงไก่และสุกรเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ

จากความจำเป็นในการนำเข้ากากถั่วเหลืองดังกล่าว เป็นผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสีย

เงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมหาศาลในการนำเข้า สำหรับปริมาณและมูลค่าการนำเข้าเมล็ด  
ถั่วเหลือง กากถั่วเหลือง และน้ำมันถั่วเหลืองที่ประเทศไทยต้องสูญเสียไปในการนำเข้าจาก  
ต่างประเทศในแต่ละปีนั้น ได้แสดงให้เห็นในตารางที่ 2 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเฉพาะปี 2527 เพียง  
ปีเดียวประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศสำหรับถั่วเหลืองมีมูลค่าเกือบ 2,500 ล้านบาท  
ดังนั้น หากประเทศไทยสามารถส่งเสริมการปลูกถั่วเหลืองภายในประเทศให้เพียงพอกับความ  
ต้องการใช้ภายในประเทศแล้วก็จะสงวนเงินตราต่างประเทศได้จำนวนมหาศาล

### ตารางที่ 2

สถิติการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง

หน่วย : ตัน

มูลค่า : ล้านบาท

ปี	เมล็ดถั่วเหลือง		น้ำมันถั่วเหลือง		กากถั่วเหลือง		รวมมูลค่า
	จำนวน	มูลค่า	จำนวน	มูลค่า	จำนวน	มูลค่า	
2523	15,297	100.60	16,091	225.6	154,782	983.6	1,309.8
2524	15	0.10	11,602	152.8	140,616	1,043.8	1,196.7
2525	3,227	17.83	10,379	125.4	208,470	1,219.7	1,362.9
2526	0.3	0.03	19,545	257.7	191,479	1,120.0	1,377.7
2527	4.4	0.31	42,770	774.3	292,205	1,719.2	2,493.8

ที่มา : กรมศุลกากร

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อถั่วเหลือง โดยถือเป็นพืชที่มีความจำเป็นต้องเร่งรัดเพิ่ม  
ปริมาณการผลิต ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตของถั่วเหลืองไว้อย่างเด่นชัดในแผน  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 2 เริ่มในปี 2510 เป็นต้นมา จากตารางที่ 3  
จะพบว่า มีเพียงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 เท่านั้นที่ผลผลิตถั่วเหลืองเกินกว่าเป้าหมายการผลิตที่กำหนด  
นับตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ผลผลิตถั่วเหลืองในแต่ละปีไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่  
ได้กำหนดไว้

## ตารางที่ 3

เป้าหมายการผลิตถั่วเหลืองและที่ผลิตโคจริงในปีสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ

หน่วย : ตัน

ฉบับที่	แผนพัฒนาฯ ระยะ 5 ปี	เป้าหมาย	ผลผลิตที่ได	% คลาดเคลื่อน	ปี
2	2510 - 2514	50,000	54,300	+ 8	2514/15
3	2515 - 2519	300,000	113,600	- 62	2519/20
4	2520 - 2524	431,200	131,527	- 69	2524/25
5	2525 - 2529	540,000	350,000	- 35	2529/30

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

การที่ถั่วเหลืองได้รับการพัฒนาเพิ่มผลผลิตได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว อาจสืบเนื่องจากปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ ปัญหาด้านการผลิตและปัญหาด้านการตลาด ปัญหาด้านการผลิตอาจเกิดจากข้อจำกัดของพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูก ซึ่งผลผลิตของถั่วเหลืองจะมีความแตกต่างกันอย่างมากเมื่อปลูกในสภาพเนื้อดินและสภาพภูมิอากาศแตกต่างกัน นอกจากนี้ การขาดแคลนความรู้ในการบำรุงรักษาและการใช้เมล็ดพันธุ์ที่ไม่เหมาะสมก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลผลิตถั่วเหลืองต่อไร่ต่ำ สำหรับปัญหาด้านการตลาดนั้น เนื่องจากเกษตรกรมักประสบปัญหาการจำหน่ายถั่วเหลืองได้ในราคาที่ไม่เป็นธรรมและไม่มีเสถียรภาพ กล่าวคือในขั้นตอนการผลิตถั่วเหลือง ผลผลิตที่ออกสู่ตลาดจะมีจำนวนมาก ทำให้ถั่วเหลืองมีแนวโน้มคานราคาตลาดต่ำลง เกษตรกรไม่สามารถเก็บผลผลิตไว้รอจำหน่ายในช่วงเวลาที่ถั่วเหลืองมีราคาสูงได้ ปัญหาราคาคงต่ำจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น ถ้าปีใดผลผลิตถั่วเหลืองของโลกมีปริมาณมาก เพราะตลาดสินค้าเกษตรของไทยมีความผูกพันใกล้ชิดกับตลาดโลก เมื่อราคาสินค้าโลกเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลกระทบต่อราคาภายในเป็นอย่างมาก ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบหันไปสั่งซื้อและนำเข้าถั่วเหลืองจากต่างประเทศซึ่งมีราคาต่ำกว่า ทำให้ราคาถั่วเหลืองภายในประเทศตกต่ำ ซึ่งภาวะการขาดทุนจะตกอยู่กับเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลือง เป็นผลให้เกษตรกรขาดสิ่งจูงใจในการผลิตถั่วเหลืองสำหรับอุตสาหกรรมต่อไป

กระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดระเบียบการค้าภายในและการค้าระหว่างประเทศ จึงได้เข้าดำเนินการแทรกแซงโดยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าวเหลือง เพื่อให้เกษตรกรมีหลักประกันในด้านการตลาด และสามารถขายข้าวเหลืองได้ในราคาที่เป็นธรรม มีเสถียรภาพมากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ กระทรวงพาณิชย์ได้เริ่มดำเนินการมาโดยลำดับ โดยได้เข้าแทรกแซงตลาดด้วยการขอความร่วมมือฝ่ายเอกชนช่วยรับซื้อเมล็ดข้าวเหลืองในราคาเป้าหมายขั้นต่ำที่กำหนดตั้งแต่ปีการผลิต 2521/22 เป็นต้นมา จนกระทั่งในนโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองโดยมีการออกระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาและส่งเสริมการปลูกข้าวเหลืองให้ได้ผล

อย่างไรก็ตาม นโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลืองตลอดมา และนับวันปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจะยิ่งทวีความซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้นหากมิได้มีการแก้ไขให้ทันท่วงที ทั้งนี้ เนื่องจากการส่งเสริมให้เกษตรกรขยายการผลิตข้าวเหลืองให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศโดยใช้นโยบายควบคุมปริมาณการนำเข้าข้าวเหลืองเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้เกษตรกรทำการปลูกข้าวเหลืองโดยคำนึงถึงผลตอบแทนที่ตนจะได้รับในราคาที่สูงจากการช่วยเหลือของทางราชการและจะขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นโดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาประสิทธิภาพในการลดต้นทุนในการผลิตข้าวเหลือง อันเปรียบเสมือนการสร้างความอ่อนแอให้เกิดขึ้นในระบบการผลิต จึงทำให้ราคาข้าวเหลืองภายในประเทศยังคงสูงกว่าราคาข้าวเหลืองในตลาดโลก เป็นการผลักภาระให้กับผู้ต้องการใช้ข้าวเหลืองภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลในการเพิ่มต้นทุนการเลี้ยงสัตว์เพื่อส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องของบางกลุ่ม ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองที่ใช้อยู่ ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นพื้นฐานความรู้ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลืองทุกกลุ่ม

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงรายละเอียดของการผลิตและการตลาดข้าวเหลืองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนลักษณะพื้นฐานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลือง

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบอุตสาหกรรมข้าวเหลืองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของหัตถ์ต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลือง
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการนำเข้าข้าวเหลือง
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองที่ก่อให้เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

#### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัยที่ได้รับจากการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ถูกต้องและเหมาะสม โดยได้พิจารณาถึงการผลิตและการตลาดทั้งระบบอย่างแท้จริง และจะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยชี้ให้เห็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาของประเทศชาติโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าปกป้องผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การกำหนดนโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองที่ถูกต้องจะช่วยให้ประเทศบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตข้าวเหลืองตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจะเป็นการประหยัดเงินตราของประเทศจากการที่ต้องสูญเสียไปในการสั่งซื้อและนำเข้าข้าวเหลืองจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศได้ทางหนึ่ง นอกจากนี้แล้ว นโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองที่กำหนดขึ้นอย่างเหมาะสมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

- เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเหลือง จะได้รับผลตอบแทนในการขายผลผลิตของตนในราคาที่เป็นธรรมและมีเสถียรภาพ ไม่ต้องประสบปัญหาในการขายผลผลิตของตนในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนในการผลิต หรือจากการกำหนดราคาโดยพ่อค้าคนกลาง
- ผู้ใช้เมล็ดข้าวเหลืองเป็นวัตถุดิบ สามารถซื้อวัตถุดิบเมล็ดข้าวเหลืองภายในประเทศในราคาที่เป็นธรรมและมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการใช้ตลอดทั้งปี

- ผู้ใช้น้ำมันถั่วเหลือง สามารถหาซื้อน้ำมันถั่วเหลืองในราคาที่เป็นธรรมและมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการใช้
- ผู้ใช้กากถั่วเหลือง สามารถซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศในระดับราคาที่ใกล้เคียงกับตลาดโลก และสามารถซื้อได้ทันทีโดยไม่ต้องเสียเวลาในการสั่งซื้อและนำเข้าจากต่างประเทศซึ่งมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามมา
- ผู้บริโภค ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์จากการบริโภคถั่วเหลืองซึ่งเป็นแหล่งอาหารโปรตีนที่มีคุณค่าในราคาที่ไม่สูงนัก

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. จะศึกษาถึงนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์เท่านั้น ทั้งนี้ จะไม่ศึกษาถึงรายละเอียดของนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาการปลูกถั่วเหลืองซึ่งอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. จะศึกษาวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง โดยศึกษาจากประกาศ ระเบียบแห่งความต่าง ๆ ที่ได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่ปี 2525 เรื่อยมาจนถึงสิ้นปี 2529

#### ข้อตกลงเบื้องต้น

โดยที่การวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี จึงเห็นควรทำข้อตกลงเบื้องต้นถึงคำบางคำในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้กับผู้สนใจคือ

"นโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง" ให้ความหมายถึง แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานเศรษฐกิจของกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง โดยการใช้มาตรการทางด้านการควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นโดยอาศัยกฎหมายและระเบียบที่ประกาศใช้โดยกระทรวงพาณิชย์

"ปีการผลิต" ให้ความหมายถึง ช่วงระยะเวลาที่เริ่มนับตั้งแต่เดือนกันยายนถึงสิงหาคม ปีถัดไป ซึ่งเป็นช่วงเวลาผลผลิตข้าวเหลืองฤดูฝนเริ่มออกสู่ตลาด เช่น ปีการผลิต 2525/26 เริ่มนับตั้งแต่กันยายน 2525 ถึงปลายเดือนสิงหาคม 2526 ดังนั้น ปีการผลิตของข้าวเหลืองจึงไม่ตรงกับปีปฏิทินซึ่งจะทำให้การคำนวณเปรียบเทียบข้อมูลในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้บางส่วนอาจคลาดเคลื่อนไปบ้าง

### กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีในเรื่องนโยบายการนำเข้าข้าวเหลืองของรัฐบาลที่เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี 2525 จนถึงปัจจุบัน จึงขอทำความเข้าใจถึงกรอบแนวความคิดของคำว่านโยบายสาธารณะและกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยเป็นเบื้องต้นเสียก่อน เพื่อจะได้ทราบถึงขอบเขตการวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

คำว่า "นโยบายสาธารณะ" มีผู้ให้ความหมายหรือขอบเขตไว้มากมายหลายประการด้วยกัน พิตยา บวรวัฒนา (2527: 1 - 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่พยายามศึกษาว่า รัฐบาลเลือกทำและไม่ทำอะไร เพราะเหตุใด รัฐบาลมีแนวปฏิบัติอย่างไร และการกระทำของรัฐบาลก่อให้เกิดผลอะไรบ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นไปเพื่อทราบเหตุและผลของนโยบาย เหตุของนโยบายมีอะไรบ้าง ปัจจัยอะไรบ้างเป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐบาล ผลของนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง นโยบายของรัฐบาลสามารถแก้ไขบรรเทาปัญหาในสังคมมากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม นักวิชาการไทยอีกท่านหนึ่ง คือ ปกรณ์ ปรียากร (2520: 1 - 25) ได้กล่าวไว้ว่า การพยายามให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการแต่ละคน อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายมักจะอยู่ภายใต้พื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่ง คือโครงการสำคัญที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยจะต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติให้บรรลุสิ่งดังกล่าว

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศก็ได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะไม่แตกต่างกันไปจากนักวิชาการไทยเท่าใดนัก เช่น Thomas R. Dye (1981) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ ส่วน Ira Sharkansky (1970) ก็ได้ให้ความหมายคล้ายคลึงกันว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดกระทำ



เช่น บริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจเอกชน เป็นต้น นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ Jame Anderson (1979) กล่าวว่า นโยบายคือ แนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหา ดังนั้น นโยบายของรัฐก็คือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นโดยเจตนาเพื่อแก้ไขปัญหา

จากความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ข้างต้นค่อนข้างจะเป็นมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการทั้งหลายและจะปรากฏในคำร่าพื้นฐานทั่วไป ซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน และสอดคล้องกับคำนิยามของ David Easton (1953: 129) ที่ว่า นโยบายของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น การที่ผู้วิจัยได้ทำข้อตกลงเบื้องต้นในการให้ความหมายคำว่า นโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองจึงอยู่ในกรอบแนวคิดพื้นฐานทางด้านวิชาการ โดยนโยบายดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง โดยกำหนดวิธีปฏิบัติซึ่งแสดงออกมาในรูปของ ประกาศ ระเบียบ และแจ้งความของทางราชการ และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมาย

สุจิตรา บุญรัตพันธุ์ (2528: 31) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมักจะเน้นในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- นโยบายมองในแง่ของระบบ
- กระบวนการในการวางแผนและปฏิบัติตามนโยบาย
- เนื้อหาสาระของนโยบาย
- อิทธิพลหรือพลังต่อรอง
- พฤติกรรมในการกำหนดนโยบาย
- การวิจัยในแง่ของการหาสาเหตุและประเมินผล
- การหามาตรการในการกำหนดนโยบายและเลือกนโยบายที่ดีกว่า

สำหรับการวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเน้นในส่วนสำคัญ 3 ด้านด้วยกัน คือ

1. วิเคราะห์กระบวนการในการกำหนดนโยบาย

2. วิเคราะห์จุดยืนและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย
3. การประเมินผลของนโยบาย

กรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์จะอาศัยรูปแบบกลุ่ม (Group Model) เป็นแนวความคิดหลัก กล่าวคือ จะพิจารณาว่านโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม คนที่มีความคิดความอ่านเหมือนกันมีแนวโน้มรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทำการเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล กลุ่มจึงเป็นเสมือนตัวเชื่อมระหว่างบุคคลกับรัฐบาล การเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม เพื่อแย่งกันกำหนดนโยบายสาธารณะให้ออกมาตรงตามความต้องการและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด ดังนั้นระบบการเมืองจึงมีหน้าที่ประสานความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ โดยการสร้างกติกากการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม จัดการประนีประนอม และจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มให้ออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ และบังคับให้นโยบายสาธารณะนั้นได้รับการปฏิบัติตาม กลุ่มใดมีอิทธิพลมาก นโยบายสาธารณะมักจะโอนเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มนั้น เพราะฉะนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้วนโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงไม่หยุดอยู่กับที่ แต่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ปัจจัยที่มีอิทธิพลของกลุ่ม ได้แก่ จำนวนกลุ่ม ความมั่งมี ความเข้มแข็งขององค์การ เส้นสายเชื่อมโยงกับผู้อำนาจในการตัดสินใจ และความสามัคคีภายในกลุ่ม (Thomas R.Dye 1984: 26 - 28)

อีกสิ่งหนึ่งที่ควรทำความเข้าใจ คือ ในทางปฏิบัติแล้วคนมักจะเป็นสมาชิกของหลาย ๆ กลุ่มพร้อม ๆ กัน ทำให้ความคิดแต่ละกลุ่มไม่แตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ กลุ่มต่าง ๆ ด้วยกันเอง จะคอยตรวจสอบและสร้างดุลอำนาจระหว่างกัน กลุ่มใดพยายามมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่น ๆ จะถูกกลุ่มที่เหลือรวมกันคานอำนาจของกลุ่มนั้น (พิทยา บวรวัฒนา 2527: 8)

นอกจากนั้น เพื่อเป็นการขยายให้เห็นถึงรายละเอียดของจุดยืนและบทบาทของแต่ละกลุ่มได้อาศัยกรอบแนวความคิดจาก "ทฤษฎีระบบย่อยการเมืองและเศรษฐกิจขององค์การสาธารณะ" (Gary L.Wamsley และ Mayer N. Zald 1976) โดยนำมาใช้ในส่วนของการเมืองภายนอกองค์การ (External Political Aspects) เพื่อพิจารณาว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

(focal actor) และผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น (Relevant others) เพื่อให้ได้มาซึ่งความชอบธรรมที่หน่วยงานเจ้าของนโยบายจะปฏิบัติตามให้บรรลุเป้าหมายตามความชอบธรรมของตน (Legitimacy)

### ระเบียบวิธีวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการพิจารณาปรากฏการณ์จากสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงในทุกแง่ทุกมุม ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ได้รวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

1. เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวกับตัวเหลืองทั้งจากส่วนราชการและเอกชน
2. ประกาศ ระเบียบ แจ้งความของกรมการค้าต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์

นอกเหนือจากข้อมูลที่สามารถนำมาเปิดเผยได้ข้างต้น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังได้จากบันทึก รายงานการประชุม ตลอดจนหนังสือของส่วนราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องตัวเหลือง จึงมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สามารถอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลได้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากประสบการณ์ของผู้วิจัยซึ่งได้ปฏิบัติงานในกรมการค้าต่างประเทศเป็นระยะเวลานานพอสมควร และยังคงเคยปฏิบัติงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการนำเข้าตัวเหลืองมาก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่า การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาที่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

### การเสนอเรื่อง

ในการเสนอวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้เสนอบทศึกษา 5 บท ที่สำคัญ คือ

- |                |  |
|----------------|--|
| <u>บทที่ 1</u> | บทนำ   |
| <u>บทที่ 2</u> | สถานการณ์ทั่วไปของตัวเหลืองจะศึกษาสภาพการผลิต การตลาดของโลกและของไทย ตลอดจนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้ค้า                           |
| <u>บทที่ 3</u> | นโยบายการนำเข้าตัวเหลือง จะศึกษาประกาศ ระเบียบ แจ้งความของกรมการค้าต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดนโยบายการนำเข้าตัวเหลือง |

- บทที่ 4 วิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง วิเคราะห์หน้าที่ความรับผิดชอบจุกจุกและบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง ศึกษาถึงลักษณะความสัมพันธ์ทั้งในด้านสนับสนุนและคัดค้านของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ในการผลักดันแนวนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ให้อุตสาหกรรมแก่กลุ่มของตนเองมากที่สุด ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
- บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ