วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 1-22

ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการเกษตรแปลงใหญ่ กับระบอบการเมืองช่วง พ.ศ. 2557-2561: กรณีศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในภาคตะวันออก ประเทศไทย

วีระ หวังสัจจะโชค[1]

Received: July 3, 2019
Revised: September 11, 2019
Accepted: April 21, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีเป้าหมายในการศึกษาอยู่สองประการ ประการแรก เพื่อศึกษานโยบายด้านการเกษตรผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ภายใต้บริบทของระบอบการปกครองของไทยช่วง พ.ศ. 2557-2561 และประการที่สอง เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ของรัฐและระบบราชการ ในการทำงานระดับพื้นที่ภาคตะวันออก โดยใช้กรอบการศึกษาจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยกับกระบวนการนโยบายสำหรับการอธิบายลักษณะเฉพาะของระบอบการเมืองไทยช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 ผ่านการสำรวจเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดเวทีระดมความคิดเพื่อเก็บข้อมูลในระดับพื้นที่ภาคตะวันออก จำนวน 6 เวที ใน 3 จังหวัด (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง) ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยช่วง พ.ศ. 2557-2561 เน้นในเรื่องการตัดสินใจและต้องการผลลัพธ์อย่างรวดเร็วจากกระบวนการนโยบาย เนื่องจากเป้าหมายใน 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) การสร้างความชอบธรรมผ่านผลงาน 2) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการเมืองของนักวิชาการในการสร้างนโยบายที่เน้นกระบวนการรวมกลุ่มของเกษตรกร มากกว่าการช่วยเหลือด้านผลผลิต และ 3) การใช้กลไกที่เป็นอำนาจพิเศษในการช่วยตัดสินใจนโยบาย โดยในพื้นที่ภาคตะวันออกพบว่านโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ที่มีทั้งประสบความสำเร็จและล้มเหลว เพราะข้อจำกัดในเรื่องเวลาและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ภาคราชการต้องเผชิญ ทำให้นโยบายต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามความต้องการของรัฐบาล

คำสำคัญ นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่, กระบวนการนโยบาย, ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย, เศรษฐกิจการเมืองภาคตะวันออก

[1] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: weera36448@gmail.com

Relationships of Large-Scale Farming Scheme and Political Regime from 2014 to 2018: A Case Study of Large-Scale Farming in the Eastern Region, Thailand

Weera Wongsatjachock[2]

Abstract

This article aims to study two issues. First, the research studies the large-scale farming policy under the circumstance of Thai political regime between 2014 and 2018. Second, the research demonstrates the relationship between the large-scale farming policy process and bureaucracy in the Eastern region by using non-democratic political mechanisms. In terms of conceptual framework, the research article uses the approach of non-democratic regime and policy process to analyze situations of political regime from 2014 to 2018. To collect data, research methods consist of documentary reviews, in-depth interviews, and focus groups in the eastern region, including six groups in three provinces (Chachoengsao, Chonburi, and Rayong). In the case of the large-scale farming policy, the finding shows that economic development of non-democratic government from 2014 to 2018 needs efficient decision-making and outcomes in a short period of time. This is because of three reasons: 1) the government required performance legitimacy, 2) state and politics of expertise supported farmer organizations rather than products, and 3) non-democratic executive power employed policy. According to field study, the large-scale farming policy has both successes and failures because the process of policy implementation. This is why policy process changes gradually rather than implements instantly as the government decided.

Keywords Large Scale Farming Policy, Policy Process, Non-Democratic Regime, Political Economy of the Eastern Region

[2] Assistant Professor, Faculty of Social Science, Naresuan University, Phitsanulok 65000. E-mail: weera36448@gmail.com

1. บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจกับระบอบการเมืองเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ เพราะระบอบการเมืองเป็นโครงสร้างของรัฐที่กำหนดทิศทางการจัดสรรทรัพยากรและนโยบายสาธารณะในการเข้าไปดำเนินการในภาคเศรษฐกิจและสังคม (Schumpeter, 2003) และสำหรับประเทศไทยที่แม้ GDP จะมาจากภาคบริการและภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่ภาคเกษตรกรรมยังมีความสำคัญทั้งในเชิงของแรงงานและสัญลักษณ์ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาเชื่อมโยงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรกับระบอบการเมืองว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร ประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจถือว่าเป็นหัวใจของรัฐสมัยใหม่ที่อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อย่างไรก็ดีงานศึกษาหลายชิ้นพบว่าระบอบประชาธิปไตยมักทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จมากกว่า (Olson, 1993) แต่หลายกรณีประเทศที่เป็นอำนาจนิยมอย่างอ่อน (Soft Authoritarianism) กลับสามารถประสบความสำเร็จในการพัฒนาประชาธิปไตยได้เช่นกัน (Johnson, 1982; Nasir & Turner, 2013)

สำหรับประเทศไทยหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 ได้อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-Democratic Regime) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเงื่อนไขหรือปัจจัยในกระบวนการนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะของระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Gandhi & Przeworski, 2007, pp. 1279-1280) โดยงานของ Wongsatjachock (2015) ชี้ใช้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลทหารไทยที่หลังจากการเข้ามามีอำนาจในปี พ.ศ. 2557 ได้พยายามดำเนินการแก้ไขนโยบายจำนำข้าวและออกชุดนโยบายทางการเกษตรจำนวนมากเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในด้านเกษตรและหาแรงสนับสนุนจากประชาชนในชนบท

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาร่วมกันสถานการณ์การเมืองไทยที่รัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2557 ได้มีแนวนโยบายเรื่อง “ประชารัฐ” ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจฐานราก (Grass-Root Economy) จากชุมชน (กรมการปกครอง, 2559) โครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ก็เป็นผลจากชุดนโยบายดังกล่าวเช่นกัน โดยโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ หรือที่เรียกว่า “นาแปลงใหญ่” เป็นชุดนโยบายในการส่งเสริมการทำนาด้วยการผลิตจำนวนมากเพื่อสร้างอุตสาหกรรมทางการเกษตร (Agricultural Industry) ให้เกษตรกรสามารถรวมกลุ่มกันทำการผลิต ลดต้นทุนและเพิ่มอำนาจการต่อรอง รวมถึงการบริหารจัดการและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเกษตรกร – ผู้จัดการแปลง – ภาคเอกชน งานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักสองข้อประกอบด้วย

(1) เพื่อศึกษานโยบายด้านการเกษตรผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ภายใต้บริบทของระบอบการปกครองของไทยช่วง พ.ศ. 2557-2561 ที่เป็นระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

(2) เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ของรัฐและระบบราชการภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ในการทำงานระดับพื้นที่ภาคตะวันออก

บทความวิจัยนี้จึงประกอบไปด้วยสามส่วนหลัก โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงการทบทวนวรรณกรรมและกรอบการศึกษาในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายกับระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ส่วนที่สองจะกล่างถึงวิธีการวิจัยที่ใช้ข้อมูลเอกสารร่วมกับการศึกษาภาคสนาม และส่วนที่สามจะเป็นเรื่องของผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบเกี่ยวกับความแตกต่างกันในกระบวนการนโยบายจากระดับการตัดสินใจสู่การปฏิบัติของระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ที่เห็นได้จากการดำเนินโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่

2. ทบทวนวรรณกรรมและกรอบการศึกษา

ในงานศึกษาคลาสสิคทางด้านการเมืองเปรียบเทียบที่ได้ศึกษาบทบาทของรัฐบาลทหารกับการพัฒนาเศรษฐกิจในงานของ Guillermo O'Donnell (1988) เรื่อง Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966–1973, in Comparative Perspective ได้ศึกษาบทบาทของรัฐบาลทหารในการเป็น "ตัวแสดงหลัก" สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ และทหารเองมองว่าความเป็นทหารอาชีพ (Professionalism) ไม่ใช่การแยกตัวออกจาก "การเมือง" ตามข้อถกเถียงของ Huntington (1957) แต่ทหารจะต้องมีบทบาทนำในการพัฒนาเศรษฐกิจและขับเคลื่อนประเทศ แม้ว่าจะมีหลายข้อถกเถียงที่กล่าวว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะส่งผลให้เกิดสังคมประชาธิปไตย เช่น งานของ Lipset (1959) แต่ในงานของ O'Donnell (1988) ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมสู่สมัยใหม่สามารถทำให้เกิดขึ้นจากรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากระบอบประชาธิปไตย

เมื่อมาดูงานในยุคปัจจุบันพบว่า ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-Democratic Regime) ในทางวิชาการมักเผชิญกับปัญหาในการนิยามความหมายและสร้างกรอบแนวการวิเคราะห์ เพราะเนื่องมาจากนิยามและหลักเกณฑ์มีจำนวนมากทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและความไม่ลงรอยกันในการทำความเข้าใจระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่หากมามองในคำว่าระบอบเผด็จการ (Dictatorship) อาจถูกนิยามอย่างกว้างได้ว่าเป็นระบอบที่ผู้ปกครองได้รับอำนาจมาด้วยวิธีการอื่น นอกเหนือไปจากการแข่งขันผ่านการเลือกตั้ง (Gandhi, 2008, pp. 7-8, 20-31) หรือไม่ได้มาจากการต่อสู้แข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงโหวตของประชาชน (Schumpeter, 2003, p. 9) โดยอาจจะเป็นระบอบกษัตริย์ (Monarchy) ระบอบเผด็จการทหาร

(Military Dictatorship) ระบอบเผด็จการพลเรือน (Civilian Dictatorship) และระบอบเผด็จการในรูปแบบอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่สีเทา (Grey Zone) หรืออาจเป็นระบอบผสม (Hybrid Regime) หรืออาจเป็นระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขัน (Competitive Authoritarianism) ที่พบได้ในงานของ Schedler (2010) และ Levitsky and Way (2010) ก็ได้

การทำความเข้าใจ “สถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย” (Democratic Political Institutions) ในฐานะที่เป็นสถาบันสาธารณะที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น รัฐบาล ศาล ทหาร ราชการ องค์กรอิสระ โรงพยาบาล และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีความชอบธรรมจากทั้งการเลือกตั้งโดยประชาชนและความชอบธรรมจากกฎหมายแม้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง ประชาธิปไตยจึงไม่ใช่แค่ระบอบการปกครอง แต่เป็นระบบที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอย่างต่อเนื่อง (Democracy is more than a regime; it is an interacting system) (Linz & Stepan, 2001, pp. 97-99)

อย่างไรก็ดี สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ที่จะมาอธิบาย “สถาบันการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย” (Non-Democratic Institutions) ผ่านคำนิยามของ Linz (2000, p. 159) ที่ว่าระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian Regime) เป็นรูปแบบของระบบการเมืองที่จำกัดและไม่รับผิดชอบต่อพหุนิยมทางการเมือง โดยไม่มีการขับเคลื่อนทางการเมืองในมวลชน ไม่ว่าจะในระดับแคบหรือกว้าง เพราะการใช้อำนาจอยู่ภายใต้การบริหารของผู้นำหรือกลุ่มขนาดเล็กภายใต้ขอบเขตที่ไม่ชัดเจนแต่สามารถคาดการณ์การทำงานของระบอบได้ แต่งานชิ้นนี้ถูกโต้แย้งโดยงานของ (Gandhi, 2008, p. 109) การพัฒนาเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย จะสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นก็ต้องสร้างความสัมพันธ์ในการตกลงร่วมกันกับสถาบันทางการเมืองที่มีในระบอบประชาธิปไตยอย่างสภาและพรรคการเมือง ในการเจรจาต่อรองและสร้างแรงจูงใจในการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและดำเนินนโยบายสาธารณะ

งานวิจัยนี้จึงได้นำทฤษฎีและกรอบความคิดรวบยอดงานวิจัย (Conceptual Framework) จากงานเขียนคลาสสิคที่เชื่อมโยงระหว่างระบอบการปกครองระหว่างเผด็จการและประชาธิปไตยให้เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจเห็นได้จากงานของ Olson (1993) เรื่อง Dictatorship, Democracy, and Development ได้ชี้ถึงประเด็นของการปกครองแบบเผด็จการว่าเป็นรูปแบบของ “โจรที่อยู่ในที่ตั้ง” (Stationary Bandit) ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดและให้เหตุผลผ่านการเก็บภาษีจากประชาชน เพื่อรักษาสถานะของระเบียบ ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและสินค้าสาธารณะ การคุ้มครองประชาชนนี้จึงทำให้สังคมไม่ต้องกังวลกับโจรกลุ่มอื่น (Roving Bandits) ส่งผลให้ผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ส่งผลต่อระบอบเผด็จการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ดี ระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะ

ทำให้เกิดแรงจูงใจ (Incentives) ในการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่า เพราะปัจเจกบุคคลพร้อมที่จะลงทุนเพราะได้รับความคุ้มของในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสิทธิอื่นๆ ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในงานของ Olson (1993, p. 568) ได้ชี้ให้เห็นว่าสังคมเกษตรกรรมยังไม่สามารถเกิด “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ได้ เนื่องมาจากการรวมกลุ่มกันเพื่อแย่งชิงและรักษาผลประโยชน์จะเกิดจากกลุ่มขนาดเล็กเท่านั้น (Small Groups) กลุ่มขนาดใหญ่ไม่สามารถเข้ามาหาฉันทามติร่วมกันได้ เพราะมีแต่คนที่โดยสารฟรี (Free Riders) ทำให้มีโจรหลายกลุ่มมาแย่งทรัพยากรกันจนสุดท้ายเกิดสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) แต่ในการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจเข้าสู่เศรษฐกิจเงินตรา ทำให้เกิด “พรข้อแรกของมือที่มองไม่เห็น: ผู้นำของโจรกลุ่มต่างๆ ได้มีเหตุผลและรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง ด้วยการลงหลักปักฐาน สวมมงกุฎและสร้างรัฐบาลเพื่อปกครองแทนอนาธิปไตย” (the first blessing of the invisible hand: the rational, self-interested leader of a band of roving bandits is led, as though by an invisible hand, to settle down, wear a crown, and replace anarchy with government)

รัฐบาลจึงเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่รัฐมีเหตุผลในการรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง เพื่อจัดการสร้างกลไกในการใช้ความรุนแรงให้เกิดศักยภาพสูงสุด การเกิดรัฐบาลจึงไม่ได้มาจากการทำสัญญาประชาคมอย่างสมัครใจแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐบาลจึงเป็นผู้ประกอบการความรุนแรง (Violent Entrepreneurs) แม้ว่าจะกลายมาเป็นโจรที่อยู่ในที่ตั้งแล้ว แต่สังคมจะไม่เรียกคนเหล่านั้นว่าโจรอีกต่อไป แต่จะเรียกจากชื่อสกุลอันสูงส่งของพวกเขาแทน (Their Descendants Exalted Titles) (Olson, 1993, p. 568) จึงถือกำเนิดระบอบเผด็จการเพื่อเข้ามาผูกขาดอำนาจและทรัพยากรในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ระบอบอำนาจนิยมในหลายครั้งมีเหตุผล (Rational Autocrats) ในการสร้างแรงจูงใจในการส่งเสริมการลงทุนและการค้าของประชาชนในระบอบการปกครองนั้น เพื่อเป็นการสัญญาว่าจะไม่มีการยึดทรัพย์สินจากประชาชนในรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากการเก็บภาษี คำสัญญาดังกล่าวจึงทำให้ระบอบอำนาจนิยมสามารถดำรงอยู่ได้ แต่ด้วยช่วงเวลาของระบอบอำนาจนิยมมีระยะสั้น เพราะไม่มีกลไกในการให้ความชอบธรรมในการสืบทอดอำนาจที่ชัดเจน ทำให้คำสัญญาของระบอบอำนาจนิยมไม่น่าเชื่อถือ แม้ว่าระบอบอำนาจนิยมมักจะวางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวก็ตาม (Olson, 1993, p. 571)

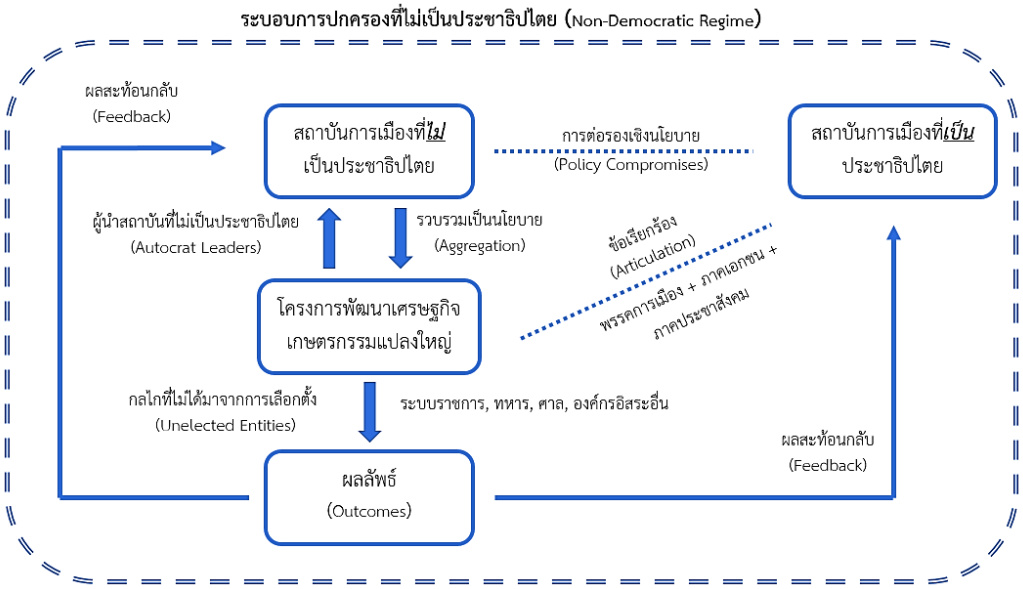
ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตย ผู้นำทางการเมืองแท้จริงแล้วช่วงระยะเวลาที่อยู่ในอำนาจอาจจะน้อยกว่าผู้นำในระบอบอำนาจนิยม ซึ่งดูเหมือนว่าจะทำให้ประสิทธิภาพในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ หากแต่ในระบอบประชาธิปไตยที่มั่งคงจะสามารถคาดเดาได้ (Predictable) ว่าจะมีกลไกในการถ่ายโอนอำนาจ

ภายใต้หลักนิติธรรม (Succession of Power Under the Rule of Law) การตัดสินของศาลและการมีกฎหมายรับประกันหลักสิทธิของปัจเจกบุคคล (The Adjudication and Enforcement of Individual Rights) จะทำให้ประชาชนสามารถคาดการณ์อนาคตในระยะยาวได้ จนทำให้ประชาชนมีแรงจูงใจในการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว เช่น การธนาคาร การประกัน ระบบตลาดแบบทุนนิยม จะทำงานได้ดีในระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ (Stable Democracy) ส่งผลให้ประเทศดังกล่าวมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเช่นกัน (Olson, 1993, p. 572)

ด้วยเหตุนี้แม้ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย (Non-Democratic Regimes) แต่หากจะทำให้การปกครองดำรงอยู่ได้จะต้องได้รับการยอมทำตามและความร่วมมือ (Compliance and Cooperation) จาก “สถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย” (Democratic Institutions) อย่างสภาและพรรคการเมือง เพื่อจัดการการเจรจาต่อรองต่างๆ ในเชิงนโยบาย (Policy Compromises) เพื่อหาความต้องการของกลุ่มต่างๆ และสร้างข้อตกลงร่วมกัน (Policy Preferences and Forge Agreements) เพราะฉะนั้น ผู้นำเผด็จการจะสามารถตัดสินใจในนโยบายต่างๆ ได้จะต้องมีสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมาช่วยในการเป็นเครื่องมือสำหรับการตัดสินใจเลือกร่วมกันในกลุ่มชนชั้นนำ (Instruments of Co-Optation) เพื่อให้รัฐบาลสามารถมีนโยบายและผลลัพธ์ (Policies and Outcomes) จากการทำงานได้ เพราะสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยสามารถจัดการกลุ่มผลประโยชน์ แบ่งปันข้อมูล และเปิดพื้นที่ในการเจรจาต่อรองได้ (Gandhi, 2008, pp. xviii-xix, 109)

ดังนั้น กรอบความคิดรวบยอดของงานวิจัยนี้เริ่มศึกษาจากภาพรวมของงานวิจัยคือบริบทของ “ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย” ที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองในรูปแบบเฉพาะสำหรับการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในภาคเกษตร กล่าวคือ “สถาบันการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย-สถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย” จะมีความสัมพันธ์ผ่านการต่อรองเชิงนโยบาย ซึ่งสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างพรรคการเมืองในสภาวะปกติจะเป็นผู้รวบรวมผลประโยชน์มาทำเป็นนโยบาย แต่ในสภาวะที่อยู่ภายใต้ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย พรรคการเมือง ภาคเอกชน และประชาสังคมต่างมีหน้าที่เพียงการให้ข้อเรียกร้องผลประโยชน์ในภาคเกษตรเท่านั้น แตกต่างจากสถาบันการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เข้ามามีบทบาททั้งในการเป็นผู้รวบรวมข้อเรียกร้องและตัดสินใจนโยบายผ่านผู้นำรัฐบาล และเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกลไกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น ระบบราชการ ทหาร ศาล และองค์กรอิสระอื่นๆ ซึ่งในกระบวนการนโยบายจะมีเป้าหมายอยู่ที่ผลลัพธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเกษตรผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ และผลของการดำเนินนโยบายจะกลายมาเป็นผลสะท้อนกลับ ทั้งแง่บวกและแง่ลบ ที่กระทบต่อทั้งสถาบันการเมืองที่เป็นและไม่เป็นประชาธิปไตย

แผนภาพที่ 1 กรอบการความคิดรวบยอดงานวิจัย (Conceptual Framework)



3. วิธีการวิจัย

3.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการการสำรวจเอกสาร (Documentary Research) การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ด้วยคำถามแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Questions) โดยอาศัยแนวการสัมภาษณ์ (Interview Guide) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ (Key-Informants) เกี่ยวกับนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ในภาคตะวันออก และจัดเวทีระดมความคิด (Focus Groups) ใน 6 พื้นที่[3] โดยคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีดังนี้

[3] งานวิจัยฉบับนี้ขอสงวนไม่ระบุชื่อผู้เข้าร่วมสัมภาษณ์ และพื้นที่เฉพาะของเวทีระดมความคิดเห็นเพื่อดำเนินตามจริยธรรมวิจัยในการคุ้มครองสิทธิของผู้ให้ข้อมูล

ตารางที่ 1 คุณสมบัติของตัวแสดงให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและเวทีระดมความคิด

คุณสมบัติ	จำนวน
ผู้กำหนดนโยบายในฝ่ายการเมือง	1 คน
ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนกลาง ■ ข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ■ ข้าราชการในกรมการค้าภายใน	2-3 คน
ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ■ ข้าราชการผู้รับผิดชอบในโครงการแปลงใหญ่ ฉะเชิงเทรา ■ ข้าราชการผู้รับผิดชอบในโครงการแปลงใหญ่ ชลบุรี ■ ข้าราชการผู้รับผิดชอบในโครงการแปลงใหญ่ ระยอง	3-5 คน
ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรที่ดูแลพื้นที่เกษตรกรรมแปลงใหญ่ **แปลงใหญ่ ฉะเชิงเทรา**: ตำบลบึงน้ำรักษ์ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว, ตำบลท่ากระดานและตำบลทุ่งพระยา อำเภอสนามชัยเขต **แปลงใหญ่ ชลบุรี**: ตำบลนาเริก และตำบลนามะตูม อำเภอพนัสนิคม **แปลงใหญ่ จังหวัดระยอง**: ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง	10-20 คน (เวทีระดมความคิด)
นักวิชาการและนักประชาสังคมด้านเกษตรกรรม	3 คน

3.2 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตในเชิงเนื้อหา ในงานศึกษานี้เน้นการทำความเข้าใจการทำงานของ “ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย” ในการดำเนินกระบวนการทางนโยบายว่ามีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากในสภาวะปกติอย่างไร การศึกษาจึงเน้นในเชิงการปฏิบัติการของนโยบายและการพัฒนาภาคเกษตรเท่านั้น มิได้มุ่งหวังศึกษากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ในภาพรวม และไม่ได้มุ่งหวังในการประเมินผลของนโยบายว่าสำเร็จหรือไม่ เพราะงานวิจัยนี้ไม่ใช่งานในกลุ่มนโยบายวิเคราะห์ (Policy Analysis) ที่จะเน้นการประเมิน วัดผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์และความเสี่ยง แต่งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานในกลุ่มนโยบายศึกษา (Policy Studies) ที่เน้นในเรื่องการอธิบายนโยบายในฐานะปรากฏการณ์ ที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม

ขอบเขตในเชิงคำอธิบายและพื้นที่การศึกษา ในงานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาพื้นที่ภาคตะวันออกอันเป็นพื้นที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยศึกษา 3 จังหวัด 6 พื้นที่ประกอบด้วย

- ตำบลบึงน้ำรักษ์ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา (พื้นที่ลุ่มแม่น้ำกึ่งเมืองกึ่งชนบท)
- ตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (พื้นที่ราบสูงภาคตะวันออก)
- ตำบลทุ่งพระยา อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (พื้นที่ราบสูงภาคตะวันออก)
- ตำบลนาเริก อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี (พื้นที่ติดเขตอุตสาหกรรม)
- ตำบลนามะตูม อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี (พื้นที่ติดเขตอุตสาหกรรม)
- ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง (พื้นที่ติดเขตอุตสาหกรรม)

ขอบเขตในเชิงเวลา ในงานวิจัยฉบับนี้จะเน้นในเรื่องของการศึกษานโยบายเกษตรแปลงใหญ่ ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา บริบทของการศึกษาจึงเน้นในช่วงของรัฐบาลดังกล่าวในปี พ.ศ. 2557-2561 ภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าวที่ส่งผลต่อกระบวนการนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรอย่างโครงการเกษตรแปลงใหญ่

4. ผลการศึกษา

4.1 ระบอบการเมืองเชิงการกำหนดนโยบาย

ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวหลายด้าน โดยหนึ่งในประเด็นสำคัญคือการยกเลิกนโยบายจำนำข้าว ซึ่งเป็นนโยบายที่เป็นใจกลางความขัดแย้งทางการเมืองและการชุมนุมประท้วงของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในช่วงปี พ.ศ. 2556-2557 และทดแทนด้วยนโยบายข้าวในลักษณะอื่น แต่ก่อนจะลงไปถึงรายละเอียดของนโยบายข้าวหลังยุคจำนำข้าว อาจต้องมาพิจารณาถึงการจัดตั้งคณะกรรมการกลางชุดใหม่ในการดูแลนโยบายข้าวภายใต้แนวคิดของรัฐบาลใหม่ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) เพื่อมาทดแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) มาดูแลภาพรวมของการจัดการนโยบายข้าวและเกษตรกร (กรมการค้าภายใน, 2557) ประกอบกับการใช้อำนาจของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการออกประกาศและมาตรการสำคัญที่ใช้อำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 ที่หัวหน้า คสช. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับภาคเกษตรเพื่อเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายเกษตรในช่วง พ.ศ. 2557-2560 เกี่ยวกับภาคเกษตร เช่น คำสั่งที่ 116/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่วมจัดทำยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรเป็นรายพืชเศรษฐกิจ 4 สินค้า (Roadmap) คือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน และอ้อย และ คำสั่งที่ 39/2558

เรื่อง การคุ้มครองการบริหารจัดการข้าวคงเหลือในการดูแลรักษาของรัฐและการดำเนินการต่อผู้ต้องรับผิด เป็นต้น

นโยบายทางด้านการเกษตรกลายมาเป็นประเด็นสำคัญทางการเมือง เนื่องจากกรณี “นโยบายจำนำข้าว” ที่เป็นประเด็นสำคัญในการชุมนุมประท้วงของกลุ่ม กปปส. และได้มีการฟ้องคดีรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จากโครงการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ซึ่งศาลฎีกาฯ มีคำวินิจฉัยว่า เป็นการขายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพิพากษาจำคุก น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นเวลา 5 ปี เนื่องจากการกระทำของน.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 ลงโทษจำคุก 5 ปี เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2560

ด้วยเหตุนี้ ทำให้ประเด็นในเรื่องของนโยบายด้านการเกษตรกลายเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคเกษตรในทิศทางที่แตกต่างไปจากการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยวิธีการของนโยบายจำนำข้าวแบบเดิม

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คือ พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ ได้วิเคราะห์สภาพปัญหาของภาคเกษตรไทย ที่ส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตแบบเกษตรรายย่อย ที่มีฟาร์มในการถือครองขนาดเล็ก และการผลิตเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้ภาคเกษตรต้องเผชิญกับปัญหาและข้อจำกัดในหลายด้าน ทั้งในเรื่องของรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกร ปัญหาราคาต้นทุนการผลิตที่สูง เช่น ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าปัจจัยการผลิต ค่าเช่าเครื่องจักร และค่าจ้างแรงงาน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงการขาดอำนาจในการต่อรองของเกษตรกรในกระบวนการผลิต (Production Process) การจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) และปัญหาในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเทคโนโลยีในการผลิต (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559)

จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิด “นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่” ขึ้นมาจากการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2558 อย่างพลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ เพื่อมีเป้าหมายในการลดต้นทุนการผลิต โดยการรวมแปลงการผลิตของเกษตรกรเป็นแปลงใหญ่จะก่อให้เกิดกิจกรรมลดต้นทุนการผลิต และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันให้กับสินค้าเกษตร โดยการเริ่มต้นโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่จะมีการกำหนด “เขตพื้นที่เหมาะสมสำหรับการผลิต” สินค้าทางการเกษตร 20 ชนิด มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ 1) เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มและบริหารจัดการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการรวมกันผลิตและรวมกันจำหน่าย โดยมีตลาดรองรับที่แน่นอน และ

2) เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตและมีผลผลิตต่อหน่วยเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลผลิตมีคุณภาพได้มาตรฐาน ภายใต้การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559, น. 2-3) ในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ทั้งหมดจำนวน 268 แปลง โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

(1) แปลงต้นแบบจังหวัดละ 1 แปลง รวมเป็น 76 แปลง เพื่อพัฒนาเป็นต้นแบบของระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ในการผลิตสินค้าเกษตร เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนกันยายน 2558 - ธันวาคม 2559

(2) แปลงทั่วไป จำนวน 192 แปลง เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนกันยายน 2558 - ธันวาคม 2559

(3) แปลงใหม่ สำหรับพื้นที่ที่มีความพร้อมในการเพิ่มจำนวนแปลงใหม่ร้อยละ 10 โดยเริ่มดำเนินการเมื่อเดือนตุลาคม 2559 - ธันวาคม 2560

ในด้านของผลผลิต เกษตรกรรมแปลงใหญ่แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มพื้นที่หลักประกอบด้วย

(1) พืชไร่ ปาล์มน้ำมัน ยางพารา และข้าว มีพื้นที่รวมกันตั้งแต่ 1,000 ไร่ ขึ้นไป และเกษตรกรสมัครใจเข้าร่วมโครงการไม่น้อยกว่า 50 รายขึ้นไป

(2) ไม้ผล พืชผัก ไม้ดอกไม้ประดับ หรือพืชอื่นๆ มีขนาดพื้นที่ 300 ไร่ขึ้นไป หรือเกษตรกรสมัครใจเข้าร่วมโครงการไม่น้อยกว่า 50 รายขึ้นไป

(3) ประมงและปศุสัตว์ ควรมีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ 300 ไร่หรือหน่วยขึ้นไป (สินค้าปศุสัตว์ให้คิดเป็นหน่วยปศุสัตว์ โค 1 ตัว เท่ากับ 0.65 หน่วย กระบือ 1 ตัว เท่ากับ 0.70 หน่วย แพะ-แกะ 1 ตัว เท่ากับ 0.10 หน่วย สัตว์ปีก 1 ตัว เท่ากับ 0.01 หน่วย)

อย่างไรก็ดี “ต้นตอทางความคิด” ของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่สามารถย้อนกลับไปได้จากข้อเสนองานเรื่อง “การสร้างความคุ้มค่าโดยขนาด” (Economies of Scale) เป็นแนวทางในการพัฒนาภาคเกษตรที่นำโดยกลุ่มความคิดของนักวิชาการในสำนักสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในงานวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้าของ นิพนธ์ พัวพงศกร (2556) ที่ว่า

> *“... ทางออก คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ข้าวไทยมุ่งสู่การผลิตและการค้าข้าวคุณภาพเพื่อยกระดับรายได้ชาวนาไทยให้สูงขึ้น ทางเลือกของชาวนาในอนาคตมี 3 ทาง ได้แก่ (1) การลดต้นทุนการผลิตและ/หรือการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ (2) การเพิ่มผลผลิตต่อเกษตรกร การวิจัยพบว่าหากเกษตรกรเพิ่มการใช้เครื่องจักรกลการเกษตร**และเพิ่มขนาดฟาร์มแล้วผลิตภาพของแรงงานจะสูงขึ้น** และ (3) การผลิตข้าวคุณภาพ หรือข้าวที่มีราคาสูงขึ้น เช่น การผลิตข้าวหอมมะลิให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น การส่งออกข้าวนึ่ง*

ที่ขายได้ราคาสูงกว่าข้าวขาว การผลิตผลิตภัณฑ์จากข้าว หรือเทคโนโลยีทางเวชภัณฑ์ เช่น ผลิตภัณฑ์ยาจากข้าว สารต้านมะเร็ง เป็นต้น..." (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2556, หน้า V)

โดยในงานวิจัยฉบับดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอในการเพิ่มผลผลิตต่อเกษตรกรด้วยวิธีการเพิ่มขนาดฟาร์มให้ใหญ่ขึ้น พร้อมกับการใช้เครื่องจักร เนื่องจากประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับหลายประเทศในยุโรปและออสเตรเลียที่เป็นประเทศที่มีที่ดินเหลือเฟือ แต่ขาดแคลนแรงงาน ทำให้การขยายขนาดฟาร์มผลิตจะเพิ่มผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้น และช่วยกระตุ้นให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลง ในที่นี้รวมไปถึงการเพิ่มขนาดฟาร์มจะสำเร็จได้ต่อเมื่อมีการย้ายแรงงานเกษตรส่วนเกินที่มีจำนวนร้อยละ 40 ของผู้ทำงานในภาคเกษตร ให้ออกไปทำงานนอกภาคเกษตรด้วย จะทำให้เกิดการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ (Yield) ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2556, น. 8-10)

สาเหตุที่งานวิจัยฉบับนี้ได้กลายมาเป็นต้นตอทางความคิดของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่เนื่องมาจากคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ที่มีนายกรัฐมนตรีคือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธานกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวโดยตำแหน่ง ได้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิในด้านข้าวจำนวน 3 ท่าน โดยได้มี คำสั่งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ที่ 1/2557 ว่าด้วยเรื่อง แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว 3 ท่านประกอบด้วย

(1) นายนิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

(2) นายอำนวย ปะดิเส สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ และคณะกรรมการประจำสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(3) ร.ต.ท.เจริญ เหล่าธรรมทัศน์ นายกสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

จากความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจพิเศษและข้อเสนอความคิดของนักวิชาการที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ทำให้มีการใช้อำนาจพิเศษจากรัฐธรรมนูญชั่วคราวและระบบการเมืองแบบปิดในการดำเนินนโยบาย ซึ่งสำหรับนโยบายในภาคเกษตรและโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ก็เป็นหนึ่งในนโยบายที่ได้ถูกตัดสินใจภายใต้รัฐบาลดังกล่าว เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด พร้อมกับการเชื่อมโยงหน่วยงานราชการและนักวิชาการให้เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการรวมกลุ่มเกษตรกร

จากการดำเนินนโยบายพบว่าการออกแบบนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่มีไว้เพื่อเป้าหมายสามประการ ประการแรก นโยบายเกษตรของรัฐบาลช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 ได้มีการสนับสนุนเกษตรกรอย่างมากและหลากหลายนโยบาย เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง

รัฐบาลหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ตัวอย่างเช่น การจ่ายเงินจำนำข้าวให้ชาวนา เป็นต้น เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองจากปัญหาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พร้อมกับการออกชุดนโยบายใหม่จำนวนมากเข้ามาใช้ในภาคเกษตร โดยหนึ่งในนโยบายสำคัญ คือ เกษตรกรรมแปลงใหญ่ ที่มีเป้าหมายในการลดต้นทุน เพื่ออำนาจต่อรองในการขาย และสร้างการรวมกลุ่มของชาวนาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์มากขึ้น โดยไม่เน้นการใช้ราคาจำนำผลผลิตแบบเดิม แม้ว่าจะยังมีโครงการที่คล้ายจำนำข้าวอยู่ก็ตาม คือ นโยบายสินเชื่อชะลอการขายจนกล่าวได้ว่าการใช้นโยบายของรัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2557 เป็นความพยายามสร้าง**ความชอบธรรมผ่านผลงาน (Performance Legitimacy)** เพื่อทดแทนความชอบธรรมที่มาจากการเลือกตั้ง (Electoral Legitimacy) ที่รัฐบาลเก่ามีอยู่ โดยเน้นไปที่การสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคเกษตรผ่านนโยบายของรัฐที่หลากหลาย

ประการที่สอง การเกิดขึ้นของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ไม่ได้เกิดขึ้นโดยรัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2557 เพียงลำพัง แต่หากมีแนวคิดที่ก่อตัวในกลุ่มนักวิชาการและเทคโนแครตที่ต้องการสร้างระบบ “รวมผลิตและรวมขาย” ให้เกิดขึ้นในภาคเกษตรไทยเพื่อให้มีความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ซึ่งแนวทางดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนมากนักจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์เน้นไปที่การแทรกแซงกลไกตลาดผ่านการจำนำผลผลิตมากกว่า ทำให้เมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น ชุดความคิดเรื่องการรวมกลุ่มทำการเกษตรจึงได้เติบโต และถูกตัดสินใจใช้จริงในช่วงเวลาต่อมา สะท้อนให้เห็นถึง**การเมืองของความเชี่ยวชาญของนักวิชาการ (Politics of Expertise)** (Fischer, 2009) หรือกล่าวอย่างง่ายได้ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งสนใจการแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตร (Output) ที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือโดยตรง ในขณะที่รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งสนใจเรื่องปัจจัยนำเข้าทางการเกษตรและกระบวนการรวมกลุ่ม (Input and Process) เพื่อเข้าไปต่อรองในกลไกตลาด

ประการที่สาม ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหลังปี พ.ศ. 2557 ได้ดำเนินกระบวนการนโยบายในภาคเกษตรผ่าน**การใช้อำนาจพิเศษ** เช่น มาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) 2557 ในหลายประเด็น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลใช้การตัดสินใจนโยบายและต้องการผลลัพธ์ที่รวดเร็ว ซึ่งสำหรับนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ รัฐบาลตั้งเป้าหมายเริ่มในปี พ.ศ. 2558 โดยมีแปลงต้นแบบจังหวัดละ 1 แปลง รวมเป็น 76 แปลง เพื่อพัฒนาเป็นต้นแบบของระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ในการผลิตสินค้าเกษตร และขยายออกไปเป็น 192 แปลง ในปี พ.ศ. 2559 จนในปี พ.ศ. 2560 มีเป้าหมายเพิ่มจำนวนแปลงใหญ่ใหม่ถึงร้อยละ 10 การเพิ่มจำนวนแปลงใหญ่ ไม่ได้หมายความเพียงการเพิ่มจำนวนการรวมกลุ่มการผลิตเท่านั้น แต่รวมไปถึงการรวมกลุ่มการขายและหาตลาดในการรองรับผลผลิตใหม่ด้วย ทำให้จำเป็นต้องมี

การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐ องค์กรการเกษตร กลุ่มเกษตรกร และภาคเอกชน ซึ่งภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

ดังนั้น ในระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายในภาคเกษตรอย่างมาก โดยนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่กลายมาเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ-เอกชน-กลุ่มเกษตรกรในการดำเนินนโยบายร่วมกัน นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่มีเป้าหมายที่ดีในการสร้างการรวมกลุ่มเกษตรกรให้เข้มแข็ง อย่างไรก็ดี นโยบายดังกล่าวได้สอดคล้องกับโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐอื่นที่ถูกตั้งคำถามกับการทำงานร่วมกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เช่น โครงการสานพลังประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ที่มีภาคเอกชนเข้ามารับผิดชอบในโครงการของรัฐจำนวนมาก เป็นต้น

4.2 ระบอบการเมืองในเชิงการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

เมื่อนำการดำเนินนโยบายสำหรับกลไกการนำนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ไปปฏิบัติตามแผนภาพที่ 2 จะประกอบไปด้วย 2 กลุ่มสำคัญ คือ ทีมผู้จัดการแปลงเป็นส่วนงานราชการส่วนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งจากอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ของจังหวัด และทีมสนับสนุนการดำเนินการ แบ่งเป็น ทีมทำการตลาด ทีมลดต้นทุนการผลิต และทีมบริหารจัดการ ดังนี้

แผนภาพที่ 2 กลไกลการนำนโยบายโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ไปปฏิบัติ



ที่มา: สรุปจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559)

(1) ทีมตลาด: สำนักงานสหกรณ์จังหวัด ร่วมกับสำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และภาคส่วนเศรษฐกิจของจังหวัด เช่น สภาหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธนาคารจังหวัด เป็นต้น มีหน้าที่ในการวิเคราะห์เป้าหมายในแผนพัฒนาแปลงใหญ่ แผนปฏิบัติงานแปลงใหญ่ เพื่อวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทานของสินค้าเกษตรที่เข้ามาอยู่ในโครงการแปลงใหญ่ และสนับสนุนในด้านของการตลาดทั้งระบบ เพื่อหาตลาดใหม่สำหรับสินค้านั้น

(2) ทีมลดต้นทุนการผลิต: สำนักงานเกษตรจังหวัด ร่วมกับหน่วยงานที่ประเมินประสิทธิภาพการผลิต เช่น สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด โครงการชลประทานจังหวัด และหน่วยงานในกรมวิชาการเกษตร กรมการข้าว กรมหม่อนไหมในจังหวัดนั้นๆ โดยมีบทบาทหน้าที่หลักในด้านของการวิเคราะห์การลดต้นทุนการผลิต การเพิ่มผลผลิตและพัฒนาคุณภาพผลผลิต ให้บรรลุเป้าหมาย

(3) ทีมบริหารจัดการ: สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ร่วมกับสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์จังหวัด สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในพื้นที่ (สศท.) และหน่วยงานความร่วมมือในด้านการพัฒนาอื่นๆ มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนที่รายแปลง สร้างและพัฒนาเกษตรกรให้เป็นผู้จัดการแปลง ในการสนับสนุนการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร ประสานการสนับสนุนกิจกรรมในด้านของแหล่งทุน การจัดการแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การให้ความรู้ด้านบัญชีต้นทุนอาชีพรายแปลง และประเมินผลสำเร็จของระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่

ตารางที่ 2 ผลการดำเนินงานเกษตรแปลงใหญ่ปี พ.ศ. 2561

แปลงใหญ่	จำนวนแปลง	พื้นที่ (ไร่)	เกษตรกร (ราย)
ปี 2559	597	1,403,438.41	95,169
ปี 2560	1,934	1,965,875	153,789
ปี 2561 (เป้าหมาย 1,838 แปลง)	506	364,073.3	28,508
รวม	3,037	3,733,386.71	277,466

ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559, ม.ป.ป.)

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นผลการดำเนินการเกษตรแปลงใหญ่ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 3,037 แปลง ใช้พื้นที่รวม 3,733,386.71 ไร่ และมีเกษตรกรเข้ารวม 277,466 ราย

สามารถจำแนกสินค้าได้เป็น 11 ประเภท ประกอบด้วย ข้าว พืชไร่ ไม้ยืนต้น ไม้ผล ปศุสัตว์ ผักและสมุนไพร ประมง ไม้ดอกไม้ประดับ แมลงเศรษฐกิจ หม่อนไหม และอื่นๆ

เมื่อพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของภาคตะวันออกในทางด้านเกษตรจะพบว่า ในส่วนของนาข้าว วิธีการผลิตและต้นทุนการผลิตในเขตชลประทานของภาคตะวันออกมีลักษณะคล้ายพื้นที่ภาคกลาง แต่มีภูมินิเวศทั้งพื้นที่ลุ่มแม่น้ำและที่ราบสูง โดยภาคราชการมีโครงการส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ มุ่งเน้นให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันผลิต ผ่านแรงจูงใจจาก ธกส. เป็นผู้ให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในอัตราร้อยละ 0.01 บาท และในส่วนเกษตรกรรมพืชสวนที่เป็นจุดเด่นของภาคตะวันออก ได้มีการส่งเสริมการทำพืชสวน เช่น มังคุด ฝรั่งและทุเรียนในลักษณะของเกษตรกรรมแปลงใหญ่ เป็นต้น ซึ่งสร้างรายได้สูงกว่านาข้าวมาก

จากการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ค้นพบว่าในด้านของการดำเนินการนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ตัวแบบในการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่ยั่งยืนและสามารถแข่งขันกับตลาดได้ คือ การที่เกษตรกรระดับปัจเจกบุคคลและครัวเรือน เข้ามาร่วมมือกับกลุ่มเกษตรกรในลักษณะวิสาหกิจชุมชนหรือสหกรณ์ ในด้านเงินทุนและรวมผลผลิตเข้าไปขายในตลาด และในต่างประเทศ แทนการขายผลผลิตหน้าฟาร์มแบบตัวใครตัวมัน โครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่จึงไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น แต่จำเป็นต้องมีการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ พบว่าช่วงเวลาที่ข้าราชการและเกษตรกรสามารถทำงานร่วมกันในโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่มีเพียง 7 เดือนต่อปีงบประมาณเท่านั้น ส่งผลให้การดำเนินนโยบายแทนที่จะได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เกิดกลุ่มเกษตรใหม่ และมีตลาดใหม่ตามเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้ กลับกลายเป็นการนำกลุ่มเกษตรกรเดิมที่ประสบความสำเร็จอยู่แล้วมาพัฒนาต่อยอด จากกลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์ มาเข้าร่วมโครงการแปลงใหญ่แทน สะท้อนให้เห็นว่าในกระบวนการนโยบายแม้จะมีการตัดสินใจและตั้งเป้าหมายให้ได้ผลลัพธ์อย่างรวดเร็ว แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติมีข้อจำกัด ทำให้นโยบายที่ปฏิบัติเป็นเพียงการนำไปใช้แบบ “ค่อยเป็นค่อยไป” (Incrementalism) จากผลงานที่เคยประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มของเกษตรกรในพื้นที่ เพื่อนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดเป้าหมายใหม่ในโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่

ในด้านของผลลัพธ์และผลสะท้อนจากพื้นที่ (Outcomes and Feedback) ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ที่ช่วยสนับสนุนกลุ่มที่มีศักยภาพ (Potential Group) ให้สามารถรวมกลุ่มและเติบโตได้ แต่ต้องเผชิญกับอุปสรรคในหลายพื้นที่ที่ไม่สามารถรวมกลุ่มเป็นแปลงใหญ่ และไม่สามารถหาตลาดใหม่ได้ จนกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายที่มีเวลาเพียง 7 เดือน ไม่เพียงพอต่อการสร้างการรวมกลุ่มของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพราะการรวมกลุ่มจำเป็นต้องอาศัยเวลาและงบประมาณที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การวัดผลสำเร็จแบบปีต่อปีอาจจะทำให้ภาพของการรวมกลุ่มเกษตรกรออกมาได้ไม่ชัดเจนนัก

ผลสะท้อนทำให้ชาวนาและเกษตรกรจำเป็นต้องมีการปรับตัวต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่ไม่มีนโยบายจำนำข้าวแบบรัฐบาลยิ่งลักษณ์แล้ว รายได้ที่หายไปทำให้ชาวนาต้องปรับตัวในด้านการทำงานที่หลากหลายมากขึ้น และต้องเปลี่ยนวิถีในการบริโภคให้ประหยัดขึ้น แม้ว่าจะมีนโยบายสวัสดิการรัฐในภาคเกษตรหลายรูปแบบที่เข้าไปในพื้นที่ เช่น โครงการนาแปลงใหญ่ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เงินช่วยเหลือปัจจัยการผลิตไร่ละ 1,000 บาท โครงการหมู่บ้านประชารัฐ เป็นต้น แต่เกษตรกรต้องการ “ความแน่นอน” ที่สามารถคาดการณ์ได้ว่าตนจะได้เท่าไหร่ในการขายผลผลิตทางการเกษตร ไม่เช่นนั้นแล้วจะทำให้ชาวนาต้องอาศัยการทำอาชีพที่หลากหลายอย่างในการหารายได้เพื่อเอาตัวรอด จึงทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต หรือกล่าวได้ว่าเกษตรกรต้องการความแน่นอนในเรื่อง “ผลผลิตที่สามารถขายได้” มากกว่า “กระบวนการรวมกลุ่ม”

อาจกล่าวได้ว่าชาวบ้านได้รับการช่วยเหลือที่หลากหลายจากรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นจัดการกับ “ปัญหารอง” มากกว่าที่จะแก้ไข “ปัญหาหลัก” คือเรื่องของราคาผลผลิตทางการเกษตร ที่เป็นจุดแข็งของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

ในประเด็นของข้อเรียกร้องและการต่อรองเชิงนโยบาย (Policy Articulation and Compromise) พบว่าในช่วงการเปลี่ยนผ่านระหว่างปี พ.ศ. 2560-2562 ที่เป็นการเปลี่ยนระบอบ (Regime Transition) เพื่อกลับเข้าสู่ประชาธิปไตยในการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยเกษตรกรอาจมีศักยภาพเป็นผู้ลงคะแนนเสียง (Potential Voters) สำคัญของประเทศ ทำให้ความสามารถในการส่งเสียงเรียกร้องและการต่อรองนโยบายมีสูงขึ้น เห็นได้จากการต่อรองในเรื่องของที่ดินและความสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมที่นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่สามารถตอบสนองเกษตรกรในส่วนนี้ได้

ตัวอย่างการต่อรองเชิงนโยบายเห็นได้จากพื้นที่เกษตรกรรมแปลงใหญ่บ้านฉางที่ได้ทำการวางระบบเกษตรกรรมแปลงใหญ่บนฐานของวิสาหกิจชุมชนในการต่อรองการซื้อต้นทุนทางการผลิต และสร้างเครือข่าย “ธนาคารปุ๋ย” โดยให้จัดการกันเองในพื้นที่ ผ่านการสนับสนุนจากกรมพัฒนาที่ดิน เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการกระจายข้อมูลนโยบายและความช่วยเหลือจากโครงการต่างๆ ของภาครัฐ จนกลายมาเป็นพื้นที่สำคัญสำหรับภาครัฐในการทำผลงานส่งให้กับฝ่ายการเมือง จนส่งผลให้กลุ่มเกษตรกรสามารถใช้กลไกของภาครัฐมาดำเนิน

นโยบายสนับสนุนในระดับของกลุ่มได้ และกลุ่มสามารถต่อรองเรื่องการใช้ที่ดินและน้ำจากภาคอุตสาหกรรมใกล้เคียงได้เช่นกัน (ตำบลบ้านฉาง, เวทีระดมความคิดเห็น, 25 มกราคม 2562)

รวมไปถึงกรณีการใช้ที่ดินในการทำการเกษตร ในพื้นที่ตำบลบึงน้ำรักษ์ จากข้อมูลเวทีระดมความคิดเห็นได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการใช้ที่ดินกับทางส่วนราชการที่พบว่าจะมีการเวนคืนที่ดินไปสร้างค่ายทหารประมาณ 1,800 ไร่ เกษตรกรและแกนนำซึ่งเป็นอดีตหัวคะแนนคนสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา ใช้การประชาคมเกษตรกรที่สุเหร่า (พื้นที่มีประชากรนับถือศาสนามุสลิมอยู่เป็นส่วนใหญ่) เป็นการร่วมแสดงความเห็นเกี่ยวกับการเจรจาการใช้ที่ดินไปด้วย (ตำบลบึงน้ำรักษ์, เวทีระดมความคิดเห็น, 15 ตุลาคม 2561) จากตัวอย่างทั้งสองข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าเกษตกรได้ใช้กลไกของนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ในการต่อรองเชิงนโยบายทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง

ดังนั้น ข้อค้นพบจากพื้นที่ในมุมมองของเกษตรกรต่อนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ที่มีทั้งประสบความสำเร็จและล้มเหลว รวมไปถึงการเรียกร้องและต่อรองนโยบายสวัสดิการความช่วยเหลือในภาคเกษตรอื่นๆ จากภาครัฐ ในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ระบอบที่เป็นประชาธิปไตยช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ของรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตยแม้ว่าจะต้องการความรวดเร็วและผลลัพธ์ที่ชัดเจน แต่ภาคราชการกลับเผชิญข้อจำกัดทำให้นโยบายต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่า จึงทำให้เปิดช่องในการเรียกร้องและต่อรองจากเกษตรกรจากช่องว่างดังกล่าว ส่งผลให้รัฐไทยขาดประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายแม้ว่าจะมีอำนาจพิเศษก็ตาม

5. บทสรุป

ในบทความวิจัยฉบับนี้ได้มีเป้าหมายในการศึกษาเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการนโยบายกับระบอบการเมืองในสภาวะพิเศษของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2557 เป็นต้น ที่ยังเป็นระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยได้นำนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ในภาคตะวันออกมาเป็นกรณีศึกษาจนค้นพบว่าในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมีความต้องการที่จะสร้างความชอบธรรมจากการดำเนินนโยบายและได้รับความนิยมจากเกษตรกรเช่นเดียวกับระบอบประชาธิปไตย แต่การสร้างความชอบธรรมดังกล่ามมาจากผลลัพธ์ของนโยบาย จึงต้องมีการเร่งให้นโยบายบรรลุเป้าหมายให้ได้ในระยะเวลาอันสั้น เพื่อสะท้อนถึงประสิทธิภาพของรัฐบาล และสร้างความชอบธรรมให้เหนือกว่านโยบายจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอย่างนโยบายจำนำข้าว

อย่างไรก็ดี ในเชิงปฏิบัติการของนโยบายกลับพบว่าการตั้งเป้าหมายและผลลัพธ์ให้รวดเร็วกลับสร้างปัญหาให้กับระบบราชการที่ทำงานในพื้นที่อย่างมาก จึงทำให้นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ที่ควรจะช่วยในการลดต้นทุนการผลิต ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร และสร้างอำนาจต่อรองสำหรับการหาตลาดใหม่ แต่กลับทำให้นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหม่ที่แท้จริงเป็นเพียงการต่อยอดอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากนโยบายเก่าในเรื่องของการรวมกลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์แทน เพื่อให้มีผลงานสำหรับการประเมินเสนอต่อรัฐบาล

ประกอบกับผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายคือ เกษตรกร ก็ไม่ได้มีความพึงพอใจมากนักกับนโยบายเนื่องจากถูกมองว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด เพราะเกษตรกรต้องการให้แก้ไขเรื่อง “ราคา” ผลผลิต (Output) แต่รัฐบาลกลับใช้นโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่เพื่อลดต้นทุนและสร้างอำนาจต่อรองในปัจจัยนำเข้าของการผลิต (Input) แทน

จนกล่าวได้ว่า แม้รัฐบาลไทยในช่วงระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจะมีอำนาจพิเศษในการกำหนดนโยบายก็ตาม แต่ในการนำไปปฏิบัติกลับพบว่าระบบราชการไม่ได้เข้มแข็งเพียงพอในการทำให้นโยบายบรรลุผลในระยะเวลาอันสั้น จึงอาจเป็นข้อสังเกตุเบื้องต้นได้ว่าอำนาจพิเศษดังกล่าวไม่ได้ทำให้ประเทศไทยเป็นรัฐเข้มแข็ง (Strong State) แต่รัฐไทยกลับเป็นรัฐอ่อนแอ (Weak State) ที่ไม่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือกล่าวให้ไกลกว่านั้นอาจมองได้ว่าระบอบการปกครองไทยช่วง พ.ศ. 2557-2561 เป็นรัฐอำนาจนิยมที่อ่อนแอ (Weak Authoritarian State) ก็เป็นได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยงานวิจัยอีกหลายชิ้นเพื่อตอบคำถามเรื่องกระบวนการนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการค้าภายใน. (2557). *คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว.* สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2561, จาก http://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=119

กรมการปกครอง. (2559). *คู่มือการดำเนินงานโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559). *คู่มือการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

_____. (ม.ป.ป.). *ระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่*. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2561, จาก https://ssnet.doae.go.th/wp-content/uploads/2018/02/ 1.ระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่.pdf

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2556). *ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาษาอังกฤษ

Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. New York: Oxford University Press.

Gandhi, J. (2008). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gandhi, J., & Przeworski, A. (2007). Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies, 40*(11), 1279-1301.

Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

Johnson, C. (1982). *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Linz, J. J., & Stepan, A. C. (2001). Chapter 8: Toward Consolidated Democracies. In Diamond, L. & Plattner, M. F. (Eds.). *The Global Divergence of Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review, 53*(1), 69-105.

Nasir, K. M., & Turner, B. S. (2013). Governing as Gardening: Reflections on Soft Authoritarian-ism in Singapore. *Journal of Citizenship Studies, 17*, 339-352.

O'Donnell, G. A. (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973*. In McGuire, J., & Flory, R. (Trans). *Comparative Perspective*. Berkeley, Cal.: University of California Press.

Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *The American Political Science Review, 87*(3), 567-576.

Schedler, A. (2010). Authoritarianism's Last Line of Defense. *Journal of Democracy, 21*(1), 69-80.

Schumpeter, J. (2003). Capitalism, Socialism, and Democracy. In Dahl, R. A., Shapiro, I., & Cheibub, J. A. (Eds.). *The Democracy Sourcebook* (pp. 5-11). Massachusetts: The MIT Press.

Wongsatjachock, W. (2015). *Politics of Expertise and Democratization in Thai Rice Policy: A Case Study of Rice Pledging Scheme*. (Master Dissertation), Department of Politics, University of Sheffield, UK.