

นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล: ศึกษาการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์



นายวันชัย มีชาติ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำถามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532

ISBN 974-576-644-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

015946

T 1 2 5 4 4 4 3 5



THE PADDY PRICE RAISING POLICY OF THE GOVERNMENT :  
POLICY IMPLEMENTATION IN NAKHON SAWAN



Mr. Wanchai Meechart

Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration  
Department of Public Administration  
Graduate School  
Chulalongkorn University

1989

ISBN 974-576-644-5



หัวข้อวิทยานิพนธ์      นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล: ศึกษาการนำ  
 นโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

โดย                                      นายวันชัย มีชาติ

ภาควิชา                                      รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา                      รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
 หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
 (ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักดิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
 (รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
 (นายทรง อองค์ชัยวัฒน์)

..... กรรมการ  
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ)

..... กรรมการ  
 (ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์)





พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

วันชัย มีชาติ : นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล : ศึกษาการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ (THE PADDY PRICE RAISING POLICY OF  
THE GOVERNMENT : POLICY IMPLEMENTATION IN NAKHON SAWAN)  
อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา, นายทรง องศชัยวัฒน์, 184 หน้า

การวิจัยเรื่อง "นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล : ศึกษาการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์" นี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลในการ  
ยกระดับราคาข้าวเปลือก ตลอดจนวิธีการในการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผล  
สำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์

จากการวิจัยพบว่าผลสำเร็จของการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของ  
จังหวัดนครสวรรค์ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการคือ นโยบายของรัฐบาล, สภาพเศรษฐกิจและการค้า  
ข้าวของโลก, ทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ, องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ, ลักษณะ  
การประสานงานและการติดต่อสื่อสาร, และสภาพทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติใน  
จังหวัดนครสวรรค์ส่วนใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ  
ประการแรกนโยบายของรัฐบาลไม่เอื้ออำนวยเช่น นโยบายขาดความชัดเจน, ขัดแย้งกันเองและ  
พิจารณาปัญหาไม่ครบทั้งระบบ ประการที่สองสภาพเศรษฐกิจและภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกตกต่ำ  
และประการที่สามทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงพอ ปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้เป็น  
ปัจจัยหลักที่มีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่บรรลุผล ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะ  
สัมพันธ์กันอย่างไรก็ลบลบกัน

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอีก 3 ประการที่เป็นปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายยกระดับราคาข้าว  
เปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์ไม่ประสบผลสำเร็จซึ่งได้แก่ การขาดการประสานงานทั้งระ  
ดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ, องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความรู้และมีขั้นตอนในการปฏิบัติ  
มาก, และสภาพทางการเมืองทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นซึ่งทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ไม่บรรลุผล ปัจจัยทั้ง 3 ประการเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในอัตรากว่า  
ปัจจัย 3 ประการแรก

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์.....  
สาขาวิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์.....  
ปีการศึกษา.....2531.....

ลายมือชื่อนิติ.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

WANCHAI MEECHART : THE PADDY PRICE RAISING POLICY OF THE GOVERNMENT :  
POLICY IMPLEMENTATION IN NAKHON SAWAN. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF.  
BIDHYA BOWORNWATHANA, Ph.D., MR. SONG ONGCHAIWATHANA, 184 pp.

The purposes of this thesis are to describe the paddy price raising policies of the Thai government, the policy implementation methods employed by the Thai bureaucracy, and the factors which account for the implementation success of such policies in Nakhonsawan province.

The findings are several. Six major factors which facilitate implementation success are: the nature of government policies, world economy and international rice trading, implementation resources, the characteristics of implementation agencies, coordination and communication networks, and the political environment of the country and Nakhonsawan province in particular. Major factors which are responsible for policy implementation failure in Nakhonsawan are : unfavorable government policies such as policy ambiguity, policy conflict, and inability of government officials to conceptualize the overall picture decline in world price of paddy and rice, and insufficient implementation resources. Three other minor factors which also account for policy implementation failure are: lack of policy making coordination and policy implementation coordination among the actors involved; implementation agencies do not possess adequate knowledge about rice, and their work is marked by bureaucratic red tape and paper work, and unsupportive political situation in the country and in Nakhonsawan.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ..... รัฐประศาสนศาสตร์  
สาขาวิชา ..... รัฐประศาสนศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2531

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....





## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็ด้วยอาศัยความร่วมมือและช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ. ดร. พิทยา บวรวัฒนา ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณท่านทรงองค์ชัยวัฒน์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัยและรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และขอขอบคุณ ผศ. พนม ทินกร ณ อยุธยา ผศ. ดร. ชัยสิทธิ์ เจริญมิตรประเสริฐ และ ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งช่วยให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณข้าราชการในจังหวัดนครสวรรค์ทุกท่านที่ได้กรุณาให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัยด้วยดีมาโดยตลอด โดยเฉพาะข้าราชการในสำนักงานปกครองจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด รวมทั้งเจ้าหน้าที่หอการค้าจังหวัด ชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ชุมชนสหกรณ์การเกษตร โรงเรียนเรืองไทย โรงเรียนโพธิ์เจ้าพระยา ตลาดกลางข้าวทุกแห่ง รวมถึงผู้ที่ช่วยเหลือในการให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัยทุกท่านที่ไม่สามารถกล่าวชื่อนามได้ในที่นี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณเพ็ญใจ เลิศเกียรติศักดิ์ คุณสมจิตร เขียนกว้าง คุณทุ่งพงษ์ สุวรรณเลิศ คุณชลธิ์ ยังกรง และเพื่อน ๆ ที่ได้คำแนะนำและเป็นกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยมาตลอดและขอขอบคุณสำหรับเงินอุดหนุนการวิจัยบางส่วนจากบัณฑิตวิทยาลัย

ท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณพ่อผู้ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานการศึกษาและแม่ผู้ให้กำลังใจและสนับสนุนผู้วิจัยมาโดยตลอด รวมทั้งพี่ ๆ และน้องทุกคน ที่ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ด้วยดีตลอดมา

วันชัย มีชาติ



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๖
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๗
กิตติกรรมประกาศ.....	๘
สารบัญตาราง.....	๙
สารบัญแผนภาพ.....	๙
บทที่	
1. บทนำ.....	1
- สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	4
- ขอบเขตของการศึกษา.....	4
- กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา.....	5
- สมมุติฐานการวิจัย.....	11
- คำนียามศัพท์.....	11
- วิธีการที่ใช้ในการศึกษา.....	12
- เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา.....	12
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
- การนำเสนอการวิจัย.....	13
2. นโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล.....	15
- นโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปีพ.ศ.2509-10.....	17
- นโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปีพ.ศ.2511-15.....	18
- นโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปีพ.ศ. 2516.....	19
- นโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2517.....	20
- นโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2518.....	20
- นโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2519.....	21



- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2520.....23
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2521.....24
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2522..... 24
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2523..... 25
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2524.....26
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2525..... 28
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2526..... 29
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2527.....31
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2528..... 32
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2529.....33
- นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลปี พ.ศ. 2530.....35

3. องค์การที่นำนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติ  
ของจังหวัดนครสวรรค์.....42

- องค์การในสังกัดกลางซึ่งปฏิบัติงานในส่วนกลางแก่ส่งผล  
กระทบต่อราคาข้าวเปลือกในจังหวัดนครสวรรค์..... 42
- องค์การในส่วนกลางซึ่งส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในการ  
ยกระดับราคาข้าวเปลือกที่จังหวัดนครสวรรค์..... 45
- องค์การหรือหน่วยงานในจังหวัดนครสวรรค์ที่มีหน้าที่ในการ  
ยกระดับราคาข้าวเปลือกของจังหวัด..... 47

4. การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์... 54

- ความสำคัญของจังหวัดนครสวรรค์ในส่วนที่เกี่ยวกับราคาข้าวเปลือก 54
- สภาพทั่วไปของจังหวัดนครสวรรค์..... 56
- การนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลไปปฏิบัติ  
ของจังหวัดนครสวรรค์..... 57
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดับราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2518..... 58
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดับราคาข้าวเปลือก  
ในปี พ.ศ. 2519..... 60



- ขั้นตอนการดำเนินการในกรรณการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ในปี พ.ศ. 2520..... 63
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2521..... 63
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2522..... 63
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2523..... 67
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2524..... 68
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2525..... 70
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2526..... 70
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2527..... 72
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2528..... 73
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2529..... 78
- ขั้นตอนการดำเนินการในการยกระดัดราคาข้าวเปลือก  
ปี พ.ศ. 2530..... 80
- องค์การที่นำนโยบายการยกระดัดราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติ  
ของจังหวัดนครสวรรค์.....

- 5. วิเคราะห์การนำนโยบายยกระดัดราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัด  
นครสวรรค์..... 84
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์  
ปี 2518..... 84



- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2519.....	100
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของ จังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2520.....	109
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2521.....	111
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2522.....	112
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2523.....	117
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2524.....	119
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2525.....	123
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2526.....	125
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2527.....	129
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2528.....	132
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2529.....	135
- วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์	
ปี พ.ศ. 2530.....	141
6 .. สรุปและอภิปรายผล .....	148
- นโยบายของรัฐบาล.....	148
- การนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์.....	150



- วิเคราะห์การนำนโยบายใหม่ปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์..... :152

- ข้อเสนอแนะ..... 172

เอกสารอ้างอิง..... 177

ประวัติผู้เขียน..... 184



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1.	แสดงราคาพวงในการรับซื้อข้าวเปลือกของรัฐบาลตั้งแต่ปีการผลิต 2510/2511 ถึงปีการผลิต 2514/2515.....	18
2.	เปรียบเทียบนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-ถึงปี พ.ศ. 2530.....	38
3.	แสดงนโยบายและองค์การที่นำนโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ของจังหวัดนครสวรรค์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2530.....	50
4.	แสดง นโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและปัจจัยที่ เชื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัด นครสวรรค์ในแต่ละปี (ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ) .....	161

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





1.	แสดงขั้นตอนการรับซื้อข้าวเปลือกของ อ.ต.ก. ตามนโยบายยกเว้น ราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในจังหวัดนครสวรรค์ ปี พ.ศ. 2518.....	60
2.	แสดงขั้นตอนการซื้อข้าวเปลือกตามนโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือก ของรัฐบาลของจังหวัดนครสวรรค์ ปี พ.ศ. 2519.....	62
3.	แสดงขั้นตอนการรับซื้อข้าวเปลือกตามนโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือก ของรัฐบาลของจังหวัดนครสวรรค์ ปี พ.ศ. 2522.....	65
4.	แสดงขั้นตอนการรับซื้อข้าวเปลือกโดยสหกรณ์การเกษตรตามนโยบาย ของรัฐบาลของจังหวัดนครสวรรค์ ปี พ.ศ. 2522.....	67
5.	แสดงขั้นตอนการประกวดราคาข้าวสารของ อ.ต.ส. ตามนโยบาย ตามนโยบายยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ กฎการผลิตปี 2523/2524.....	69
6.	แสดงขั้นตอนการรับฝากข้าวและการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบาย ยกเว้นราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์ ปี พ.ศ. 2526.....	72
7.	แสดงขั้นตอนการจัดสรรปริมาณข้าวส่งออกแก่ผู้ส่งออกเพื่อ ยกเว้นราคาข้าวเปลือกในปี พ.ศ. 2528.....	74
8.	แสดงขั้นตอนการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาตามมาตรการแทรกแซง ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปี พ.ศ. 2527-พ.ศ.2528.....	76
9.	แสดงขั้นตอนการดำเนินการในการรับซื้อข้าวเปลือกของกระทรวง มหาดไทยของจังหวัดนครสวรรค์ในปี พ.ศ. 2528.....	78
10.	แสดงขั้นตอนการรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาของ อ.ต.ส. ในปีพ.ศ. 2530.....	81
11.	แสดงโครงสร้างองค์การในการปฏิบัติตามนโยบายยกเว้นราคา ข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์.....	90
12.	แสดงการกำหนดราคาข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์.....	96
13.	แสดงช่องทางการค้าข้าวเปลือกของจังหวัดนครสวรรค์.....	99
14.	แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการ ยกเว้นราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์.....	170