การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

นายนพดล อุดมวิศวกุล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-14-2113-3

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE AGENDA SETTING AND PUBLIC POLICY FORMULATION: A CASE STUDY OF AGRICULTURAL COMMODITIES AND FOOD STANDARDS POLICY IN THAILAND

Mr.Noppadol Udomwisawakul

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic year 2005

ISBN 974-14-2113-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย
โดย	นายนพดล อุดมวิศวกุล
สาขา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ดิน ปรัชญพฤทธิ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นพดล อุดมวิศวกุล : การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย (THE AGENDA SETTING AND PUBLIC POLICY FORMULATION: A CASE STUDY OF AGRICULTURAL COMMODITIES AND FOOD STANDARDS POLICY IN THAILAND) **อ.ที่ปรึกษา: ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ, 290หน้า.ISBN 974-14-2113-3**

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย กระบวนการก่อตัวของนโยบาย และผลกระทบที่เกิดจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย โดยประยุกต์ใช้แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายของคิงดอน แนวคิดการกำหนดนโยบายของ ไดร์ แวมสเล่ย์ และซาล และการวิเคราะห์ผลกระทบจากรูปแบบการกำหนดนโยบายเป็นกรอบในการศึกษา นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ศึกษาในครั้งนี้กำหนดขอบข่ายไว้ที่ การเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย และผลกระทบจากกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีต่อสาระของนโยบาย โดยใช้ช่วงเวลาในช่วงการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปีพ.ศ.2538จนกระทั่งปีพ.ศ.2547ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารราชการ สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และการสัมภาษณ์ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย พบว่า กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง มีอิทธิพลสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยภายใต้การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร และอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยส่วนราชการหรือฝ่ายบริหารเป็นตัวกลางระหว่างภาคเอกชนซึ่งรับแนวทางด้านมาตรฐานจากประเทศคู่ค้าและเป็นตัวกลางระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยองค์การระหว่างประเทศจะมีบทบาทสำคัญเพราะมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ส่วนราชการจึงใช้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศในการผลักดันความต้องการของตนต่อฝ่ายการเมือง และองค์การระหว่างประเทศก็ใช้ส่วนราชการในการผลักดันให้ฝ่ายการเมืองยอมรับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงระหว่างประเทศจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายออกมา ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยกลายเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองของส่วนราชการเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยบทบาทของส่วนราชการจะโดดเด่นได้มากนอกจากการที่ส่วนราชการจะมีลักษณะเฉพาะทางวิชาการแล้ว ยังเกิดจากความไม่จริงจังของฝ่ายการเมืองเนื่องจากได้รับประโยชน์จากการประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะไปแล้ว และยังเกิดจากการที่องค์การระหว่างประเทศได้รับประโยชน์ไปแล้วจากการที่รัฐบาลยอมรับในมาตรฐานตามความตกลงระหว่างประเทศ

การศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยนี้ นำมาสู่ข้อค้นพบใน3ประการสำคัญ คือ

(1) ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญอย่างมากในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเด็นดังกล่าวถูกองค์การระหว่างประเทศส่งผ่านและถ่ายทอดแนวคิดนโยบายมายังประเทศที่กำลังพัฒนา ผ่านการประชุมสัมมนาขององค์การระหว่างประเทศ จนพัฒนากลายเป็นประเด็นสำคัญในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนาได้

(2) การก่อตัวของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเป็นไปตามตัวแบบผู้นำที่ส่วนราชการเป็นตัวแทนในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศ และเป็นตัวกลางระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เนื่องจากส่วนราชการใช้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศในการผลักดันความต้องการของตนต่อฝ่ายการเมือง และองค์การระหว่างประเทศก็ใช้ส่วนราชการในการผลักดันให้ฝ่ายการเมืองยอมรับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงระหว่างประเทศจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายออกมา ซึ่งสามารถอธิบายได้โดย “ตัวแบบส่วนราชการในฐานะตัวกลางในการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย” ที่การศึกษานี้ได้พัฒนาขึ้น

(3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการก่อตัวของนโยบายตามตัวแบบที่ส่วนราชการเป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายกลายเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองของส่วนราชการเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่อันเกิดจากการที่ส่วนราชการมีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ รวมทั้งฝ่ายการเมืองไม่จริงจังเนื่องจากได้รับประโยชน์จากการประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะไปแล้ว และองค์การระหว่างประเทศก็ได้รับประโยชน์ไปแล้วจากการที่รัฐบาลยอมรับในมาตรฐานตามความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่สามารถที่จะรับรองได้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะสะท้อนผลประโยชน์สาธารณะได้

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต นพดล อุดมวิศวกุล

ปีการศึกษา 2548 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ศุภชัย ยาวะประภาษ

##4581907124: MAJOR POLITICAL SCIENCE
KEYWORD: PUBLIC POLICY ANALYSIS/ AGRICULTURAL COMMODITIES AND FOOD STANDARDS

NOPPADOL UDOMWISAWAKUL: **THE AGENDA SETTING AND PUBLIC POLICY FORMULATION: A CASE STUDY OF AGRICULTURAL COMMODITIES AND FOOD STANDARDS POLICY IN THAILAND**.THESIS ADVISOR: PROF.SUPACHAI YAVAPRABHAS Phd. 290 pp.ISBN974-14-2113-3

This study is aimed to investigate Thai government policy on agricultural commodities and food standards especially on how the agenda was set and formulated to become policy statements and actions as well as their impacts from their style. The literature on agenda setting proposed by Kingdon, on policy formulation asserted by Dye and by Wamsley & Zald was used as a framework for this investigation. The study put its emphasis on these particular policy actions namely, The Agricultural Commodities and Food Standards Bill, and The Food Safety Year 2004 Policy.

Analysis of the official policy documents and the findings from the interview of the policy stakeholders led to the conclusion that the problem stream, the policy stream and the political stream including policy entrepreneurs significantly affected the agenda setting of the policy on agricultural commodities and food standards under the interaction between the politics sector (cabinet) and the administration sector (bureaucratic agent) and the international organization influent. The administration sector roles as an agent between the private sector that accept the standard of imported countries and between the international organization and the politics sector for making the policy. The international organization has more roles because the international organization standard is the minimum standard in the international trade negotiation. Therefore, the bureaucratic agent used the international organization information for pushing their authority requirement to the politics sector. The international organization used the bureaucratic agent for pushing their standard to the politics sector and making the policy. The administration sector has more roles because the agricultural commodities and food standards policy is the technicality policy. Moreover, the politics sector has had inform the food safety policy to the public and the international organization has had accept their standard from the politics sector.

Specifically, findings from this study indicate the followings:

(1)The agricultural commodities and food standards issue is more important in the developed countries. The developing countries imported that issue from the international organization and let it to the agenda setting and policy formulation process.

(2)The agenda setting and policy formulation of agricultural commodities and food standards policy has been explained by “the bureaucratic agent model” which this study has been developed from the elite model.

(3)This study concludes that any public policy is still formulated through the hands of the bureaucratic agents and public interest is thus not really represented by this process.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Field of study Political Science... Student's signature Noppadol Udomwisawakul
Academic year 2005..... Advisor's signature Supachai Yavaprabhas

กิตติกรรมประกาศ

อาหารคือแหล่งพลังงานสำคัญของชีวิตมนุษย์ มนุษย์บริโภคอาหารประเภทใดเข้าไปก็จะสะท้อนออกมาให้เห็นได้จากสุขภาพของผู้บริโภค เช่นเดียวกับการศึกษานโยบายสาธารณะ ตัวแบบใดที่ถูกใช้เป็นกรอบในการศึกษาย่อมเป็นตัวจำกัดกรอบของผลในการศึกษาภายใต้ตัวแบบนั้น ดังนั้นหากตัวแบบในการศึกษาไม่ได้รับการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ผลของการศึกษาก็ยังคงวนเวียนอยู่ในกรอบเดิมๆ เช่นเดียวกับการที่เราบริโภคแต่อาหารที่เคยชิน โดยไม่ได้หันมาพิจารณาว่าสุขภาพจะดีขึ้นหรือไม่ประการใด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นได้จากแรงบันดาลใจที่ผู้วิจัยได้รับจากอาจารย์ที่ปรึกษาอันเป็นที่เคารพ ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาษ ในแรงบันดาลใจที่มอบให้ และความอดทนในการให้คำแนะนำและให้ความรู้อย่างไม่รู้จักเบื่อหน่าย ผู้วิจัยได้รับโอกาสที่สำคัญครั้งหนึ่งในชีวิตจากการได้เป็นศิษย์ของอาจารย์และรู้สึกสำนึกในพระคุณของท่านตลอดมาและจะตลอดไป

ขอกราบขอบพระคุณท่านประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา และกรรมการทุกท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. ติน ปรัชญพฤทธิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ ที่ให้ความรู้และข้อชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งคำแนะนำในการนำความรู้ที่ได้ในครั้งนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการต่อยอดองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ได้แก่ ส่วนราชการต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และส่วนราชการอื่นๆอีกมากที่ไม่สามารถออกนามได้หมดในที่นี้ รวมทั้งข้าราชการฝ่ายการเมือง และผู้บริหารระดับสูงจากภาคผู้ประกอบการทุกท่านที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านในการให้สัมภาษณ์อย่างดียิ่ง

ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อของเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาและเจ้าหน้าที่ห้องสมุด คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่าน รวมทั้งขอขอบพระคุณและขอบคุณในกำลังใจของสมาชิกในครอบครัวอุดมวิศวกุล ทุกคนที่ไม่เคยเหือดแห้งในคราวที่ผู้วิจัยต้องการ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญ ..... ช

บทที่

1 บทนำ 1

ความเป็นมาและสภาพของปัญหา 1

วัตถุประสงค์ของการวิจัย 15

ขอบเขตของการวิจัย 15

สมมติฐานของการวิจัย 16

นิยามศัพท์ 16

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 19

การนำเสนอ 20

2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 23

แนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร 23

แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ 26

แนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ 50

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 55

ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย 63

3 วิธีการวิจัย 68

แหล่งข้อมูล 69

ประชากร 70

การเก็บรวบรวมข้อมูล 71

การตรวจสอบข้อมูล 87

การวิเคราะห์ข้อมูล 88

ระยะเวลาในการวิจัย 90

วิธีการดำเนินการวิจัย 90

4 นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย
ก่อนปี พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) 94
นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก่อนแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่1(ก่อนพ.ศ.2504 หรือ ก่อนค.ศ.1961) 96
นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยตั้งแต่แผน
พัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่1(พ.ศ.2504-2509 หรือค.ศ.1961-1966)
ถึง ฉบับที่7(พ.ศ.2535-2539 หรือค.ศ.1992-1996) 100
การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย
ก่อนปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) 108
5 ปัจจัยสาเหตุของการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตร
และอาหารในประเทศไทย 119
ปัจจัยภายนอกประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมโลก 119
บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ 131
บทบาทของประเทศคู่ค้าหลัก 132
บทบาทของบรรษัทข้ามชาติ 134
ปัจจัยภายในประเทศภายใต้ระบบความสัมพันธ์ภายในประเทศ 135
ฝ่ายการเมือง 137
ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง 138
ภาคผู้ประกอบการ 139
6 การเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร
ในประเทศไทย 142
กระแสปัญหา 143
กระแสนโยบาย 150
การปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีบทบาทในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย 161
ชุมชนของข้าราชการชั้นผู้นำซึ่งเป็นผู้ที่มีมุมมองคล้ายกันเกี่ยวกับประเด็นนโยบาย.... 164
กระแสการเมือง 167
ผู้มีบทบาทในการจัดการให้เกิดนโยบาย 168
พลวัตรในการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายตามความต้องการของต่างประเทศ 170
หน้าต่างนโยบายและผู้ผลักดันนโยบาย 172
7 การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย 175
ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องกับ
นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร 178

การปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย 181
การร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย 182
การกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ.2547(ค.ศ.2004) 202
ผลที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย 221
8 บทสรุป 224
ข้อสรุปเรื่องนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร 224
ข้อสรุปเชิงวิชาการ 230
รายการอ้างอิง 244
บรรณานุกรม 250
ภาคผนวก 257
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 290

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่1

บทนำ

1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการบรรยายถึงสภาพความเป็นมาและความสำคัญของปัญหานั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของประเด็นปัญหาที่จะทำการวิจัยอย่างเป็นลำดับ โดยทบทวนให้เห็นถึงสภาพการณ์ด้านทฤษฎีนโยบายสาธารณะในปัจจุบัน สภาพการณ์ด้านปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร การอธิบายปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยทฤษฎีหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะ และนำสู่ประเด็นปัญหาในการวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้*

(1) สภาพการณ์ด้านทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่างๆของสังคม และเป็นผลผลิตของระบบการเมือง การที่จะศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่งๆย่อมที่จะต้องเข้าใจถึงบริบท(Context)ของนโยบายสาธารณะนั้นๆเพื่อจะได้เข้าใจถึงเหตุผลที่รัฐบาลตัดสินใจกำหนดนโยบายหนึ่งๆขึ้นมา และการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ(Public Policy Making)เป็นอำนาจของผู้นำทางการเมือง อันได้แก่ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการแล้วแต่กรณี แต่ไม่ว่าการตัดสินใจดังกล่าวจะกระทำโดยฝ่ายใด การตัดสินใจนั้นก็ไม่ได้เกิดขึ้นท่ามกลางสุญญากาศ แต่เกิดขึ้นเพราะมีปัจจัยสาเหตุเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งปัจจัยสาเหตุที่สำคัญคือปัจจัยสิ่งแวดล้อม(Environment)ที่อยู่ล้อมรอบผู้ตัดสินใจนโยบาย อันได้แก่ สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี ประชากร การเมืองและการบริหาร ทำให้การศึกษาการกำหนดนโยบายไม่สามารถแยกออกจากการศึกษาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบการเกิดขึ้นของนโยบาย แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้การศึกษาเป็นไปอย่างไร้จุดหมายและทิศทาง จึงทำให้แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเป็นสิ่งที่จำเป็น เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดทิศทางและโครงสร้างของการศึกษา และอาจจะกล่าวได้ว่าตัวแบบกรอบความคิด(Conceptual Model)นั้นเป็นความพยายามในการ (1)ทำให้ความคิดเกี่ยวกับการเมืองและนโยบายสาธารณะมีความเรียบง่าย(Simplified)และชัดเจน(Clarified)ยิ่งขึ้น (2)จำแนกลักษณะของปัญหานโยบาย (3)สื่อความเข้าใจ

---

* วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้ความสำคัญกับการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับนโยบายดังกล่าวในด้านการส่งออกเป็นหลัก

ระหว่างกันโดยพิจารณาประเด็นสำคัญจากชีวิตการเมือง(Political Life)ที่ปรากฏอยู่ (4)ส่งเสริมความพยายามในการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะให้ดียิ่งขึ้นโดยชี้ให้เห็นความแตกต่างว่าสิ่งใดสำคัญและสิ่งใดไม่สำคัญ และ(5)อธิบายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการกำหนดผลที่จะเกิดขึ้น (Dye, 2002:19)

ทิศทางหรือแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่ปรากฏในปัจจุบันนั้น สามารถแบ่งได้เป็น2ลักษณะหลัก คือ

(1)การศึกษานโยบายสาธารณะในลักษณะที่มุ่งการพรรณนาอธิบายปรากฏการณ์ (Descriptive) ซึ่งจะพบได้จาก งานศึกษานโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงต่างๆที่มีต่อกระบวนการนโยบาย ได้แก่ (1.1) บทบาทของชนชั้นนำและมวลชน (Elite and Mass) (1.2) บทบาทของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Groups and Interest Groups) (1.3) บทบาทของสถาบันการเมืองและระบบการเมือง (Institution and Political System)

(2)การศึกษานโยบายสาธารณะในลักษณะที่มุ่งการแสวงหาข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ (Prescriptive) ซึ่งจะพบได้จากงานศึกษานโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมการวิเคราะห์ผลผลิตนโยบาย (Outputs) และผลกระทบ (Effects) ของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาถึงความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย หากไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ก็จะพิจารณาว่าเกิดจากปัญหาและอุปสรรคใด สามารถปรับปรุงได้หรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่การทบทวนนโยบาย (Policy Revision) แต่หากไม่สามารถปรับปรุงได้ก็จะนำไปสู่การยกเลิกนโยบาย (Policy Termination)

ในกระบวนการนโยบายนั้น สามารถแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ อันได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งในขั้นการกำหนดนโยบายนั้น จะรวมถึง การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะรวมถึง การแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การและการดำเนินงาน สำหรับในขั้นการประเมินผลนโยบายนั้น จะรวมถึง การนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งแบ่งเป็น การยกเลิก และการปรับเปลี่ยนนโยบาย(สุภชัย, 2545: 34-35) ซึ่งในการที่จะศึกษาให้ทราบว่าทำไมปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะปัจจัยสิ่งแวดล้อมจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และการกำหนดนโยบายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง จึงเป็นการศึกษาเพื่อมุ่งการอธิบาย (Explanation) เป็นหลัก ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาและทดสอบข้อเสนอเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายสาธารณะ (Dye, 2002:6)

ในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้ง 3 ขั้นตอน ถึงแม้ว่า หากมีการกำหนดนโยบายที่ดีเพียงใดแต่ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ นโยบายที่กำหนดไว้ดีแล้ว เมื่อมีการประเมินผลออกมาก็ย่อมจะไร้ผลในทางปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาการกำหนดนโยบายก็ไม่สามารถลดน้ำหนักความสำคัญลง เพราะยังไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าการนำ

นโยบายที่มีความลำอียงตั้งแต่ต้นไปสู่การปฏิบัติก็จะเท่ากับเป็นการทำให้สภาพการณ์ของประเด็นปัญหาซึ่งเป็นที่มาของนโยบายกลับทรุดหนักลง กล่าวคือ ยิ่งมีการนำนโยบายที่ไม่ได้ตรวจสอบถึงกระบวนการความเป็นมา เจตนารมณ์ และอิทธิพลที่ได้รับในการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ และยิ่งถ้าการนำไปปฏิบัติดังกล่าวเต็มไปด้วยประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการนำไปปฏิบัติโดยการพัฒนาเครื่องมือขึ้นมารองรับนโยบาย อันได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงาน การปฏิรูปหน่วยงาน การจัดสรรงบประมาณ และการขยายอัตรากำลังเพื่อรองรับภารกิจ เป็นต้น เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพและมีเทคโนโลยีที่เพียงพอ กลับเป็นการตอกย้ำสภาพของปัญหาให้กลับทรุดหนักลงหรืออาจจะก่อให้เกิดการแตกประเด็นของปัญหาออกไปอีกโดยไม่ได้ตั้งใจ เพราะวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความคลาดเคลื่อนต่อประเด็นของปัญหาตั้งแต่ต้น จึงทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายยังเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาหนึ่งในกระบวนการนโยบายที่สามารถแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆอันได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย กล่าวคือ การทำความเข้าใจถึงที่มา และเจตนารมณ์ ตลอดจนอิทธิพลที่มีต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้มีการกำหนดขึ้น ยังเป็นประเด็นที่ไม่อาจละเลย เพื่อไม่ก่อให้เกิดการหลงในเป้าหมาย(Ends) ตั้งแต่ต้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่ยิ่งหย่อนหรืออาจมากกว่าการหลงทางหรือหลงในขั้นของวิธีการ (Means)

ในกระบวนการก่อรูปนโยบายนั้น เมื่อมีการระบุสภาพปัญหาและจำแนกลักษณะของปัญหาที่ชัดเจน จนกระทั่งนำไปสู่วาระการพิจารณาปัญหานโยบายแล้ว ก่อนที่จะแสวงหาทางเลือกหรือแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปได้จะต้องมีการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนเพื่อจะได้ทราบถึงลำดับความสำคัญของนโยบายที่จะต้องจัดทำและการเลือกใช้ทางเลือกนโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ การกำหนดวัตถุประสงค์จึงเป็นรากฐานสำคัญของการกำหนดนโยบาย(Brever and de Leon, 1983:48) ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของนโยบายประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสองประการ คือ (1) องค์ประกอบเชิงปทัสถาน (Normative Component) คือ หลักการเกี่ยวกับค่านิยมที่เป็นสัญลักษณ์ของนโยบาย และ (2) องค์ประกอบเชิงการเมือง (Political Component) คือ ความแตกต่างกันระหว่างวัตถุประสงค์ของประชาชนและขององค์การต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายว่าต้องการจะเห็นปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างไร ด้วยเหตุผลอะไร ซึ่งวัตถุประสงค์ของทั้ง2ฝ่ายไม่อาจจำแนกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (Brever and de Leon, 1983:49-50)

ในการที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย เป็นการศึกษาที่จะต้องพิจารณาให้ทราบว่าทำไมปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะปัจจัยสิ่งแวดล้อมจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และการกำหนดนโยบายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง อันเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ระบบสังคมอันได้แก่ สภาพสังคมและเศรษฐกิจ(สิ่งแวดล้อมนโยบาย) ระบบการเมืองได้แก่ สถาบัน กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง(ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย) และ

นโยบายสาธารณะ ซึ่งแต่ละส่วนต่างมีความสัมพันธ์แบบตอบโต้ซึ่งกันและกัน(Reciprocal Relationship)(Dye ,2002 และ Dunn, 2004) นั่นคือ ทั้งระบบสังคมและระบบการเมืองมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และในทางกลับกัน ทั้งระบบสังคมและระบบการเมืองต่างได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายสาธารณะนั้น มีทั้งลักษณะของการเป็นผู้ส่งผลกระทบและได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของรัฐบาล ได้แก่ นักวิเคราะห์นโยบาย กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ พรรคการเมือง และระบบราชการ เป็นต้น(Dunn, 2004:59) และในส่วนของสิ่งแวดล้อมนโยบายนั้น คือ สภาพสังคมและเศรษฐกิจซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาซึ่งนำไปสู่การก่อรูปนโยบายหรือได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะและจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะ อันได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมของสังคม ปัญหาการแบ่งแยกเชื้อชาติ ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาความยากจน และปัญหาการถดถอยหรือการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ เป็นต้น(Dunn, 2004:60) ประกอบกับ จากการที่การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการระบุถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ และเป็นเวทีในการแสดงบทบาทระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายซึ่งได้เข้าร่วมปฏิสัมพันธ์กันและมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมนโยบาย ซึ่งเมื่อพิจารณาไปที่ตัวของนโยบายแล้ว นโยบายไม่ใช่การกระทำ แต่เป็นข้อความที่ชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของรัฐบาล ซึ่งนโยบายโดยตัวมันเองจะมีความหมายและทำให้มีความหมายโดยผ่านทาง (1)การกระทำทางนโยบาย เช่น การตราเป็นพระราชบัญญัติ (2)การกำหนดเป็นแผนงานหรือโครงการ และ(3)กฎ ระเบียบและการดำเนินการอื่นๆที่เป็นมาตรการของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการผ่านมาตรการเหล่านี้จึงจะเป็นการดำเนินนโยบาย(Dye, 2002:48-49)

(2) สภาพการณ์ด้านปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

ปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะที่ปรากฏในปัจจุบันมีนัยยะของประเด็นที่ซับซ้อนมากขึ้นแฝงอยู่ ทำให้การใช้ตัวแบบกรอบความคิดที่เหมาะสมเพื่อการอธิบายปรากฏการณ์จึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งถ้าตัวแบบกรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาไม่มีความเพียงพอต่อการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ยังคงยึดตัวแบบกรอบความคิดดังกล่าวในการอธิบายปรากฏการณ์ย่อมจะทำให้ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้สิ้นกระแสความ ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งก็คือการรับเอาตัวแบบกรอบความคิดมาใช้กับบริบทที่เปลี่ยนไปแต่ตัวแบบกรอบความคิดไม่ได้ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม จึงทำให้ขาดความรอบด้านในการคำนึงถึงปัจจัยสำคัญบางประการที่หายไปจากกระบวนการอธิบาย โดยในที่นี้จะได้ตั้งคำถามไปยังปรากฏการณ์ที่สำคัญประการหนึ่งในประเทศไทย อันได้แก่ ปรากฏการณ์การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เนื่องจากอาหารเป็นหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ คุณภาพของอาหารจึงมีความสำคัญโดยตรงต่อชีวิตมนุษย์ ซึ่งอาหารที่มีคุณภาพนั้น นอกจากเป็นอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการแล้ว ยังต้องถูกสุขลักษณะ

และมีมาตรฐานปราศจากสารตกค้าง เพราะการสั่งสมของปริมาณสารตกค้างนั้นส่งผลต่อการเกิดโรคในมนุษย์ ทำให้เกิดการตระหนักและความพยายามในการยกระดับและปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรตั้งแต่ต้นและตลอดทั้งกระบวนการผลิตเพื่อให้ได้อาหารที่มีคุณภาพและมีมาตรฐาน โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นได้ให้ความสำคัญกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมากขึ้นเป็นลำดับ และโดยที่ประเทศไทยยังต้องส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารไปยังประเทศเหล่านั้นซึ่งเป็นตลาดสินค้าเกษตรและอาหารรายใหญ่ของไทย อีกทั้ง ภายหลังการกำเนิดขององค์การการค้าโลก(World Trade Organization : WTO) มาตรการกีดกันทางการค้าได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non Tariff Measure : NTM)มากขึ้น เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัดมาตรการทางภาษี(Tariff Measure : TM)ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงขององค์การการค้าโลกที่สำคัญมีอยู่ 2 ประการ คือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measure : SPS) เช่น มาตรการเกี่ยวกับโรคพืช สัตว์ แมลงและสารตกค้าง และ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) เช่น การติดฉลากสินค้าเกษตรและอาหาร และการบรรจุหีบห่อ ซึ่งสาเหตุที่ความตกลงทั้งสองประการมีความสำคัญเพราะเป็นความตกลงที่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกส่วนใหญ่นำมาบังคับใช้โดยอ้างถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ปัญหาการก่อการร้ายสากล สภาพการณ์การแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ปัญหาการปนเปื้อนของสารพิษในสินค้าเกี่ยวกับอาหาร รวมทั้งปัญหาความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มาจากพืชหรือสัตว์ที่ดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งปัญหาต่างๆเหล่านี้ยิ่งทำให้การนำมาตรการตามความตกลงทั้ง2ประการดังกล่าวถูกนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ จากการที่ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS Agreement) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT Agreement) โดยได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีแล้ว ยังเป็นการยกระดับบทบาทผู้นำของไทยในกรอบการเจรจาขององค์การการค้าโลกและด้วยความตกลงระหว่างประเทศ ภายใต้การเป็นประเทศภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก ทำให้ประเทศไทยจะต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานและการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงผู้บริโภค เพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ซึ่งรัฐบาลก็ได้เริ่มให้ความสำคัญกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลและมีมติ

คณะรัฐมนตรีออกมาเป็นลำดับทั้งในช่วงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย สมัยที่2 และช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 เช่น

(1)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2542(ค.ศ.1999) เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ผลักดันสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก

(2)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2542(ค.ศ.1999) เรื่อง แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร

(3)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2542(ค.ศ.1999) เรื่อง โครงการรณรงค์เพื่อการผลิตสินค้าเกษตรที่ได้คุณภาพมาตรฐานและปลอดภัยต่อการบริโภคปี พ.ศ.2543-2545(ค.ศ.2000-2002)

(4) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2544 (ค.ศ.2001) เรื่อง แผนยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรหลัก

(5)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2544(ค.ศ.2001) เรื่อง ผลการประชุมสัมมนาเรื่อง ระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ

(6)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

(7)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ....

(8)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) เรื่อง ขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

(9)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) เรื่อง ผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร

(10)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) เรื่อง การจัดตั้งบริษัทมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด

(11)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) เรื่อง แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข

ดังนั้น จากการให้ความสำคัญกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นดังกล่าว ทำให้สินค้าเกษตรกรรมและสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรซึ่งรวมทั้งสินค้าอาหารจึงมีโอกาสในการส่งออกเพิ่มขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม โอกาสในการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารของไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงระหว่างประเทศยิ่งขึ้น เพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการค้าสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ แต่จากการที่ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีความเกี่ยวพันกับ

เทคนิคเฉพาะและเทคโนโลยีด้านมาตรฐานเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและอาหาร และการค้าขายสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดโลกจำเป็นต้องปฏิบัติตามความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(WTO/SPS) โดยความตกลงดังกล่าวได้ให้การยอมรับมาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.)ขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลาง(National Focal Actor) ในการประสานงานกับองค์การหลักที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศทั้ง3องค์การ คือ

(1) สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก (Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex) หรือ “Codex” (“Codex”เป็นคำที่ใช้เรียก “Codex Alimentarius” ซึ่งมาจากภาษาละติน หมายถึง “Food Code”)

(2) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties: OIE)

(3) สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention: IPPC)

อีกทั้ง ให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติในนามของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นแกนกลางในการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 7พฤษภาคม พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) ในการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 (ค.ศ.2002)นั้น กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร นั่นคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นแกนกลาง โดยมีหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น เป็นหน่วยงานร่วมในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ รวมทั้งให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติในนามของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นแกนกลางในการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารทั้งหมด

ต่อมา ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่4มีนาคม พ.ศ.2546 (ค.ศ.2003) ได้กำหนดให้ปีพ.ศ.2547 (ค.ศ.2004) เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร และได้กำหนดหลักการของระบบงานด้านมาตรฐานและความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าเกษตร ดังนี้

(1) เน้นความสำคัญในด้านความปลอดภัยของผู้บริโภคภายในประเทศและต่างประเทศที่เท่าเทียมกัน

(2) สินค้าเกษตรและอาหารของไทยต้องเป็นที่ยอมรับและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

(3) การกำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary: SPS) จะต้องอยู่บนพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์เท่านั้น เพื่อปกป้องและคุ้มครองผู้บริโภคและการผลิตทางการเกษตร

(4) ประเทศไทยจะต้องมีระบบควบคุมมาตรฐานและการกักกันพืชและสัตว์ที่เท่าเทียมกับต่างประเทศตลอดกระบวนการผลิต (From Farm to Table) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการค้าระหว่างประเทศและผู้บริโภคภายในประเทศ

แต่ด้วยเหตุที่ ระบบราชการ(Bureaucracy)มีความเป็นสถาบันซึ่งมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือ เมื่อระบบราชการเติบโตไปถึงจุดๆหนึ่งมันจะมีชีวิตและจิตใจของมันเองและจะมีผลหรืออิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้ที่เข้ามาอยู่ในสถาบันหรือองค์การนั้นๆ ซึ่งเมื่อองค์การหรือสถาบันราชการมีชีวิตจิตใจของตนเอง การขัดกันกับสถาบันหรือองค์การอื่นในแง่ความคิดหรือผลประโยชน์ก็ย่อมจะเกิดขึ้น และสภาวะดังกล่าวจะปรากฏเป็นจริงมากขึ้นเมื่อสภาพทางการเมืองมีปัจจัยเอื้อให้สภาวะดังกล่าวเกิดขึ้น(ลิขิต, 2545:25) ดังจะเห็นได้จากการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่มีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่2 แต่มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เองการปรับปรุงแก้ไขก็ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องโดยประเด็นที่ยังมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็คือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งการที่ประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอาจจะเป็นข้อเสียเปรียบในการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารกับประเทศต่างๆที่มีกฎหมายออกมารองรับเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศตน

(3) การอธิบายปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยทฤษฎีหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาอย่างครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร จึงจะทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ตรงตามเป้าหมายและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบที่ไม่พึงปรารถนา(Spillover Effects) ซึ่งในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะนั้น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงต้องพิจารณาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยภายในของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะ อันเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองหรือฝ่ายการเมือง อันได้แก่ ผู้มีหน้าที่หลักในการ

ตัดสินใจนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรี กับการบริหารหรือฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ส่วนราชการผู้มีหน้าที่หลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการพิจารณาความสัมพันธ์ของปัจจัยเพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายผ่านระบบนโยบาย (Policy System)นั้น การเมืองกับการบริหาร และนโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากนโยบายสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยตัวมันเองโดยไม่มีฐานการก่อตัวจากการเมืองกับการบริหาร ทำให้การศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร และนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษานโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดความกระจ่างมากขึ้น ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารจะถูกเชื่อมโยงเข้าหากันโดยนโยบายสาธารณะ แต่ในส่วนของความหลากหลายของรูปแบบความสัมพันธ์ในรายละเอียดนั้น จะต้องศึกษารายละเอียดในรายกรณีเพื่อทำความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ที่แต่ละส่วนมีต่อกันอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้ปรากฏการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่าการเมืองกับการบริหารนั้นมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ จากการที่แต่ละฝ่ายต่างต้องอาศัยซึ่งกันและกันในการทำหน้าที่ของตนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายนั้นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารต่างก็อำนวยความสะดวกร่วมกัน(Lindblom and Woodhouse, 1993:26) ซึ่งในการพิจารณาระบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้น อาจดูเหมือนว่าระบบการเมืองจะเป็นระบบใหญ่ที่ครอบคลุมระบบบริหารไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่ชัดเจนนักว่าเป็นเช่นนั้น เนื่องจาก บางเวลาและบางสถานการณ์ ฝ่ายการเมืองหรือผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบายยังต้องอาศัยฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติในการตัดสินใจนโยบายเนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้และความสามารถเฉพาะด้านจากการที่ได้ใกล้ชิดอยู่กับประเด็นปัญหานั้นๆมาอย่างยาวนานอันเกิดจากการเป็นผู้ปฏิบัติในด้านนั้นเป็นการเฉพาะนั่นเอง

ถึงแม้ว่าในทางทฤษฎีจะเคยมีความพยายามในการแบ่งแยกบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการออกจากกันอย่างเด็ดขาดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเราไม่สามารถแบ่งแยกบทบาทของฝ่ายการเมืองและส่วนราชการออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากฝ่ายการเมืองเองก็มักจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการระดับสูง หรือแม้แต่การล้วงลูกถึงขั้นข้าราชการระดับกลางด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่านโยบายของฝ่ายการเมืองจะได้รับการปฏิบัติจากส่วนราชการ ในขณะเดียวกัน บางครั้งข้าราชการประจำก็เข้าไปก้าวก่ายในงานของฝ่ายการเมืองด้วยการเสนอแนะหรือริเริ่มนโยบายใหม่ๆให้แก่ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายในด้านเทคนิคซึ่งข้าราชการประจำมีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าฝ่ายการเมือง(Rourke, 1984:2-3) ดังนั้น จึงไม่สามารถแบ่งแยกบทบาทได้อย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร และเมื่อไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จึงนำมาสู่การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกันซึ่งต่างฝ่ายต่างมีรูปแบบในการปฏิสัมพันธ์กันอันจะนำไปสู่การศึกษาที่สอดคล้องกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยมีนโยบายเป็นจุดเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์ระหว่างทั้ง2ฝ่าย

แต่อย่างไรก็ตาม จากการที่ประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาระบบการเมืองไปมากนัก ดังจะเห็นได้ว่า การเข้าร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองโดยเสมอหน้ากันเพื่อเรียกร้องความต้องการหรือการแสดงออกถึงการสนับสนุนนโยบายบางอย่างที่ออกมาบังคับใช้ยังจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้นำ ซึ่งส่วนราชการก็เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผู้นำ(Sub elite) โดยยังไม่เปิดกว้างให้ส่วนอื่นๆของสังคมที่ไม่ใช่กลุ่มผู้นำเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ทำให้บทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายยังคงตกอยู่ที่ฝ่ายการเมืองและส่วนราชการ ซึ่งทั้งฝ่ายการเมืองและส่วนราชการต่างพยายามแสดงบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย แต่ด้วยระดับความพร้อมและปัจจัยแวดล้อมต่างๆทำให้เกิดลักษณะการเหลื่อมล้ำทางบทบาทและการแทรกแซงในกิจกรรมของกระบวนการนโยบายระหว่างฝ่ายการเมืองและส่วนราชการอยู่เสมอ ซึ่งการเหลื่อมล้ำทางบทบาทระหว่างกันของฝ่ายการเมืองและส่วนราชการ โดยข้าราชการประจำนั้น มีการผลัดกันขึ้นมามีบทบาทเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งสลับกันอยู่เรื่อยมา ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์รัฐประหารที่มีมาในอดีต ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวข้าราชการประจำจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย แต่เมื่อพลเอกชาติชาย ชุนหะวัณได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2531(ค.ศ.1988) ได้มีความพยายามที่จะลดบทบาทของข้าราชการประจำโดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานและมีการใช้ที่ปรึกษาที่ไม่อิงอยู่กับฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นการกีดกันไม่ให้ฝ่ายราชการเข้าถึงศูนย์อำนาจจากฝ่ายการเมือง ซึ่งถือเป็นความพยายามในการจัดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการหรือฝ่ายบริหารเสียใหม่โดยฝ่ายการเมืองจะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายโดยมีกลุ่มที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเป็นที่ปรึกษาในการกำหนดนโยบายและให้ฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการเป็นเพียงผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นความพยายามในการแบ่งหน้าที่เพื่อความชัดเจนของบทบาทของส่วนต่างๆในสังคม (Diffracted) เพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนกัน(Overlapping)ระหว่างบทบาทในสังคมโดยเฉพาะระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร แต่ด้วยเหตุที่ฝ่ายการเมืองยังขาดความซื่อสัตย์ในการทำหน้าที่และถูกวิจารณ์ในการใช้คณะที่ปรึกษาที่ไม่อิงอยู่กับฝ่ายราชการจนไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน จึงนำไปสู่การยึดอำนาจโดยฝ่ายราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหารและนำไปสู่การกลับมามีบทบาทของข้าราชการที่เคยหมดบทบาทในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงพลังของฝ่ายบริหารที่พร้อมจะกลับมาทวงบทบาทที่ตนเคยมี และมีความพยายามที่จะกลับไปสู่วงจรทางการเมืองในสมัยเผด็จการทหารจากการขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร แต่ความตื่นตัวของประชาชนที่ต้องการความเป็นประชาธิปไตยก็มีมากกว่าที่จะยอมกลับไปสู่สภาพเผด็จการแบบเดิม ทำให้การแทรกแซงฝ่ายการเมืองจากฝ่ายบริหารอย่างรุนแรงโดยเผด็จการทหารถูกปฏิเสธ(กระมล และ เชาวนะ, 2545:85-86)

แต่อย่างไรก็ดี ฝ่ายบริหารก็ยังคงพัฒนารูปแบบในการทับซ้อนของบทบาทกับฝ่ายการเมืองต่อไป กล่าวคือ ในปัจจุบันเมื่อสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงสู่การมีบทบาทสูงขึ้นของฝ่ายการเมือง ดังจะเห็นได้จากการมีบทบาทอย่างสำคัญของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีบทบาทสำคัญอยู่

เหนือฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่จากปรากฏการณ์ของการเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารออกมา มีนัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่ยังคงความสำคัญของส่วนราชการที่ยังดำรงอยู่ แต่เป็นการเปลี่ยนรูปแบบในการดำเนินการเพื่อเข้ามามีบทบาท(Assert)ในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการโดยข้าราชการชั้นผู้นำ(Bureaucratic Elite) ซึ่งหมายถึงข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายในองค์การราชการที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและสมาชิกในองค์การนั้นโดยการใช้อำนาจหน้าที่(Authority)ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้และความเชี่ยวชาญในทางวิชาชีพ(Professional Expertise)เป็นส่วนสำคัญในการแสดงบทบาทสำคัญในการริเริ่มนโยบาย(Policy Initiation)(Dhiravegin, 1973:2 และลิขิต, 2545:80) กับองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีส่วนร่วมในการผลักดันให้ประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล และโดยปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว จึงเป็นปัจจัยที่น่าพิจารณาถึงอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารออกมา เพราะในกรณีของเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีลักษณะที่ชี้ชัดถึงอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศอย่างชัดเจนต่อกระบวนการนโยบายของประเทศไทย

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นการท้าทายต่อทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ซึ่งจากการสำรวจสถานะปัจจุบันของการศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทยนั้น ฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการใหม่ๆในการเข้ามามีบทบาท(Assert)ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งบทบาทของส่วนราชการในกระบวนการนโยบาย นอกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Implementation)อันเป็นการทำหน้าที่โดยเฉพาะของส่วนราชการแล้ว ส่วนราชการยังมีบทบาทในทางการเมืองในการจัดทำนโยบาย(Policy Making)ด้วย ได้แก่ (1)การกำหนดนโยบาย(Formulation) (2)การเป็นนายหน้าผลประโยชน์ (Brokering Interests) และ(3)การนำเสนออุดมคติออกมาสู่ความชัดเจน (Articulating Ideals) ซึ่งบทบาทดังกล่าวเป็นการทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างส่วนราชการและฝ่ายการเมือง อันเป็นภาพลักษณ์ใหม่(Modern Image)ซึ่งเรียกว่า "การผสมผสานอย่างแท้จริงของบทบาท (Virtual Merger of Roles)" (Page, 1999:24-25) โดยฐานะในการเปลี่ยนแปลง (Changing Position) ของข้าราชการชั้นผู้นำ(Bureaucratic Elite) หรือข้าราชการระดับสูงในรัฐสมัยใหม่นั้น แบ่งได้เป็น (1)สถานะทางการเมือง (Political Status) ได้แก่ ลักษณะเฉพาะของข้าราชการชั้นผู้นำ และฐานะของข้าราชการชั้นผู้นำในกลไกทางการปกครอง (Machinery of Government) และ(2)บทบาททางการเมือง(Political Roles) ได้แก่ การทำหน้าที่ของข้าราชการชั้นผู้นำ เช่น การเป็นผู้ประสานงานนโยบายของรัฐบาล หรือ การเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าวิธีการที่ส่วนราชการใช้ในการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยการใช้องค์การระหว่างประเทศในการต่อรองเพื่อให้ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายตามที่ส่วนราชการต้องการหรือได้รับแนวทางหรือสารสนเทศมาจากองค์การระหว่างประเทศ เป็นวิธีการที่ส่วนราชการได้นำมาใช้เป็นเวลานานแล้วในยุคอำมาตยาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยในช่วงดังกล่าว(รังสรรค์, 2546) แต่ในปัจจุบันวิธีการดังกล่าว ส่วนราชการก็ยังมีการใช้อยู่และพัฒนารูปแบบในการใช้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในนโยบายที่มีลักษณะที่ต้องเกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะทางวิชาการ ดังจะเห็นได้จากนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งมาตรฐานต่างๆที่จะมีการกำหนดขึ้นจะต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับจึงจะได้รับการยอมรับจากองค์การระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่า กระแสล่าสุดเมื่อเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001(พ.ศ.2544) ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาหันมาใช้มาตรฐานที่ไม่ต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับก็ตาม โดยอ้างว่าเพื่อการป้องกันการก่อการร้ายที่แฝงมาในการนำเข้าอาหาร แต่สิ่งนี้ก็เป็นการหมิ่นเหม่ต่อการกลับไปสู่วัฏจักรเดิมๆที่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีโดยเฉพาะมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชจะถูกนำมาใช้เพื่อกีดกันทางการค้า ซึ่งจะเป็นการขัดกับหลักการขององค์การการค้าโลก แต่โดยแนวโน้มแล้วถึงแม้ว่าการนำเข้าของประเทศสหรัฐอเมริกาจะคำนึงถึงประเด็นการก่อการร้ายมากขึ้น แต่ประเด็นการก่อการร้ายผ่านทางสินค้าอาหารก็ยังเป็นลักษณะเฉพาะทางวิชาการที่ส่วนราชการสามารถที่จะนำมาใช้นำเสนอต่อฝ่ายการเมืองเมื่อมีการเจรจาระหว่างประเทศได้เช่นกัน จึงทำให้เห็นว่าหากเป็นนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการมาเกี่ยวข้อง ส่วนราชการจะยังสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอสารสนเทศต่อฝ่ายการเมืองเพื่อการกำหนดนโยบายได้

ดังนั้น นโยบายสาธารณะในประเด็นการกำหนดนโยบายยังคงต้องการคำตอบต่อสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่ถึงแม้ว่าโดยแนวทางที่ควรจะเป็นนั้น การกำหนดนโยบายควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง เพราะฝ่ายการเมืองมีที่มาจากการเลือกของประชาชน เป็นตัวแทนความต้องการของประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายเพื่อ (1)การจัดระเบียบ(Regulatory) (2)การกระจายทรัพยากร(Distributive) หรือ(3)การจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่(Redistributive)แล้วแต่กรณี แต่แนวทางดังกล่าว เป็นเพียงหลักการที่ควรจะเป็น เพราะในความเป็นจริงแล้ว ในเชิงสัดส่วน ข้าราชการประจำอาจเป็นตัวแทนของประชาชนได้มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.)และสมาชิกวุฒิสภา(ส.ว.)หรือฝ่ายการเมืองเสียอีก เพราะมีจำนวนมากกว่าและกระจายอยู่ทั่วประเทศในระดับต่างๆ นั่นคือ ระบบราชการในฐานะที่เป็นสถาบันที่4 (นอกจาก สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ)ในกระบวนการบริหารจัดการประเทศ(Governance)น่าจะแสดงความเด่นชัดในการเป็นตัวแทนดูแลผลประโยชน์ของประชาชนยิ่งขึ้น ดังนั้น ข้าราชการประจำในฐานะนักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องแสดงจุดยืนของตนเองให้เด่นชัดด้วยการทำตัวเป็นตัวแทนดูแลผลประโยชน์ของสาธารณะ(A Trustee of Public Good) เป็น

ส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตย มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี ไม่รับใช้การเมือง และไม่เกรงกลัวต่อแรงกดดันต่างๆหากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหลักการ ยิ่งไปกว่านั้น ในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งในการดูแลปกป้อง "ผลประโยชน์สาธารณะ" ข้าราชการประจำจะต้องเป็นอิสระในทำนองเดียวกับผู้พิพากษาหรือศาล กล่าวคือ แม้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ แต่ข้าราชการประจำต้องเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง ไม่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจการเมืองถึงแม้ว่าจะมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่ยืนอยู่บน “ผลประโยชน์สาธารณะ” บนพื้นฐานของความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่หน่วยงานสะสมไว้ อันเป็นการปรับเปลี่ยนจุดเน้นจากเดิมที่มองว่าส่วนราชการเป็นเครื่องมือหรือกลไกของฝ่ายการเมืองมาเป็นสถาบันที่อิสระและพร้อมที่จะปกป้อง "ผลประโยชน์สาธารณะ" แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณามุมมองเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการปฏิเสธว่าไม่มีข้าราชการประจำประเภทฉ้อฉล ทะเยอทะยานและนักไต่เต้าที่เข้าไปรับใช้ฝ่ายการเมืองเพื่อความก้าวหน้า ซึ่งบุคคลประเภทนี้ย่อมมีอยู่ในทุกวงการ แต่ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ จิตสำนึกเรื่อง "ผลประโยชน์สาธารณะ" ในฐานะที่ระบบราชการนั้น นอกจากจะมีฐานะเป็นองค์การ(Organization)แล้ว ยังมีฐานะเป็นสถาบัน(Institution)ในกระบวนการบริหารจัดการประเทศด้วย ดังนั้น บทบาทของส่วนราชการในกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงควรได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสม เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพการณ์ในกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ(Actors)ในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น (Wamsley, 1990: 90-95)

ทั้งนี้ เนื่องด้วย "ผลประโยชน์สาธารณะ" ไม่ใช่เรื่องของสิ่งที่หยุดนิ่งตายตัวจึงไม่สามารถนิยามได้ชัดๆแต่เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ตามเวลาและสถานที่ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงเป็นความพยายามในการศึกษา "ผลประโยชน์สาธารณะ" ในช่วงเวลาหนึ่ง คือ ช่วงตั้งแต่สภาพการณ์การค้าระหว่างประเทศหันมาให้ความสำคัญกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพิ่มขึ้น จากการส่งผ่านอิทธิพลของความสำคัญดังกล่าวโดยองค์การระหว่างประเทศ(องค์การการค้าโลก:WTO และองค์การเกี่ยวกับมาตรฐานอาหาร:Codex มาตรฐานสัตว์:OIE มาตรฐานพืช:IPPC)มายังกระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทย ซึ่งเมื่อเวลาและสถานที่เปลี่ยนไป "ผลประโยชน์สาธารณะ" ย่อมต้องเปลี่ยนไป อันเป็นกลไกที่สมควรและถูกต้องในการปกป้องตัวเองของ "ผลประโยชน์สาธารณะ" กล่าวคือ การที่ "ผลประโยชน์สาธารณะ" เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันได้เสมอ จะทำให้ต้องเพิ่มความระมัดระวังในการอ้างสิ่งนี้มากยิ่งขึ้น ไม่ยัดเยียดความคิดเห็นของตัวเองหรือของหน่วยงานมากจนเกินไป ทำให้สถาบันที่อ้าง "ผลประโยชน์สาธารณะ" เพื่อการสร้างความชอบธรรมให้กับตน หรือการกำหนดกิจกรรมและการดำเนินกิจกรรมต่างๆของตนต้องมีความตระหนักและรู้ตัวอยู่เสมอว่ากำลังทำอะไรและได้รับอิทธิพลจากใคร

แต่อย่างไรก็ตาม จากการที่ระบบบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วยกระทรวง และกรมต่างๆซึ่งองค์การเหล่านี้จะมีหน้าที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่ได้มีการกำหนดไว้ตามกฎหมาย (Authority) ทำให้ข้าราชการของหน่วยงานต่างๆที่รับผิดชอบตามหน้าที่ของตนต้องรวบรวมข้อมูล

เกี่ยวกับปัญหาเพื่อนำมาแสวงหาแนวทางในการแก้ไขโดยกำหนดเป็นทางเลือกให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ตัดสินใจนโยบายเป็นผู้สั่งการหรือดำเนินการประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับเพื่อให้ข้าราชการสามารถนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหานั้นๆต่อไป การปฏิบัติงานของข้าราชการในกระทรวง และกรมต่างๆจึงมีลักษณะเป็นผู้ก่อรูปนโยบายโดยตรงได้เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติ และกลุ่มผลประโยชน์ เช่น ชมรม มูลนิธิ หรือองค์การที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อการดูแลปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน ประกอบกับ การที่ส่วนราชการแต่ละหน่วยมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานในการทำงานด้านต่างๆที่อยู่ในความรับผิดชอบ จึงทำให้มีฐานะเป็นคลังความรู้และประสบการณ์ในด้านนั้นๆได้เป็นอย่างดี และที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือส่วนราชการเหล่านี้มีบทบาทอย่างสำคัญในการเข้าไปร่วมกำหนดหรือนิยามสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” โดยมีอำนาจหน้าที่ (Authority)เป็นแหล่งสร้างความชอบธรรมที่สำคัญให้กับหน่วยงานนั้นๆ และระบบราชการในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งที่ปกป้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชนอีกสถาบันหนึ่งนอกเหนือไปจากรัฐสภา พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น แต่สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับหน่วยงานอาจนำไปสู่สภาพการณ์แห่งความแตกแยกมากยิ่งขึ้น เพราะอาจทำให้เกิดการติดยึดหรือหลงสถาบัน ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและทำให้มองไม่เห็นภาพรวมของระบบใหญ่

(4) ประเด็นปัญหาการวิจัยจากปรากฏการณ์ด้านทฤษฎีนโยบายสาธารณะในการอธิบายปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะ

จากปรากฏการณ์ต่างๆดังกล่าวข้างต้น ในด้านทฤษฎีหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะ ความเพียงพอในการอธิบายปรากฏการณ์เป็นสิ่งที่ควรต้องพิจารณาเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการอธิบายระหว่างทฤษฎีหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะกับปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะที่ปรากฏ เนื่องจากในขณะที่ปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะมีความเป็นพลวัตรที่ซับซ้อนขึ้น ทฤษฎีหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะที่จะนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ให้สิ้นกระแสความก็จำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมด้วยเช่นกัน ซึ่งในด้านปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะนั้น ในที่นี้ได้ตั้งคำถามไปที่นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งประเทศไทยกำลังยกระดับและปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศให้ได้มาตรฐานตามความตกลงภายใต้การเป็นภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลก ซึ่งส่งผลต่อสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและระดับมาตรฐานในการบริโภค ตลอดจนการจัดระเบียบและการจัดสรรทรัพยากรทางการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อรองรับกับการปรับเปลี่ยนจึงมีความจำเป็นเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของสินค้าเกษตรและอาหารและการยกระดับมาตรฐานในการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งความพยายามในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ และการตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า

เกษตรและอาหารที่กำลังมีความสำคัญเพิ่มขึ้น จึงน่าพิจารณาว่า นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทย มีกระบวนการเกิดขึ้นมาได้อย่างไร อะไรเป็นกระแสผลักดันให้ประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล รวมทั้งมีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย และแต่ละตัวแสดงมีบทบาทอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวซึ่งส่งผลกระทบต่อนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ยังสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะที่มีอยู่หรือไม่ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

2.วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากความพยายามในการอธิบายปรากฏการณ์การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยโดยการนำเสนอคำถามวิจัยดังกล่าว ในที่นี้จึงได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ โดยตระหนักว่าในความเป็นจริงแล้วเนื้อหาของวัตถุประสงค์ในแต่ละข้อไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเป็นอิสระ คือ

(1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล ของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

(2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของผู้กำหนดนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

(3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบาย ซึ่งเป็นผลจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

โดยวัตถุประสงค์ทั้ง3ประการดังกล่าวของการวิจัยจะเป็นการมุ่งยืนยันทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว (Confirmatory Research) โดยการนำเอาแนวคิดทฤษฎี หรือตัวแบบนโยบายสาธารณะที่มีความใกล้เคียงกับการอธิบายปรากฏการณ์การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร อันได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบสถาบัน ไปทดสอบกับปรากฏการณ์การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่เกิดขึ้นด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เก็บรวบรวมได้ เพื่อหาข้อยุติว่าสมควรยืนยันหรือปฏิเสธแนวคิดทฤษฎี หรือตัวแบบดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่การปรับแต่งให้มีความถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

3.ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในด้านการเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบายและผลของกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีต่อสาระสำคัญของนโยบาย โดยให้ความสำคัญกับนโยบายในด้านการส่งออกเป็นหลัก โดยใช้ช่วงเวลาตั้งแต่การจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปีพ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) จนกระทั่งปีพ.ศ.2547 (ค.ศ.2004) ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร โดยในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดปรากฏการณ์ที่

น่าสนใจซึ่งการวิจัยนี้จะนำมาใช้เพื่อการศึกษาอันได้แก่ การยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

4.สมมติฐานของการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และปรากฏการณ์เรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ในที่นี้ได้ตอบปัญหาไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางในการนำข้อมูลมายืนยัน โดยแบ่งสมมติฐานออกเป็น2ประการ ซึ่งเป็นการตั้งขึ้นโดยมีพื้นฐานอยู่บนแนวคิด2แนวคิดคือแนวคิดเรื่องการเข้าสู่วาระนโยบายและแนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบาย

แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบาย ในที่นี้จะใช้แนวคิดของ John Kingdon (Kingdon, 2003) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมองว่า นโยบายจะเข้าสู่วาระนโยบายได้เนื่องจากกระแสปัญหา ได้แก่ ช่วงเวลาที่ปัญหาได้รับความสนใจ การนิยามปัญหา และผลตอบรับจากการศึกษาปัญหา กระแสนโยบาย ได้แก่ การพัฒนาของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เช่น กฎหมายหรือเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา รวมทั้งกระแสการเมือง ได้แก่ อารมณ์ความรู้สึกของประชาชน สภาพการณ์ของรัฐบาล และความเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ โดย Kingdon มองว่า ทั้ง3ปัจจัยหรือ3กระแสดังกล่าวจะต้องมาพบโดยพร้อมกันจึงจะนำไปสู่การเปิดโอกาสหรือเปิดหน้าต่างนโยบายออกให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล(Kingdon, 2003:188) ในขณะที่แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบาย ในที่นี้ยังเชื่อว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดขึ้นตามตัวแบบผู้นำซึ่งจะต้องมีการปรับแต่งโดยเพิ่มปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับส่วนราชการซึ่งมีบทบาทร่วมในการผลักดันนโยบาย โดยพิจารณาได้จากแนวความคิดเรื่องวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ

(1) ส่วนราชการเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบาย โดยมีอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทร่วมในการผลักดันให้ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งขึ้น

(2) ส่วนราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยส่วนราชการจะประสานความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศในลักษณะที่ต่างได้ประโยชน์ร่วมกัน โดยส่วนราชการแสดงบทบาทเป็นทั้งผู้เรียกร้อง และเป็นตัวกลางแลกเปลี่ยนในรายละเอียดของขั้นตอนการกำหนดนโยบายระหว่างองค์การระหว่างประเทศและฝ่ายการเมืองจนกระทั่งกระตุ้นให้ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารออกมา

5.นิยามศัพท์

ในงานวิจัยฉบับนี้ขอนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องและสำคัญรวม 17 คำ ดังต่อไปนี้

(1) นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร(Agricultural Commodities and Food Standards Policy) หมายถึง ข้อกำหนด กฎ ระเบียบ หรือ แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับสุขลักษณะ และความปลอดภัยที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของตัวสินค้าเกษตรและอาหาร (สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2546:9) ได้แก่ กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

(2) การกำหนดวาระนโยบาย(Agenda Setting) หมายถึง การผลักดันประเด็นหรือปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนรับรู้และให้ความสนใจจนกลายเป็นปัญหาสาธารณะเพื่อนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบาย (Kingdon, 2003:4) ได้แก่ ประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

(3) การกำหนดนโยบายสาธารณะ(Policy Formulation) หมายถึง ขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในประเด็นปัญหานโยบายใดนโยบายหนึ่งที่จะถูกระบุและได้รับการพิจารณาออกมาเป็นกฎหมายหรือนโยบาย (Anderson, 1994:87) ได้แก่ การร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(4) กระแสปัญหา(Problem Stream) หมายถึง กระแสที่มุ่งเน้นไปที่ความสนใจของประชาชนหรือของผู้กำหนดนโยบายในปัญหาของสังคมที่เฉพาะเจาะจงไปในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง (Kingdon, 2003:188) ได้แก่ ประเทศคู่ค้าห้ามนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย

(5) กระแสนโยบาย(Policy Stream) หมายถึง กระแสที่เกี่ยวกับการระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ พัฒนาการของแผน ข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับปัญหา รวมทั้งการพัฒนาของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา (Kingdon, 2003:188) ได้แก่ การส่งผ่านสารสนเทศขององค์การระหว่างประเทศมายังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนนโยบายต่อฝ่ายการเมือง

(6) กระแสการเมือง(Political Stream) หมายถึง กระแสที่เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญต่างๆในสังคมเพื่อบรรลุผลประโยชน์ที่มุ่งหวัง และการเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล (Kingdon, 2003:188) ได้แก่ ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล และการเห็นประโยชน์จากการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อประโยชน์ในด้านการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาล

(7) การเมือง(Politics) มีหลายความหมาย แต่ในการศึกษานี้ หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและเครื่องมือต่างๆที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย (Lindblom and Woodhouse, 1993:3) โดยมีฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐ (Policy Formulation) อันได้แก่ คณะรัฐมนตรี (Anderson, 1994:37)

(8) การบริหาร(Administration) มีหลายความหมาย แต่ในการศึกษานี้ หมายถึง กระบวนการของการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) (Chandler and Plano, 1982:1) โดยมีฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ อันได้แก่ ส่วนราชการ (ถวัลย์รัฐ, 2540:58 สมบัติ, 2540:143 และวรเดช, 2540:45)

(9) การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร(Politics and Administration Interaction) หมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีกับฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีต่อกันอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ จากการที่แต่ละฝ่ายต่างต้องอาศัยซึ่งกันและกันในการทำหน้าที่ของตนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายนั้น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารต่างก็อำนวยความสะดวกร่วมกัน (Lindblom and Woodhouse, 1993:26)

(10) องค์การระหว่างประเทศ(International Organization) หมายถึง องค์การซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยความตกลงระหว่างรัฐ2รัฐหรือมากกว่านั้นขึ้นไป(Henkin, 1993:10) ซึ่งองค์การดังกล่าวมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัด เพราะแต่ละรัฐยังคงมีอธิปไตย แต่ก็มีหน้าที่สำคัญโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาซึ่งเกิดขึ้นในหมู่ประเทศสมาชิกหรือปัญหาซึ่งกระทบกระเทือนประชาชาติสมาชิกโดยทั่วไป (จรูญ, 2535:135) ได้แก่ องค์การการค้าโลก(World Trade Organization : WTO) สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(Office International des Epizooties : OIE) และ สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention : IPPC)

(11) กลุ่มผลประโยชน์(Interest Group) หมายถึง กลุ่มของตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย(Policy Actors)ซึ่งมีบรรทัดฐาน(Normative)และความเชื่อที่มีเหตุผล(Causal Belief) เหมือนกัน โดยความร่วมมือในการผลักดันจะเกิดจากการมีตัวกลางหรือนายหน้านโยบายซึ่งจะเป็นผู้ที่จะหาจุดร่วมของความต้องการจากฝ่ายต่างๆ โดยความร่วมมือในการผลักดันจะเกิดขึ้นจากการแข่งขัน(Compete)เพื่อให้ได้ความเชื่อร่วมในนโยบายสาธารณะจากกลุ่มย่อยต่างๆในนโยบายนั้นๆ (Policy Subsystem)(Sabatier,1993:159-168) ได้แก่ ภาคผู้ประกอบการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และฝ่ายการเมือง

(12) ผู้ประกอบการ(Entrepreneur) หมายถึง บุคคลซึ่งรวบรวมปัจจัยการผลิตต่างๆเข้าไปในกระบวนการผลิตเพื่อสร้างเป็นผลผลิตออกมา (Casson, 2003:35) โดยในการศึกษานี้ให้ความสำคัญไปที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรอุตสาหกรรมรายใหญ่และรายกลาง ซึ่งมีบทบาทหลักในรูปแบบการทำเกษตรกรรมแบบประกันราคาหรือการทำเกษตรกรรมแบบทำสัญญา (Contract Farming) เพื่อการส่งออก

(13) ชนชั้นนำ(Elite) หมายถึง คนกลุ่มเล็กๆที่ทำหน้าที่ปกครองหรือตัดสินใจเกี่ยวกับ ใครจะได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ในสังคมนอกจากจะมีผู้นำ

สูงสุดแล้ว ภายใต้ชนชั้นนำสูงสุดก็ยังมีชนชั้นนำในระดับรอง(Sub Elite)ได้แก่ ข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการ ซึ่งเป็นชนชั้นที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นชนชั้นที่ใกล้ชิดกับปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของตน(Marger, 1981:66-69)

(14) ข้าราชการชั้นผู้นำ(Bureaucratic Elite) หมายถึง ข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายในส่วนราชการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมโดยการใช้อำนาจหน้าที่(Authority)ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้และความเชี่ยวชาญในทางวิชาชีพ(Professional Expertise)เป็นส่วนสำคัญในการแสดงบทบาทสำคัญในการริเริ่มนโยบาย(Policy Initiation)(Dhiravegin, 1973:2 และลิขิต, 2545:80)

(15) สถาบัน(Institution) หมายถึง การกำหนดแบบแผน(Pattern) โครงสร้าง(Structure) และพฤติกรรม(Behavior)ของปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ และตัวสถาบันเองจะถูกกำหนดโครงสร้างให้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์นโยบายที่พึงปรารถนา และจะขัดขวางผลลัพธ์นโยบายที่ไม่พึงปรารถนา(Allison, 1971:80-82)

(16) ส่วนราชการ(Government Agency) หมายถึง หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในกิจการสาธารณะตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ตามกฎหมาย (Weber อ้างใน Shafritz and Ott, 2001:75) ได้แก่ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข

(17) ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร(The Agricultural Commodities and Food Standards Bill) หมายถึง ร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร การให้เครื่องหมายรับรอง การควบคุมกำกับดูแล การตรวจสอบรับรอง การอุทธรณ์ การร้องเรียน และบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน(สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2546:57)

(18) นโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ.2547 (Food Safety Year 2004) หมายถึง นโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านความปลอดภัยของผู้บริโภคภายในประเทศและต่างประเทศที่เท่าเทียมกันในสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลบนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ตลอดกระบวนการผลิต (สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2546:58)

6.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาเรื่องนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

(1)ทราบถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นที่รัฐบาลไทยต้องมีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารภายใต้สภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป

(2)ได้ทราบและเข้าใจว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องใดบ้าง รวมทั้งได้ทราบถึงบทบาทของตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารภายใต้สภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป และได้ทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยทั้งในระดับพระราชบัญญัติและระดับนโยบายว่ามีขั้นตอนอย่างไร

(3)ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นต่อเนื้อหาสาระของนโยบายจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย กล่าวคือ รูปแบบการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำและตัวแบบสถาบันอาจจะมีผลทำให้เนื้อหาสาระของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก หรือมีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่หากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นไปตามตัวแบบกลุ่มภายใต้สังคมซึ่งมีกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่หลากหลายได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ก็น่าจะทำให้เนื้อหาของนโยบายเปลี่ยนแปลงไปได้มากและเร็วขึ้นจากการเปิดรับแนวความคิดที่หลากหลายของกลุ่มต่างๆ

ทั้งนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์ดังกล่าวจึงน่าจะนำไปสู่การได้ข้อสรุปเพื่อยืนยันหรือปฏิเสธแนวคิดทฤษฎีหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะที่มีความใกล้เคียงกับการอธิบายปรากฏการณ์การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร อันได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบสถาบันจากการนำเอาแนวคิดทฤษฎีหรือตัวแบบดังกล่าวไปทดสอบกับปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่เกิดขึ้น และจะได้มีการปรับแต่งแนวคิดทฤษฎีหรือตัวแบบเพื่อการนำไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

7.การนำเสนอ

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 8 บท ตามลำดับ ดังนี้

บทที่1 บทนำ

ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

สมมติฐานของการวิจัย

นิยามศัพท์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การนำเสนอ

บทที่2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร

แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ

แนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

บทที่3 วิธีการวิจัย

แหล่งข้อมูล

ประชากร

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ระยะเวลาในการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

บทที่4 นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995)

นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่1(ก่อนพ.ศ.2504 หรือ ก่อนค.ศ.1961)

นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่1(พ.ศ.2504-2509 หรือค.ศ.1961-1966)ถึง ฉบับที่7(พ.ศ.2535-2539 หรือค.ศ.1992-1996)

การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก่อนปีพ.ศ. 2538(ค.ศ.1995)

บทที่5 ปัจจัยสาเหตุของการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

ปัจจัยภายนอกประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมโลก

บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ

บทบาทของประเทศคู่ค้าหลัก

บทบาทของบรรษัทข้ามชาติ

ปัจจัยภายในประเทศภายใต้โครงสร้างส่วนบนของระบบความสัมพันธ์ภายในประเทศ

ฝ่ายการเมือง

ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง

ภาคผู้ประกอบการ

บทที่6 การเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

กระแสปัญหา

กระแสนโยบาย

กระแสการเมือง

หน้าต่างนโยบายและผู้ผลักดันนโยบาย

บทที่7 การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

การร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

การกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ.2547(ค.ศ.2004)

ผลที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

บทที่8 บทสรุป

ข้อสรุปเรื่องนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

ข้อสรุปเชิงวิชาการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เป็นการตอบคำถามว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเกิดขึ้นอย่างไร และถูกกำหนดโดยใคร ส่วนการศึกษาบทบาทของผู้กำหนดนโยบายเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบาย สำหรับการศึกษาผลหรือเนื้อหาสาระของนโยบายที่เกิดจากรูปแบบการกำหนดนโยบายนั้น เป็นการศึกษาปรากฏการณ์นโยบายที่เกิดจากรูปแบบที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย โดยการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องสามแนวคิดได้แก่ แนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ และแนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งได้สร้างตัวแบบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) แนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร

จากความพยายามของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งต้องการจะสร้างเอกลักษณ์ภายใต้กรอบแนวคิดในการแยกการเมืองออกจากการบริหาร(Politics/Administration Dichotomy) โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ระบบบริหารโดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์(Patronage System) จึงเกิดการต่อต้านระบบอุปถัมภ์ขึ้น ซึ่งนำไปสู่กรอบความคิดในการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน โดยฝ่ายการเมือง(Politics)ไม่ควรเข้าไปยุ่ง(should not meddle)กับฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหาร(Administration)ก็ไม่ควรเข้าไปยุ่งกับฝ่ายการเมือง(Wilson อ้างใน Frederickson and Smith, 2003:16) ทั้งนี้โดยนำระบบคุณธรรม(Merit System)มาใช้ในการต่อต้านระบบอุปถัมภ์ และสร้างกระบวนการในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีความมั่นคง ด้วยการเน้นหลักประสิทธิภาพ(Efficiency)โดยเน้นการใช้เทคนิคต่างๆ(Nuts and Bolts)อย่างปราศจากค่านิยม(Value Free) ดังนั้น หลักประสิทธิภาพและเทคนิคจึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของระบบบริหารควบคู่ไปกับระบบคุณธรรม ปัญหาทางการบริหารจึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตทางการบริหารโดยปราศจากการพิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อและได้รับจากสังคมและการเมือง แต่กรอบแนวความคิดเช่นนี้กลับหลีกเลี่ยงกับปรากฏการณ์แห่งความเป็นจริงที่ปรากฏขึ้นมาขัดแย้งกับกรอบแนวความคิดดังกล่าวไม่ได้ เพราะสังคม ระบบการเมือง และค่านิยมมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารอยู่มาก(Waldo, 1980:25) ดังจะเห็นได้จากการที่ระบบบริหารจะต้องรองรับภารกิจที่เกิดจากความต้องการของสังคมผ่านระบบการเมืองซึ่งแฝงไว้ด้วยค่านิยม โดยระบบบริหารเป็นผู้รับไป

ดำเนินการในฐานะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ระบบบริหารจึงต้องให้ความสำคัญกับระบบการเมือง เพราะต่างมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและยากที่จะเป็นอิสระจากกัน(Simon อ้างใน Frederickson and Smith, 2003:16) กล่าวคือ หากเป็นการบริหารที่เน้นเฉพาะประสิทธิภาพก็จะสอดคล้องกับการจัดองค์การแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งเป็นการเมืองแบบไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ถ้าเป็นแนวทางการบริหารภายใต้ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยก็จะเน้นการกระจายอำนาจและให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหาร และมุ่งเน้นในการเปลี่ยนค่านิยมทางการบริหารจากเรื่องระเบียบและอำนาจมาเป็นการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เปลี่ยนหลักการบริหารที่เน้นลำดับขั้นการบังคับบัญชา(Hierarchy)มาเป็นการต่อรอง(Bargaining) ดังนั้นการเมืองและการบริหารจึงมีลักษณะปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

การเมืองและการบริหารมีลักษณะปฏิสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ในระบบของการปกครองนั้น ผู้ปกครองจะใช้อำนาจในการปกครองประชาชนได้ก็ต่อเมื่ออำนาจนั้นได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครอง(Legitimating of Power) และอำนาจการปกครองจะดำเนินไปได้ก็ต้องมีกลไกทางการบริหาร(Administrative Apparatus)มารองรับ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายในการปกครองประเทศ แต่ผู้บริหารจะรับผิดชอบงานให้มีประสิทธิภาพได้นั้น ขึ้นอยู่กับการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีระบบบริหารมาดำเนินการให้คำสั่งมีผลบังคับใช้ ด้วยเหตุนี้ ระบบบริหารจึงเป็นกลไกสำคัญในการนำผลการตัดสินใจมาดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว องค์การขนาดใหญ่ที่มีรูปแบบ(Bureaucracy)จะมีโครงสร้างของระบบบริหารหรือการจัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น(Hierarchy) มีการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้บังคับบัญชาจะปฏิบัติหน้าที่หรือมีความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้ง การคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนตามหลักคุณธรรม (Merit System) เพื่อให้ระบบบริหารเป็นกลไกในการรองรับอำนาจการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ(Weber อ้างใน Shafritz and Ott, 2001:73-78)

จากการที่ระบบราชการคือส่วนหนึ่งของสังคมและการเมือง จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองโดยตรง ระบบราชการจึงไม่ได้อยู่แยกตัวออกจากสภาพแวดล้อม แต่กลับเป็นส่วนหนึ่งและมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับสภาพแวดล้อม โดยในสังคมที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่าน(Prismatic Society)นั้น ส่วนหนึ่งของสังคมอาจก้าวหน้ากว่าส่วนอื่นๆที่ยังล้าหลัง แต่ทั้งส่วนที่ก้าวหน้าและส่วนที่ล้าหลังนั้นต่างอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกันจึงก่อให้เกิดการทับซ้อนกัน(Overlapping) ดังจะเห็นได้จากการที่ระบบราชการซึ่งมีความก้าวหน้ากว่าส่วนอื่นๆรวมทั้งระบบการเมืองที่ยังล้าหลังกว่า ดังนั้น ระบบราชการจึงเข้าไปทำหน้าที่ทับซ้อนกับระบบการเมือง เพราะในสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีลักษณะผสมของการแจกแจงหน้าที่อย่างชัดเจน(Diffracted)กับการไม่แจกแจงหน้าที่อย่างชัดเจน(Fuse) ระบบราชการจึงมีบทบาททั้งทางด้านการบริหารและการเมือง(Riggs, 1964:1-30)

ถึงแม้จะมีความเข้าใจกันว่าระบบการเมืองหรือฝ่ายการเมืองนั้นเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้น ระบบบริหารหรือระบบราชการก็มีส่วนอย่างสำคัญในการร่วมกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมือง เนื่องจาก

(1)ระบบราชการเป็นผู้สัมผัสโดยตรงกับสภาพปัญหาของประชาชน นั่นคือ ในการปฏิบัติภารกิจประจำของระบบราชการที่ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง ทำให้ได้รู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องจากประชาชนที่จะให้ระบบราชการรับผิดชอบในการเร่งรัดการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นระบบราชการจึงจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูล ปัญหา และความต้องการของประชาชน เพื่อนำเสนอต่อฝ่ายการเมืองให้กำหนดแนวทางในการแก้ไขต่อไป ซึ่งเมื่อฝ่ายการเมืองได้รับทราบแล้ว อาจมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(1.1) ฝ่ายการเมืองพิจารณาโดยตรงแล้วสั่งการให้ดำเนินการแก้ไข นั่นก็คือ การกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นจากฝ่ายการเมืองเอง

(1.2) ฝ่ายการเมืองอาจสั่งการให้ระบบราชการกลับไปพิจารณาเสนอทางเลือกในการแก้ไข โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบว่าจะเลือกแนวทางใด นั่นก็คือ ในกรณีนี้ระบบราชการจะมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกับฝ่ายการเมือง

จึงกล่าวได้ว่า การมอบอำนาจให้ระบบราชการเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่กลับเป็นสิ่งที่ควรกระทำ เพราะฝ่ายการเมืองไม่มีเวลา ขาดความชำนาญ และขาดความใกล้ชิดกับปัญหา จนไม่สามารถกำหนดนโยบายได้ แต่ในขณะเดียวกัน การกำหนดนโยบายโดยระบบราชการก็ไม่สามารถมั่นใจได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายที่กระทำด้วยความรับผิดชอบและสำนึกในความเป็นประชาธิปไตยเพียงใด(Lindblom and Woodhouse, 1993:71-72)

(2)ระบบราชการมีบทบาทหลักในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งกรณีนี้ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ โดยกระบวนการจัดทำแผนจะเป็นการบูรณาการแผนของหน่วยงานต่างๆของทุกกระทรวงและทุกกรม ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางของการพัฒนาตามที่คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดไว้ ซึ่งในการจัดทำแผนแม่บทดังกล่าว ฝ่ายการเมืองอาจมีบทบาทในการกำหนดกรอบหรือทิศทางให้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการตามนโยบายของฝ่ายการเมือง แต่เนื้อหาและรายละเอียดของแผนก็ยังอยู่ในความรับผิดชอบของระบบราชการทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่า ระบบบริหารหรือระบบราชการมีบทบาทสำคัญในการร่วมกันกำหนดนโยบายกับฝ่ายการเมือง

ทั้งนี้ ข้าราชการประจำถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบราชการในแต่ละส่วนราชการ ข้าราชการประจำจึงเป็นตัวแสดงบทบาทของแต่ละส่วนราชการในกระบวนการนโยบาย

โดยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดเห็นของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในฝ่ายการเมืองจนกระทั่งมีการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆออกมา

ดังนั้น การศึกษาถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของการเมืองกับการบริหารอันเป็นการพัฒนามุมมองจากการยอมรับว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษาถึงกระบวนการในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการจากฝ่ายการเมืองและกระบวนการในการโน้มน้าวฝ่ายการเมืองโดยฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายออกมา(Frederickson and Smith, 2003:39-40) อันเป็นการศึกษาถึงรูปแบบของกลไกความสัมพันธ์ในรายละเอียดที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารมีต่อกันจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายออกมาเป็นผลผลิตหรือหลักฐานของความสัมพันธ์ระหว่างกัน

(2) แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการศึกษาทางสังคมศาสตร์อื่นๆอยู่ประการหนึ่งในแง่ที่ว่า มีการเสนอทรรศนะที่เหมือนหรือแตกต่างกันในการศึกษาอย่างหลากหลาย แต่อย่างไรก็ตาม ในบรรดาทรรศนะต่างๆหลากหลายที่ได้มีการเสนอไว้นั้น ในแง่ความหมายของนโยบายสาธารณะ อาจจะสามารถแบ่งทรรศนะต่างๆออกเป็นสามกลุ่มความหมายได้แก่(Dunn, 1986:5)

(1) การพิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นกิจกรรมของรัฐบาลทั้งที่กระทำและไม่กระทำ ได้แก่ James Anderson, Ira Sharkansky, Thomas Dye และDavid Easton เป็นต้น

(2) การพิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นการตัดสินใจของรัฐบาล ได้แก่ Lynton Caldwell, William Greenwood และ R.J.S. Baker เป็นต้น

(3) การพิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นแนวทางการกระทำของรัฐบาล เช่น แผนงานหรือโครงการ ได้แก่ Harold Lasswell and Abraham Kaplan และ Charles Jacop เป็นต้น

ความหมายของนโยบายสาธารณะนั้นมีหลากหลายซึ่งเกิดจากแง่มุมและระดับความเฉพาะเจาะจงในการพิจารณา แต่ในที่นี้เห็นว่าความหมายของนโยบายสาธารณะตามการนิยามของศุภชัย ยาวะประภาษ มีความครอบคลุมทั้งสามกลุ่มความหมายดังกล่าว กล่าวคือ นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต(ศุภชัย, 2545:3)

จากความหมายของนโยบายสาธารณะที่มีการนำเสนอทรรศนะไว้หลากหลาย แต่อาจจะยังไม่อาจชี้ชัดถึงสิ่งหนึ่งสิ่งใดว่าเป็นนโยบายสาธารณะ จึงควรที่จะพิจารณาสิ่งนั้นว่ามีองค์ประกอบต่างๆของนโยบายสาธารณะเพียงใด ซึ่งองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะนั้น ก็มีการแสดงทรรศนะไว้หลากหลายเช่นกันได้แก่

การพิจารณาองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะในแง่ที่ว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ครอบคลุมทั้งตัวนโยบายเองและการดำเนินการต่างๆเพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย โดยแบ่งองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะออกเป็น5ประการ คือ (Lineburry and Sharkansky, 1971:190-191) (1) นโยบายสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน (2) ต้องประกอบด้วยลำดับขั้นของพฤติกรรมที่มุ่งจะบรรลุวัตถุประสงค์ (3) ต้องประกอบด้วยการกำหนดการกระทำที่จะต้องปฏิบัติ (4) ต้องประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน และ (5) ต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

แต่ในที่นี้เห็นว่าทรรศนะของ Yehezkel Dror ในการแบ่งองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ เป็นทรรศนะหนึ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาเนื่องจากเป็นการพิจารณาในแง่ที่ว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลและเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นๆของสังคม โดย Dror ได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายออกเป็น (1) นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นแผนงาน (Program) ของรัฐบาล (2) แผนงานดังกล่าวต้องมีการกำหนดเป็นโครงการ (Project) และ (3) แผนงานและโครงการนั้นจะต้องเป็นเป้าหมาย คุณค่าและการปฏิบัติของรัฐบาลในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ (Dror, 1968:12-16)

การทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะในอีกมิติหนึ่งที่แตกต่างไปจากมิติของความหมายและมิติขององค์ประกอบ ได้แก่ มิติที่เสนอลักษณะของนโยบายสาธารณะ แต่การอธิบายถึงลักษณะของนโยบายสาธารณะนั้นก็ได้มีการอธิบายไว้หลายทรรศนะแตกต่างกันไปตามหลักเกณฑ์ในการจำแนก ได้แก่

การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามผลกระทบที่จะเกิดขึ้น(Dye, 2002:2) ซึ่งตามหลักเกณฑ์นี้สามารถที่จะจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะแบ่งได้เป็น (1) เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม เพราะมีทั้งกลุ่มที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ (2) เป็นกลไกในการจัดระเบียบสังคมของตนซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับสังคมอื่นได้ (3) เป็นกลไกในการจัดสรรสินค้าและบริการให้แก่สมาชิกของสังคม และ (4) เป็นเครื่องมือในการเก็บประโยชน์บางอย่างจากสังคมโดยทั่วไปเพื่อนำไปผลิตสินค้าและบริการเพื่อสาธารณะ

นอกจากการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามผลที่จะเกิดขึ้นแล้ว ยังสามารถจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการจำแนกโดยคำนึงว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะมีวิธีการหรือกระบวนการปฏิบัติอย่างไร ซึ่งเมื่อทราบแล้วก็จะได้นำไปเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากสิ่งอื่นๆที่ไม่ใช่นโยบายสาธารณะ โดย Yehezkel Dror ได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะว่า(Dror, 1968:17-18) (1)เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนเพราะมีขั้นตอนและบุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมาก (2)เป็นกระบวนการที่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ (3)มีองค์ประกอบที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม (4)องค์ประกอบต่างๆดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายในแนวทาง

ที่แตกต่างกัน (5)การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง (6)การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติหลักๆ (7)นโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการกระทำหรือไม่กระทำตามมา (8)การกระทำดังกล่าวมุ่งที่จะกระทำในอนาคต (9)การกระทำดังกล่าวโดยส่วนใหญ่จะกระทำโดยหน่วยงานของรัฐบาล แต่บางกรณีก็อาจจะกระทำโดยเอกชน ซึ่งหากละเว้นไม่กระทำตามก็จะได้รับโทษ (10)การกระทำดังกล่าวต้องมีกลไกต่างๆช่วยในการกระทำ (11)มีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของชาติ และ(12)ต้องกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้มากที่สุดเพื่อให้ได้ผลสุทธิสูงสุด

เมื่อสามารถทำความเข้าใจในเบื้องต้นได้แล้วว่าสิ่งใดเป็นนโยบายสาธารณะ ความจำเป็นในขั้นต่อไปคือการทำความเข้าใจว่านโยบายสาธารณะที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปนั้น โดยแท้ที่จริงแล้วเป็นนโยบายประเภทใด ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่สำคัญได้แก่

1) การจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ

(1) การจำแนกประเภทนโยบายเพื่อวิเคราะห์ปัญหาต่างๆของสังคม ได้แก่ Theodore Lowi โดยได้จำแนกนโยบายออกเป็น 3 ประเภท คือ (1.1) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบ (Regulatory Policy) (1.2) นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distributive Policy) และ(1.3)นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่(Redistributive Policy)(Lowi, 1968:667-715)

(2)การจำแนกประเภทนโยบายเพื่อการเปรียบเทียบระหว่างประเทศหรือสังคมต่างๆ ได้แก่ Gabriel Almond and Brigham Powell โดยจำแนกนโยบายออกเป็น 4 ประเภท คือ (2.1)นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบ (2.2)นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (2.3)นโยบายเกี่ยวกับการเก็บประโยชน์บางอย่างจากประชาชน และ(2.4)นโยบายเกี่ยวกับสัญลักษณ์(Almond and Powell,1966:195-201) ซึ่งการจำแนกดังกล่าวจะเป็นการทดสอบสมรรถภาพของระบบการเมืองในแต่ละประเทศในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชน และเมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐบาลอันประกอบไปด้วยหน้าที่หลักสามประการได้แก่(Almond and Coleman, 1971:17) (1)การจัดทำหรือกำหนดข้อบังคับ(Rule Making) (2)การนำเอากฎข้อบังคับไปปฏิบัติ (Rule Application) และ(3)การตีความกฎข้อบังคับเมื่อเกิดกรณีโต้แย้งหรือละเมิด(Rule Adjudication)แล้ว จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายทั้ง 4 ประเภทที่ได้จำแนกไว้ดังกล่าวเป็นหน้าที่ประการหนึ่งในบรรดาหน้าที่ของรัฐบาลสามประการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วหน้าที่ในการจัดทำหรือกำหนดข้อบังคับมักจะได้แก่กิจกรรมในกระบวนการนิติบัญญัติและการบัญญัติระเบียบข้อบังคับ ดังนั้น นโยบายที่กำหนดขึ้นตามหน้าที่ประการนี้จึงเป็นไปได้ในหลายรูปแบบเช่น กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และมติ เป็นต้น

2) การจำแนกประเภทตามกระบวนการของนโยบาย ซึ่งมีทรรศนะที่สำคัญ ได้แก่

(1) การจำแนกกระบวนการนโยบายตามทรรศนะของ Ira Sharkansky ซึ่งได้จำแนกออกเป็น (Sharkansky, 1970:62) (1.1) ขั้นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้แก่ กิจกรรมต่างๆของรัฐบาลที่ตั้งใจว่าต้องการจะกระทำ (1.2) ขั้นผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) ได้แก่ ระดับต่างๆของการบริหารอันเป็นผลผลิตจากการดำเนินการของรัฐบาล และ (3) ขั้นผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) ได้แก่ ผลสะท้อนจากกิจกรรมของรัฐบาลที่เกิดขึ้นกับประชาชน

(2) การจำแนกกระบวนการนโยบายตามทรรศนะของ Yehezkel Dror ซึ่งได้จำแนกออกเป็น (Dror, 1968:14) (2.1) ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicy Making Stage) ได้แก่ การกำหนดเจตนารมณ์หรือนโยบายที่จะให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ (2.2) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Making Stage) และ (2.3) ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว (Post Policy Making Stage)

(3)การจำแนกกระบวนการนโยบายตามทรรศนะของ Mark Rushefsky ซึ่งได้จำแนกออกเป็น(Rushefsky, 2002:10) (3.1)ขั้นการแสดงตัวของปัญหา(Problem Identification) (3.2)ขั้นการก่อรูปของวาระ(Agenda Building) (3.3)ขั้นการกำหนดนโยบาย(Policy Formulation) (3.4)ขั้นการอนุมัตินโยบาย(Policy Adoption) (3.5)ขั้นการงบประมาณ(Budgeting) (3.6)ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Implementation) (3.7)ขั้นการประเมินผลนโยบาย(Evaluation) และ(3.8)ขั้นการทบทวนนโยบาย(Succession)

อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะที่มีการจำแนกในแต่ละทรรศนะ(ตารางที่1) แต่ก็ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบและสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ใดดีกว่ากัน เพียงแต่ว่าจะสามารถก็แต่เพียงเลือกเอาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมมาใช้ในการอธิบายตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาเท่านั้น

ตารางที่1 ทรรศนะสำคัญต่างๆในด้านนโยบายสาธารณะ

เกณฑ์ (Criteria) / นักทฤษฎี (Theorist)	สมมติฐาน (Assumption)	คุณค่า (Value)	หน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis)	สาระสำคัญ (Substance)	ข้อดี/ข้อเสีย (Advantage/ Disadvantage)
ถวัลย์รัฐ วรเทพ-พุฒิพงษ์	นโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปฏิบัติและ	การจำแนกเป้าหมายของนโยบายให้ชัดเจน	องค์การ	ความชัดเจนของนโยบายส่งผลต่อการเข้าใจนโยบาย	แสดงให้เห็นความสำคัญของความชัดเจนในนโยบายและเป้าหมาย

	การประเมินผล				นโยบาย
วรเดช จันทรศร	การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะวิวัฒนาการไม่คงที่เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของแต่ละฝ่าย	การปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง	องค์การ	ความเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ	กระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
สมบัติ ธำรงธัญ-วงศ์	ประชาชนเป็นกลไกหลักในการปรับปรุงสังคม	นโยบายที่ส่งผลต่อการปรับปรุงสังคม	สังคม	นโยบายเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาสังคมและการนำไปปฏิบัติให้เป็นจริง	ตระหนักถึงผลกระทบต่อสังคม
ศุภชัย ยาวะ-ประภาษ	การทำความเข้าใจนโยบายต้องมีข่าวสารที่เพียงพอ	การทำให้เป้าหมายของนโยบายประสบความสำเร็จ	ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบาย	ข่าวสารมีความสำคัญในการทำความเข้าใจและการบรรลุเป้าหมายนโยบาย	เพิ่มมุมมองปัญหาให้รอบด้านด้วยข่าวสาร
Gary Wamsley & Mayer Zald	การวิเคราะห์นโยบายต้องคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมเพราะส่งผลต่อการ	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเจ้าของเรื่องกับสภาพแวดล้อมและผู้มี	องค์การ	ต้องประเมินระบบย่อยในนโยบายว่าเป็นมิตรหรือศัตรูต่อองค์การที่	ให้ความสำคัญกับระบบย่อยในนโยบายซึ่งส่งผลต่อกระบวนการนโยบาย

	เปลี่ยนแปลงขององค์การสาธารณะ	ส่วนได้เสีย		กำหนดนโยบาย	
John Kingdon	การเข้าสู่วาระนโยบายเกิดจากกระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย	การเกิดของประเด็นปัญหาในหลายๆปัจจัย	องค์การ	ที่มาของการเกิดของประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย	มุ่งเน้นขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นหลัก
Mark Rushefsky	ปัจจัยสภาพแวดล้อมส่งผลต่อนโยบาย	นโยบายส่งผลต่อการปรับปรุงสังคม	สังคม	ปัจจัยสภาพแวดล้อมส่งผลต่อนโยบาย	ตระหนักถึงผลกระทบต่อสังคม
Theodore Lowi	ประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐบาลส่งผลต่อนโยบาย	กลไกรัฐบาลได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกา และนโยบายของพรรคที่ได้อำนาจรัฐขณะนั้น เป็นตัวผลักดันกระบวนการนโยบาย	องค์การ	กลไกรัฐบาลมีส่วนสำคัญในกระบวนการนโยบาย	ตระหนักถึงหน่วยงานรัฐบาลในกระบวนการนโยบาย
Thomas Dye	ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสังคม	นโยบายที่ส่งผลต่อการปรับปรุงสังคม	สังคม	นโยบายเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาสังคม	ตระหนักถึงผลกระทบต่อสังคม
William Dunn	ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยในนโยบาย	การทำให้เป้าหมายนโยบาย	ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบาย	ทำความเข้าใจนโยบายผ่าน	มีหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบาย

	เป็นไปอย่างมีเหตุผล	ประสบความสำเร็จ		ปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน	
Yehezkel Dror	สภาพแวดล้อมของนโยบายส่งผลต่อนโยบาย	การกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของนโยบาย	สังคม	สภาพแวดล้อมของนโยบายมีความสัมพันธ์กับนโยบาย	ตระหนักถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมของนโยบาย

ที่มา : ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์.2540.**การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ:ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้**.กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ปิยากร หวังมหาพร.2546.**นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย**.วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต. สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเดช จันทรศร.2540.**การนำนโยบายไปปฏิบัติ**.กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์.2543.**นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ศุภชัย ยาวะประภาษ.2545.**นโยบายสาธารณะ**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Wamsley L. Gary and Zald N. Mayer.1973.**The Political Economy of Public Organizations**.Bloomington and London:Indiana University Press.

Kingdon W. John.2003.**Agendas, Alternatives, and Public Policies**.U.S.A.:Addison-Wesley Educational Publishers.

Rushefsky E. Mark.2002.**Public Policy in the United States:Toward the Twenty-first Century**.New York:Sharpe.

Lowi J. Theodore.1969.**The End of Liberalism:Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority**.W.W.Norton & Company.Inc.:New York.

Dye Thomas R.2002.**Understanding Public Policy**.Upper Saddle River, N.J:Prentice Hall.

Dunn William N.2004.**Public Policy Analysis:An Introduction**.Upper Saddle River, N.J.:Prentice Hall.

Dror Yehezkel.1968.**Public Policymaking Reexamined**.Scrantion:Chandler.

ทั้งนี้ การที่นโยบายหนึ่งๆจะถูกกำหนดออกมาย่อมมีที่มาจากประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญ ซึ่งประเด็นปัญหาที่จะได้รับความสำคัญและสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลและกำหนดเป็นนโยบายออกมานั้น ขึ้นอยู่กับสภาพความรุนแรงของปัญหา และการรับรู้ถึงความสำคัญของปัญหา ปัญหานั้นๆจึงจะเข้าสู่กระแสของปัญหา ซึ่งจะต้องเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไข เพราะนโยบายสาธารณะตามความหมายของ Thomas Dye หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ และอะไรคือความแตกต่างที่รัฐบาลทำ (Dye,2002:1) นั่นหมายความว่า สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำล้วนเป็นนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น สำหรับ ปัญหาที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลได้นั้นยังจะต้องได้รับความสำคัญจากกระแสการเมืองด้วย เช่น ค่านิยมของผู้นำ ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ความเห็นและความรู้สึกของสาธารณะ ตลอดจน กระแสนโยบาย เช่น แนวทางการแก้ปัญหาที่เสนอก่อนหน้านั้น ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา ซึ่งเมื่อปัญหานั้นๆ ได้รับความสำคัญและมีการผลักดันในการแก้ปัญหา โอกาสที่ปัญหานั้นจะเข้าสู่วาระนโยบายก็มีมากขึ้น พร้อมกันนี้กระบวนการกำหนดนโยบายก็จะเริ่มขึ้น

แนวคิดนโยบายสาธารณะในที่นี้ จะครอบคลุมขอบเขตในสองขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ การกำหนดวาระนโยบาย และการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการนโยบาย โดยมีรายละเอียดของแนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายในประเด็นสำคัญ ดังนี้

(2.1) แนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting)

ปัญหาต่างๆไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้เอง แต่จะต้องมีผู้สร้างวาระนโยบายขึ้นมา ได้แก่ ผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนเองยังสามารถแสดงบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดข้อสรุปจากส่วนต่างๆที่มีบทบาทในการสร้างวาระนโยบาย เพื่อจะนำไปสู่กระบวนการจัดตั้งสถาบันสำหรับแก้ไขปัญหา และกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่จะมีตามมา ซึ่งการเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหาต้องประกอบด้วยกลไกกระตุ้น(Triggering Mechanism) หรือแรงขับเคลื่อน(Driver) หรือกระแส(Stream) โดยตัวกระตุ้นให้เกิดนโยบายมีสองปัจจัย คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ในขณะที่ ปัจจัยภายใน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล อิทธิพลของหน่วยงานภาครัฐ และความสนใจของผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ ลักษณะของปัญหาที่จะได้รับความสำคัญจากรัฐบาลนั้น เกิดจากการ

ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ขอบเขต(Scope) ได้แก่ จำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบ ความเข้มข้น ได้แก่ ระดับความตื่นตัวของสาธารณะต่อปัญหา และเวลา ได้แก่ ช่วงเวลาที่ปัญหานั้นๆอยู่ในความสนใจของสาธารณะ(Gerston,1997:22-49)

การกำหนดวาระนโยบายเกิดขึ้นจากกระแส(Stream) ของรายละเอียดในสามด้านที่ต่างเป็นอิสระต่อกัน แต่มาพบโดยพร้อมกัน ได้แก่ (Kingdon, 2003:90-164)

(1)กระแสปัญหา(Problem Stream) เป็นกระแสที่มุ่งเน้นไปที่ความสนใจของประชาชนและของผู้กำหนดนโยบายในปัญหาของสังคมที่เฉพาะเจาะจงไปในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยมีการให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของปัญหานั้นๆหลังจากได้มีการนำปัญหาดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ ในการที่จะให้ได้มาซึ่งการให้ความสำคัญว่าปัญหาใดควรให้ความสนใจนั้น มีหลายวิธีการ และหลายกระบวนการ ซึ่งอาจจะทำได้โดยการติดตามข้อมูลทางสังคม เป็นต้น และโดยทั่วไปแล้ว ปัญหาที่นำมาให้คำจำกัดความนั้น มักจะนำมาให้คำจำกัดความในรูปของค่านิยมที่อาจจะเป็นค่านิยมในเชิงอนุรักษ์นิยมหรือเชิงเสรีนิยมก็ได้ กระแสปัญหาจึงได้แก่ ช่วงเวลาที่ปัญหาได้รับความสนใจ การนิยามปัญหา และผลตอบรับจากการศึกษาปัญหา

(2)กระแสการเมือง(Political Stream) เป็นกระแสที่รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหาโดยมีประเด็นของปัญหาที่ควรจะได้รับการแก้ไขอยู่แล้ว ซึ่งประเด็นหรือปัญหาเหล่านี้จะก่อตัวหรือได้รับการกำหนดขึ้นมาโดยเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ของพลังที่สำคัญต่างๆในสังคม เช่น อารมณ์หรือความรู้สึกของประชาชนในชาติ(Public Mood) อำนาจอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และการเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการก่อตัวของปัญหาจะสามารถพบเห็นได้ตามสถานที่สาธารณะทั่วไป(Visible Cluster) ซึ่งอาจจะได้แก่ ฝ่ายบริหารที่มีตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ที่ปรึกษาของรัฐบาลหรือผู้นำรัฐบาล สมาชิกรัฐสภา สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ปัญหาที่ก่อตัวขึ้นมาและได้รับความเห็นพ้องต้องกันได้นั้น มักจะเกิดจากการต่อรองระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมดังกล่าว กระแสการเมืองจึงได้แก่ อารมณ์ความรู้สึกของประชาชน สภาพการณ์ของรัฐบาล และความเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์

(3) กระแสนโยบาย (Policy Stream) เป็นกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ หรือเป็นการระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ โดยผู้ที่มีส่วนในการกำหนดทางเลือกที่ใช้สำหรับการตัดสินใจดังกล่าวให้แก่ผู้กำหนดนโยบายนั้นมักจะเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง (Hidden Cluster) ซึ่งได้แก่ นักวิชาการ นักวิจัย นักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ปรึกษา สำนักงบประมาณ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น กระแสนโยบายจึงได้แก่ การพัฒนาของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เช่น กฎหมาย หรือเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา

เมื่อใดที่กระแสทั้งสาม คือ กระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย มาพบโดยพร้อมกัน ก็จะเป็นที่มาของนโยบาย เพราะเป็นโอกาสที่ทำให้หน้าต่างนโยบาย(Window Policy)

เปิดออก ซึ่ง การจัดระเบียบวาระนโยบายนั้น เป็นผลหรือขึ้นอยู่กับโอกาสหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เมื่อมีโอกาสหรือมีสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย คือ ทั้งสามกระแสมาพบโดยพร้อมกัน

ถึงแม้ว่าหน้าต่างแห่งโอกาส(Window of Opportunity) จะเปิดออกให้ประเด็นปัญหาได้รับการยอมรับเข้าสู่วาระของรัฐบาลได้นั้น ทั้งสามกระแสจะต้องมาพบโดยพร้อมกัน แต่อย่างไรก็ตาม กระแสทั้งสามประการดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นอิสระต่อกัน โดยมีบริบทหรือสภาพการณ์ทางสังคมที่มีอยู่ก่อน (Societal Predisposition) เช่น ค่านิยม วัฒนธรรมทางการเมือง และโครงสร้างรัฐธรรมนูญ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของรัฐบาล

(2.2) แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

ประเด็นปัญหาเมื่อได้เข้าสู่วาระของรัฐบาลแล้ว กระบวนการนโยบายต่อไปคือกระบวนการกำหนดนโยบาย(Policy Formulation) อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงที่มาของนโยบายว่ากำหนดโดยใคร ซึ่ง การที่ใครจะเป็นผู้กำหนดนโยบายนั้น จะอยู่ที่ว่าใครมีอำนาจในขณะนั้น หรือรูปแบบการปกครองในช่วงนั้นเป็นแบบใด หากเป็นรูปแบบที่อำนาจอยู่ที่ผู้นำ ผู้นำก็จะเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้ตามสิ่งที่คาดหวัง ในสถานการณ์เช่นนี้จึงควรใช้ตัวแบบผู้นำ(Elite Model)ในการวิเคราะห์ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพสังคมมีความสลับซับซ้อนและมีกลุ่มต่างๆหลากหลายเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จึงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาจึงเกิดจากการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคม ในสถานการณ์เช่นนี้จึงควรใช้ตัวแบบกลุ่ม(Group Model)ในการวิเคราะห์ แต่ด้วยเหตุที่กิจกรรมทางการเมืองมักจะวนเวียนอยู่กับสถาบันต่างๆที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ รัฐสภา ศาล และคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งนโยบายสาธารณะจะเป็นนโยบายได้ก็ต่อเมื่อได้รับการยอมรับ(Adopt)ให้เป็นนโยบายนำเอาไปปฏิบัติและบังคับใช้โดยองค์การของรัฐบาล ดังนั้นจึงควรใช้ตัวแบบสถาบัน(Institutional Model)มาประกอบในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของนโยบายกับองค์การสาธารณะในกระบวนการนโยบายเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งไม่อาจละเลยในการศึกษา จึงควรใช้ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์องค์การในการอธิบายปรากฏการณ์ด้วย

ตัวแบบในการศึกษาการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

ในส่วนของการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ในที่นี้จะใช้ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน และตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(2.2.1) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

ตัวแบบผู้นำ มองว่า นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นจากค่านิยมของผู้นำ ผู้นำจะกำหนดนโยบายตามความต้องการของตนมากกว่ามาจากการเรียกร้องของประชาชน เนื่องจาก ประชาชน

นั้น โดยปกติมีลักษณะเฉื่อยชาไม่สนใจการเมือง ไม่ค่อยรู้เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และข้าราชการจะมีหน้าที่เป็นเพียงกลไกในการนำนโยบายที่กลุ่มผู้นำต้องการไปปฏิบัติ ให้บรรลุผล ดังนั้นทิศทางการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางแบบแนวดิ่ง(Vertical) จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน ในกรณีนี้นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชน (Anderson, 1994:29-31)

ความคิดพื้นฐานของตัวแบบผู้นำคือ ธรรมชาติของสังคมประกอบด้วยกลุ่มเล็กๆที่เรียกว่าชนชั้นนำซึ่งเป็นกลุ่มที่ครองอำนาจ การตัดสินใจไม่ใช่ความรับผิดชอบของประชาชน แต่ถูกกำหนดโดยผู้นำ ซึ่งถึงแม้ว่าองค์ประกอบของผู้นำและพื้นฐานอำนาจอาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาในแต่ละสังคม แต่สังคมก็ยังต้องมีกลุ่มผู้นำในการปกครอง และเมื่อผู้นำอยู่ในอำนาจ ผู้นำก็ย่อมที่จะพยายามรักษาอำนาจของตนไว้ โดยการใช้ทรัพยากรซึ่งเป็นอำนาจที่ชอบธรรมจากการดำรงตำแหน่งเพื่อการรักษาสถานะทางอำนาจของตน(Henry, 1995:295)

ผู้นำเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจะถูกกระทำโดยคนกลุ่มเล็กๆที่เรียกว่าชนชั้นนำซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยที่มีอำนาจ ในขณะที่ประชาชนคือคนจำนวนมากที่ไม่มีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะแบ่งสรรทรัพยากรให้กับสังคมว่าใครจะได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร โดยลักษณะของผู้นำจะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านองค์การโครงสร้างและบุคลิกส่วนตัว ซึ่งอำนาจของผู้ปกครองนั้นเกิดจากการที่คนส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดรูปแบบการรวมกลุ่มขึ้นเป็นองค์การได้ ในขณะที่คนกลุ่มน้อยจะสามารถหาจุดลงตัวในการจัดองค์การได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในสังคมนอกจากจะมีผู้นำสูงสุดแล้ว ภายใต้ชนชั้นนำสูงสุดก็ยังมีชนชั้นนำในระดับรอง(Sub elite) ได้แก่ข้าราชการซึ่งเป็นชนชั้นที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นชนชั้นที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง (Marger, 1981:66-69)

ตัวแบบผู้นำเชื่อว่านโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชนมากเท่ากับผลประโยชน์และค่านิยมของชนชั้นปกครอง การเปลี่ยนแปลงในนโยบายสาธารณะจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบรุนแรง รวมทั้ง ความรับผิดชอบต่อนโยบายสาธารณะจะขึ้นอยู่กับชนชั้นนำเพราะประชาชนขาดความสนใจในการมีส่วนร่วม

ตัวแบบผู้นำมีข้อสมมติฐาน ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้(Dye, 2002:23-24)

(1) มีเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่มีอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นคนส่วนน้อย ในขณะที่คนส่วนมากจะไม่มีอำนาจทางการเมือง และคนส่วนน้อยที่มีอำนาจเหล่านั้นจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ

(2) คนไม่กี่คนที่เป็นกลุ่มผู้นำนั้น เป็นกลุ่มที่มาจากชนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจสูง เป็นสัดส่วนที่มากกว่ามาจากชนชั้นที่ต่ำลงมา

(3) การเลื่อนสถานภาพขึ้นเป็นผู้นำนั้นเป็นไปอย่างเชื่องช้าและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพและป้องกันการปฏิวัติ คนที่จะได้รับอนุมัติให้เข้ามาอยู่ในกลุ่มผู้นำได้นั้น ต้องเป็นคนที่มีความคิดเหมือนกับผู้นำเดิม

(4) สมาชิกในกลุ่มผู้นำมักจะยอมรับค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคมร่วมกันและพยายามร่วมกันรักษาระบบดังกล่าวไว้

(5) นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่กลับสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของผู้นำ ดังนั้นจึงทำให้การเปลี่ยนแปลงในนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ

(6) กลุ่มผู้นำมีบทบาททางการเมืองสูง และได้รับอิทธิพลโดยตรงน้อยมากจากประชาชน ซึ่งไม่มีบทบาทและไม่ให้ความสนใจการเมือง ผู้นำจึงมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าที่ประชาชนมีอิทธิพลต่อกลุ่มผู้นำ

ด้วยเหตุที่ องค์การเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีอยู่ในทุกสังคม เพราะหากไม่มีการรวมตัวกันเป็นองค์การในรูปใดรูปหนึ่ง สังคมก็ไม่อาจจะทำหน้าที่ต่างๆหรือดำรงอยู่ได้ ซึ่งในทุกองค์การย่อมจำเป็นที่จะต้องมีผู้นำ และอำนาจในฐานะผู้นำจะตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อยเสมอ ถึงแม้ว่าสังคมนั้นจะเป็นประชาธิปไตยเพียงใดก็ตาม เนื่องจากการดำเนินงานขององค์การเป็นกิจกรรมเฉพาะด้าน ซึ่งจะมีก็แต่คนที่สนใจงานด้านนั้นเป็นพิเศษหรือมีความสามารถเป็นพิเศษในด้านนั้นเท่านั้นที่จะเข้าไปควบคุมดูแลได้ ดังนั้นในทุกองค์การจะมีคนเพียงไม่กี่คนที่ขึ้นมาเป็นผู้นำ ซึ่งคนพวกนี้จะเป็นตัวแทนความต้องการของคนส่วนใหญ่แต่เพียงในนาม ซึ่งในความเป็นจริงแล้วผู้นำเหล่านี้อาจจะไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนความต้องการของคนส่วนใหญ่เลย ทั้งนี้เป็นเพราะคนส่วนใหญ่ไม่มีเครื่องมือที่เพียงพอในการจะควบคุมผู้นำได้ แต่ในทางตรงกันข้าม ผู้นำกลับสามารถใช้อำนาจและเครื่องมือต่างๆในการควบคุมคนส่วนใหญ่ได้ นั่นคือ อำนาจในสังคมและองค์การจะตกอยู่ในมือของผู้นำเสมอ อันเป็นไปตาม กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย(Iron Law of Oligarchy) (Michaels, 1962:42-43) แต่อย่างไรก็ตาม การมีชนชั้นนำนั้นไม่จำเป็นจะต้องขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตย หากชนชั้นนำยอมรับหลักการประชาธิปไตยและเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการดังกล่าว เช่น การเลือกตั้ง และกระบวนการในรัฐสภา (Dunleavy and O'Leary, 1987:141)

อีกทั้ง ไม่ว่าระดับความเป็นประชาธิปไตยจะมีมากน้อยเพียงใดในระบอบการปกครอง คนส่วนน้อยที่มีการรวมตัวกันเป็นองค์การเท่านั้นที่จะเป็นผู้ครองอำนาจในสังคม เพราะคนส่วนใหญ่ไม่สามารถปกครองตนเองได้เนื่องจากขาดความสามารถในการรวมตัวกัน ซึ่งชนชั้นผู้นำหรือชนชั้นปกครอง(Rulling Class)(Mosca, 1939)จะมีอำนาจเหนือมวลชนได้นั้นไม่ใช่เกิดจากการใช้กำลังเป็นหลัก แต่โดยการที่รู้จักใช้ประโยชน์จากความมือคติ ความโอ้อวด และการเห็นแก่ประโยชน์ของคนเหล่านั้นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้นำโดยทั่วไปมักจะไม่รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น แต่จะมีการแยกตัวเป็นกลุ่มเล็กๆภายในกลุ่มผู้นำดังกล่าวและแย่งชิงอำนาจระหว่างกัน ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าเป้าหมายหลักของกลุ่มผู้นำคือเกียรติยศและอำนาจ แต่มักจะอ้างหลักการหรืออุดมคติต่างๆมาเป็นข้ออ้างในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม การหมุนเวียนของชนชั้นผู้นำเกิดขึ้นอยู่เสมอ ทั้งที่เกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันเอง จากการมีชนชั้นนำ

กลุ่มใหม่มาแทนกลุ่มเก่า หรือจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ทำให้ชนชั้นบางกลุ่มที่เดิมมีสถานะต่ำกว่าขึ้นมามีอำนาจแทนชนชั้นผู้นำเดิม ดังนั้น อำนาจในสังคมจึงมาจากการรวมตัวกันเช่นเดียวกับที่ชนชั้นนำมีอำนาจขึ้นมาได้(Cox, 1985:86-87)

การตัดสินใจกำหนดนโยบายในระดับต่างๆจะเป็นไปโดยอำนาจของชนชั้นนำ เพราะชนชั้นนำเป็นผู้ควบคุมองค์การหลักและครอบครองทรัพยากรในสังคมซึ่งเป็นฐานและที่มาของอำนาจ นอกจากนั้น ชนชั้นนำในแต่ละฝ่ายยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เพราะสังคมอยู่ภายใต้การครอบงำขององค์การ คนจำนวนน้อยเหล่านี้ซึ่งได้แก่ชนชั้นนำทางการเมืองและระบบราชการจึงมีอำนาจเหนือสังคมและสามารถใช้อำนาจดังกล่าวกำหนดโครงสร้างและมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะได้อย่างง่ายดาย โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ในสังคมและเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำด้วยกัน(Vincent, 1995:48)

ตัวแบบผู้นำจึงเป็นการพิจารณาว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของความพอใจและความสำนึกในคุณค่า และเป็นภาระหน้าที่ของชนชั้นผู้นำ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมมีความหลากหลายของกลุ่มต่างๆมากขึ้น กลุ่มต่างๆที่หลากหลายเหล่านี้ก็จะพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายตามความต้องการและสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตนมากยิ่งขึ้น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในสภาพการณ์เช่นนี้ จึงควรใช้ตัวแบบกลุ่มในการวิเคราะห์ด้วย

(2.2.2) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

ตัวแบบนี้มีความเชื่อว่ากิจกรรมทางการเมืองขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม นโยบายสาธารณะเป็นผลจากบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล ซึ่งกลุ่มต่างๆเหล่านั้นจะกลายเป็นกลุ่มการเมืองถ้าการดำเนินการนั้นเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐบาล กลุ่มจึงเป็นตัวเชื่อมความต้องการของบุคคลเข้ากับรัฐบาล การเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ(Bentley, 1967 และ Truman, 1975) นโยบายสาธารณะจึงมาจากการประนีประนอม การต่อรอง หรือการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่ม เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกลุ่มต่างๆในสังคมต่างมีแหล่งอำนาจของตนเองที่อาจจะแตกต่างกันไป อำนาจในที่นี้อาจเป็นอำนาจเงิน ข้อมูลข่าวสาร หรือความชำนาญที่แตกต่างกัน ซึ่งการกระจายตัวของอำนาจจะทำให้มีการถ่วงดุลกัน อันจะช่วยให้สังคมสามารถลดความรุนแรงของการใช้อำนาจ แสวงหาความยินยอมได้ง่ายและยุติข้อขัดแย้งได้โดยสันติวิธี เพราะคนแต่ละกลุ่มมีโอกาสคัดค้านสิ่งที่ตนไม่เห็นด้วย อีกทั้งการเจรจาต่อรองระหว่างศูนย์อำนาจต่างๆในการตัดสินใจก็จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้มีการจัดการกับข้อขัดแย้งได้เป็นอย่างดีซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น แหล่งอำนาจที่แตกต่างกันนี้เองที่ทำให้แต่ละกลุ่มต้องมีวิธีการประนีประนอมเพื่อให้แต่ละกลุ่มได้รับประโยชน์ (Dahl, 1961:188-189)

ระบบการเมืองจึงมีหน้าที่ในการจัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดย(Dye, 2002:21-23)

(1) สร้างกฎเกณฑ์ กติกาการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม

(2) ประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ

(3) การประนีประนอมและการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าว กระทำได้ก็โดยการกำหนดนโยบาย

(4) มีการนำนโยบายที่เกิดจากการประนีประนอมไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

นโยบายสาธารณะจึงเป็นดุลยภาพ(Equilibrium) ที่เกิดจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม กลุ่มใดมีอิทธิพลมาก นโยบายสาธารณะก็จะเอนเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มนั้น

แต่ถ้ากลุ่มที่มาต่อสู้ในแง่ของการผลักดันหรือกดดันให้ผู้กำหนดนโยบายกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์หรือตามความต้องการของกลุ่มตน มีทักษะและอำนาจทางการเมืองพอๆกัน นโยบายสาธารณะที่ออกมาก็จะไม่สามารถเอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่งได้มากนัก

แต่ถ้ากลุ่มที่มาต่อสู้กันมีอำนาจและทักษะทางการเมืองต่างกัน ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดออกมาจะเอนเอียงไปทางกลุ่มที่มีอำนาจและทักษะทางการเมืองมากกว่า

ด้วยเหตุที่สังคมประกอบขึ้นด้วยเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลหรือองค์การผลประโยชน์จำนวนมากมาย ซึ่งแต่ละองค์การหรือกลุ่มจะมีฐานอำนาจของตนเองซึ่งทำให้สามารถดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐบาลได้ กลุ่มเหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การที่เป็นตัวกลาง (Intermediary Organization)ที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนในสังคมกับรัฐบาล กลุ่มทั้งหลายที่สามารถดำรงสถานะของแหล่งอำนาจอิสระในสังคมได้จะต้องเป็นกลุ่มซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจในหมู่ของผู้ที่มีประโยชน์และความสนใจร่วมกัน ทั้งนี้ ในตัวแบบกลุ่มนั้น รัฐและรัฐบาลคือสิ่งเดียวกันและเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในประเด็นปัญหาทางการเมืองให้แก่สังคม ฐานะของรัฐหรือรัฐบาลในสังคมจึงเป็นเพียงกลุ่มหรือสมาคมอย่างหนึ่งซึ่งไม่แตกต่างไปจากกลุ่มต่างๆที่มีอยู่ในสังคม แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากแต่ละกลุ่มจะมีกิจกรรมเฉพาะด้าน สมาชิกในกลุ่มหนึ่งอาจเป็นสมาชิกกลุ่มอื่นๆในเวลาเดียวกัน กิจกรรมของกลุ่มทั้งหลายจะพึ่งพาอาศัยหรือเชื่อมโยงกันในทางใดทางหนึ่ง และโดยทั่วไป กลุ่มเหล่านี้จะยอมรับกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจหาข้อยุติร่วมกัน จึงทำให้ไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจครอบงำสังคมเพียงกลุ่มเดียว และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถหาทางประนีประนอมกันได้(Olsen and Marger, 1993:147-148) โดยการประนีประนอมนั้น จะก่อให้เกิดความร่วมมือในการผลักดัน (Advocacy Coalition) อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการรวมกลุ่มของตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย(Policy Actors)ซึ่งมีบรรทัดฐาน(Normative)และความเชื่อที่มีเหตุผล(Causal Belief) เหมือนกัน โดยแบ่งเป็น(Sabatier, 1993:129-135)

(1)ความเชื่อหลัก(Core Belief) หมายถึงบรรทัดฐานพื้นฐาน (Fundamental Norm) และค่านิยม (Value) เช่น คุณภาพชีวิต

(2)แก่นของนโยบาย(Policy Core) หมายถึงความคิดพื้นฐาน (Fundamental Idea) เกี่ยวกับกลยุทธ์ที่แสดงออกตามความเชื่อหลัก เช่น มาตรฐานการบริโภค

(3)ความเชื่อรอง(Secondary Belief) หมายถึงความเชื่อซึ่งเป็นเครื่องมือ (Instrumental Belief) ตามรูปแบบเหตุผลที่นำมาใช้ในโลกแห่งความเป็นจริง เช่น มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงระหว่างประเทศ

โดยกลุ่มของความร่วมมือในการผลักดันประกอบไปด้วย (1)ตัวแสดงที่มีอยู่หลากหลาย (2)ระดับการปกครองต่างๆ และ(3)นายหน้านโยบาย(Policy Broker)ซึ่งจะเป็นผู้ที่จะหาจุดร่วมของความต้องการจากฝ่ายต่างๆ ซึ่งความต้องการของแต่ละฝ่ายอาจจะเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันทั้งที่เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มและความขัดแย้งภายในกลุ่ม โดยความร่วมมือในการผลักดันจะเกิดขึ้นจากการมีตัวกลางหรือนายหน้านโยบายซึ่งจะเป็นผู้ที่หาจุดร่วมของความต้องการจากฝ่ายต่างๆจากการแข่งขัน(Compete)เพื่อให้ได้ความเชื่อร่วมในนโยบายสาธารณะจากกลุ่มย่อยต่างๆในนโยบายนั้นๆ (Policy Subsystem)(Sabatier, 1993:140-168)

ทั้งนี้ กลุ่มต่างๆจะมีรูปแบบในการผลักดันนโยบายสาธารณะตามความต้องการของกลุ่มตนโดยหลักๆอยู่สองรูปแบบ คือ(Olsen and Marger, 1993:148-149)

(1)กระบวนการระดมสมาชิก(Mobilization Process) เป็นกรณีที่กลุ่มไม่ได้มีบทบาททางการเมืองโดยตรง แต่จะทำหน้าที่กระตุ้นให้สมาชิกสนใจกิจกรรมและความเป็นไปทางการเมืองโดยการให้คำแนะนำและให้ความรู้ รวมทั้งชี้ช่องทางในการเรียกร้องหรือผลักดันนโยบายสาธารณะ

(2)กระบวนการทำหน้าที่ตัวกลาง(Mediation Process) เป็นกรณีที่กลุ่มผลประโยชน์แสดงบทบาทตัวกลางระหว่างกลุ่มปัจเจกชนกับรัฐบาลโดยการให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอช่องทางที่จะเรียกร้องต่อรัฐบาลหรือผลักดันนโยบายสาธารณะแก่สมาชิกของกลุ่ม และในขณะเดียวกันก็ให้ข่าวสารแก่รัฐบาลเกี่ยวกับผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในสังคม

ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือรัฐบาลกับกลุ่มต่างในการกำหนดนโยบายนั้น รัฐบาลมีรูปแบบในการแสดงบทบาทอยู่สามลักษณะ คือ (Dunleavy and O'Leary, 1987:43-49)

(1)รัฐหรือรัฐบาลที่เป็นเครื่องชี้ทิศตามทิศทางลม(Weathervane Model) กล่าวคือ รัฐบาลจะทำหน้าที่บันทึกข้อเรียกร้องของกลุ่มต่างๆและตัดสินใจกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวตามแรงกดดันและอำนาจต่อรองของกลุ่ม ดังนั้น นโยบายสาธารณะจะมีทิศทางและเนื้อหาที่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ หรือตามกระแสลมของกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงกว่ากลุ่มอื่นๆนั่นเอง รัฐบาลจึงไม่เป็นกลาง เพราะกลุ่มใดที่มีอำนาจก็จะสามารถผลักดันการกำหนดนโยบายสาธารณะตามความต้องการของกลุ่มตนได้

(2)รัฐหรือรัฐบาลที่เป็นกลาง(Neutral State View) กล่าวคือ รัฐบาลจะมีบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ถ่วงดุล และประสานข้อขัดแย้งผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม องค์การของรัฐไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่ตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า

ในการผลักดันนโยบายสาธารณะเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการรักษาระเบียบกฎเกณฑ์ในการแข่งขันและช่วงชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเพื่อรักษาความยุติธรรมทางสังคมอีกด้วย ดังนั้น ถึงแม้ว่าทิศทางและเนื้อหาของนโยบายสาธารณะจะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มที่มีอำนาจในการผลักดันสูงสุดก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลยังจะต้องดูแลไม่ให้นโยบายสาธารณะนั้นละเมิดสิทธิของกลุ่มอื่นด้วย โดยการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาข้อเรียกร้องอย่างสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยด้วย

(3)รัฐหรือรัฐบาลที่เป็นนายหน้า(Broker State Model) กล่าวคือ รัฐบาลจะคอยแสวงหากำไรจากการซื้อขายในทางนโยบาย โดยรัฐบาลไม่ได้เป็นกลางแต่เป็นนายหน้าทางการเมืองที่มีผลประโยชน์ของตนเอง นักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีฐานะเป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทนำในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่ออกมาจึงเป็นผลลัพธ์จากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยที่ ในการกำหนดนโยบายแต่ละด้านนั้น รัฐบาลและองค์การของรัฐซึ่งมีผลประโยชน์และความต้องการของตนอยู่จะพยายามผลักดันและผสมผสานผลประโยชน์ของกลุ่มที่เรียกร้องให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนโดยวิธีการต่างๆ เช่น การชี้แจง ชักจูง หรือข่มขู่ให้กลุ่มผลประโยชน์เห็นด้วยกับข้อเสนอของตน หรือพยายามแสวงหาประโยชน์จากข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคมโดยเข้าข้างกลุ่มที่มีความต้องการเหมือนกับฝ่ายตน หรือผลักภาระความรับผิดชอบในการตัดสินใจในกรณีที่ข้อเรียกร้องขัดแย้งกับผลประโยชน์ที่มีอยู่ของตน

จึงกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามอิทธิพล อำนาจและทักษะทางการเมืองของกลุ่มที่เหนือกว่า นโยบายสาธารณะจึงไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่จะเคลื่อนที่ไปตามอิทธิพล อำนาจและทักษะทางการเมืองที่กลุ่มหนึ่งๆมี ซึ่งการที่จะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับขนาด สถานภาพทางสังคม เอกภาพของกลุ่ม เป้าประสงค์ของกลุ่ม ภาวะผู้นำ และทรัพยากรต่างๆที่กลุ่มมี เป็นต้น ผู้กำหนดนโยบายจึงมีหน้าที่ตอบสนองการประนีประนอมและการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆที่แข่งขันกัน

(2.2.3) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบเชิงสถาบันจะอธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายจากบทบาทของสถาบันการเมืองการบริหารในองค์การต่างๆ ซึ่งสถาบันทางการเมืองการบริหารจะหมายถึงบุคคลและองค์การย่อยในระดับต่างๆขององค์การและหมายความรวมไปถึงค่านิยม ระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานประเพณีและวัฒนธรรมทางการบริหาร เป็นต้น ซึ่งมีส่วนกำหนดบทบาทในการปฏิบัติงานของบุคคลและองค์การต่างๆโดยตรง หรืออาจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยสั่งการของบุคคลในองค์การโดยอ้อมก็ได้ นั่นคือ การกำหนดนโยบาย การพัฒนานโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบการบริหารขององค์การหรือในระบบการเมืองของประเทศย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะสถาบันทางการเมืองการบริหารขององค์การหรือของประเทศนั้นๆ

ตัวแบบสถาบันมองว่านโยบายสาธารณะคือผลผลิตของสถาบันทางการเมือง(Political Institutional Outputs) ซึ่งสถาบันทางการเมืองที่สำคัญได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น และนโยบายสาธารณะจะเป็นนโยบายได้ก็ต่อเมื่อถูกกำหนด นำไปปฏิบัติ และบังคับใช้โดยสถาบันเหล่านี้

สถาบันทางการเมืองหรือองค์การรัฐบาลมีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะ (Characteristics) ของนโยบายสาธารณะ3ประการ ได้แก่ (Dye, 2002:20-21)

(1) องค์การรัฐบาลเป็นผู้รับรองความชอบธรรม (Legitimacy) ของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม กลุ่มต่างๆของประชาชนอาจจะมีนโยบายหลากหลายแตกต่างกันไป แต่มีเฉพาะนโยบายของรัฐบาลเท่านั้นที่มีผลผูกพันต่อประชาชน

(2) นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคม มีลักษณะครอบคลุมทั้งสังคม (Universality) เพราะนโยบายของรัฐบาลเท่านั้นที่มีผลต่อประชาชนทั้งสังคม ส่วนนโยบายของกลุ่มหรือองค์การอื่นๆอาจมีผลต่อบางส่วนของสังคมเท่านั้น

(3) องค์การรัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ (Coercion) ในสังคม นั่นคือ มีแต่องค์การรัฐบาลเท่านั้นที่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนนโยบายหรือกฎหมายของรัฐได้ ส่วนการลงโทษ (Sanction) โดยกลุ่มหรือองค์การต่างๆในสังคมที่ไม่ใช่องค์การรัฐบาลจะกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัด

นอกจากนี้ สถาบันทางการเมืองยังมีบทบาทในการกำหนดแบบแผน(Pattern) โครงสร้าง (Structure) และพฤติกรรม (Behavior) ของปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ และตัวสถาบันเองก็อาจถูกกำหนดโครงสร้างให้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์นโยบายที่พึงปรารถนา และจะขัดขวางผลลัพธ์นโยบายที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบแก่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มในสังคม

สถาบันจะมีกระบวนการสร้างประเพณีและวัฒนธรรมทางการบริหารให้กับบุคคลในองค์การ ซึ่งสมาชิกในองค์การต้องเรียนรู้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา องค์การจะเป็นผู้กำหนดว่าพฤติกรรมที่ต้องการเป็นอย่างไรเพื่อให้สมาชิกองค์การปรับตัวตาม ซึ่งวิธีการที่สถาบันทำคือ การสร้างความวิตกกังวลให้กับสมาชิกเพื่อกดดันให้ยอมรับอำนาจของสถาบัน

ทั้งนี้ ถ้าสถาบันดำเนินการไปตามที่มีการตั้งวัตถุประสงค์ไว้ สถาบันก็จะเป็นกลไกที่ทำงานบรรลุเป้าหมายร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกลาง และปราศจากค่านิยม แต่สถาบันมักไม่ค่อยทำงานตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้หรือที่คาดว่าควรจะเป็น นั่นคือ ความมีเหตุผลที่ตั้งใจไว้แต่เดิม (Intended Rationality)จะกลายเป็นสถาบันที่แฝงไว้ด้วยค่านิยม อีกทั้ง สิ่งที่สังคมสร้างขึ้น(Social Construct)กลายเป็นสิ่งมีชีวิตที่เต็มไปด้วยหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการที่ทำงานที่ (1)ทำงาน

เพื่อความอยู่รอดของส่วนรวม (2)ต่อสู้เพื่อคงไว้ด้วยมาตรการต่างๆและรักษาสภาพสมดุลระหว่างภายในและภายนอกซึ่งเป็นหน้าที่ที่จำเป็นขององค์การ และ(3)พยายามคงไว้ซึ่งค่านิยมที่สำคัญ ทักษะพิเศษและเอกลักษณ์ของตนเอง ซึ่งการศึกษาสถาบันสามารถทำความเข้าใจได้ด้วยการพิจารณาถึง (1)ประวัติศาสตร์และอิทธิพลที่เคยได้รับจากสภาพแวดล้อมทางสังคม (2)วิธีการที่สถาบันปรับตัวตามกระแสอำนาจที่มีอยู่อย่างไม่รู้ตัว (3)แหล่งที่เกิดภาวะผู้นำจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (4)วิธีการสร้างความชอบธรรมเชิงอุดมการณ์ในการคงอยู่ของตนเอง และ(5)ความต้องการของสังคมส่วนใหญ่ แม้ว่าประชาชนจะไม่ได้แสดงให้เห็นชัดก็ตาม(Selznick อ้างใน Wamsley, 1990:144-145)

ลักษณะเชิงนามธรรมหรือระเบียบเชิงนามธรรมของสถาบันซึ่งเป็นตัวกำหนดความเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพมีอยู่สามลักษณะที่สำคัญ คือ(Wamsley, 1990:145-147)

(1)ลักษณะสำคัญประการที่หนึ่งที่กำหนดความเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพคือ ภารกิจ(Mission)ของสถาบันที่แสดงถึงอำนาจและสัญลักษณ์ของวัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจของสถาบันไม่ใช่เป็นเพียงแค่สัญลักษณ์(Symbolism)เท่านั้น แต่เป็นการปรับตัวของสถาบันเพื่อความอยู่รอดโดยที่ไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในเป้าหมาย อันมีรากฐานอยู่บน (1)การพิจารณาพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองจากภายนอก (2)ความสามารถของสถาบันเอง และ(3)ความต้องการของพลังต่างๆ ซึ่งความต้องการของพลังต่างๆนี้จะประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่ต่อสู้แก่งแย่งกันเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจ(Mission) โดยกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะแตกต่างกันไปตามขนาด จำนวนสมาชิก และความสามารถในการรวมตัวเป็นพันธมิตรและความรุนแรงของความขัดแย้งที่มีอยู่ในกลุ่ม ซึ่งลักษณะธรรมชาติของสถาบันนี้เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดภารกิจ เช่น ภารกิจอาจจะเกิดจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันในสถาบัน เป็นต้น ซึ่งโดยหน้าที่แล้วภารกิจ(Mission)จะทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดความเป็นเอกภาพและความผูกพันจากสมาชิกของสถาบันและจากผู้ให้การสนับสนุนจากภายนอก โดยภารกิจจะต้องทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันที่จะปลุกสำนึกของความผูกพันขึ้น ซึ่งสำนึกของความผูกพันนี้เองที่เป็นหัวใจของ “อาชีพ” (Calling)ของเจ้าหน้าที่ในสถาบัน

(2)ลักษณะที่สำคัญประการที่สองที่กำหนดความเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพคือ รัฐธรรมนูญซึ่งหมายถึง “กฎของเกม”(Rules of the Game)และ “กฎของการเข้าแทรกแซง”(Rule of Engagement) นั่นคือ เป็นกติกาที่ว่าด้วยความขัดแย้งภายในระหว่างบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์(Factions)และรูปแบบของการรวบรวมผลประโยชน์และแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ กลวิธีที่ถือว่าเหมาะสมในสถาบันหนึ่งอาจจะใช้ไม่ได้กับอีกสถาบันหนึ่ง เพราะบางสถาบันอาจจะวางข้อตกลงภายในกลุ่มผลประโยชน์เกี่ยวกับการเปลี่ยนตัวผู้นำโดยการสับเปลี่ยนกันไปในแต่ละกลุ่มผลประโยชน์สลับกัน ซึ่งระบุถึงกติกาในการรวบรวมข้อคัดค้านหรือแม้แต่กำหนดรายละเอียดในบางเรื่องที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของการเจรจาต่อรอง

(3)ลักษณะสำคัญประการที่สามที่กำหนดความเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพคือ วัฒนธรรม ซึ่งวัฒนธรรมเชิงสถาบันมีความหมายกว้างและลึกซึ้งกว่าคำว่ารัฐธรรมนูญเพราะวัฒนธรรมคือความเชื่อที่รับรู้ร่วมกันเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่อยู่ภายในและภายนอกสถาบัน เป็นสิ่งที่แสดงอย่างชัดเจนถึงค่านิยม ตัวกระตุ้นและกลไกที่จะรักษาค่านิยมนั้น และประการสำคัญที่สุดวัฒนธรรมจะเป็นตัวหล่อหลอมทัศนคติ มุมมอง และการรับรู้เกี่ยวกับตนเอง มุมมองต่อปัญหาและการเสนอทางแก้ปัญหา อีกทั้ง วัฒนธรรมยังแสดงออกให้เห็นในรูปของสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ตราสัญลักษณ์ของหน่วยงาน หัวกระดาษจดหมาย โครงสร้างขององค์การในรูปขององค์ประกอบของคณะกรรมการบริหาร หรือแม้แต่ถ้อยคำที่ใช้ในนโยบายขององค์การ ตลอดจนพิธีการต่างๆ เช่น พิธีการมอบรางวัลของหน่วยงาน พิธีการฉลองเพื่อรำลึกถึงผู้ก่อตั้งหน่วยงาน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะสำคัญที่กำหนดความเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจ รัฐธรรมนูญ และวัฒนธรรม มีนัยของความหมายที่ไม่ชัดเจน กล่าวคือ เป้าหมายที่ตั้งไว้ถูกบิดเบือน โดยความอยู่รอดและความยิ่งใหญ่ของสถาบันกลายมาเป็นเป้าหมายแทนที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริง ทั้งนี้ ความอยู่รอดและความยิ่งใหญ่ของสถาบันยังเป็นตัวสนับสนุนความผูกพันภายในสถาบันซึ่งทำให้เกิดพฤติกรรมในทางที่ดีและไม่ดีไปพร้อมๆกัน นั่นคือ ความผูกพันในสถาบันนั้น ในขณะเดียวกันจะก่อให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและไม่ให้ความร่วมมือกับสถาบันอื่นๆเมื่อต้องมีการประสานงานและความร่วมมือจากหลายๆฝ่าย ซึ่งผลของวัฒนธรรมดังกล่าว เป็นไปตามวลีที่ว่า “จุดยืนย่อมได้รับอิทธิพลจากสถาบันที่สังกัด(where you stand, depends on where you sit)”ซึ่งเป็นที่ตระหนักดีในคราววิกฤตการณ์จรวดที่ประเทศคิวบา(Cuban Missile Crisis)(Allison, 1971) กล่าวคือ ความพยายามของประธานาธิบดี John F. Kennedy และคณะกรรมการบริหารของสภาความมั่นคงแห่งชาติ(the Executive Committee of the National Security Council : Ex Comm.) ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องหันมาเผชิญหน้ากับสหภาพโซเวียตในยุคสงครามเย็น ซึ่งผลเสียที่ตามมาเกิดจากวัฒนธรรมการมองอย่างคับแคบของกองทัพเรือที่ปฏิเสธการปฏิบัติตามคำสั่งให้ถอนกำลังการแทรกแซงเพื่อยึดเรือของสหภาพโซเวียต และหัวหน้าหน่วยปฏิบัติการทางทะเลปฏิเสธที่จะทบทวนการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานให้มาใช้การตั้งกำลังขวางกั้นแทน กองทัพอากาศและผู้นำสายลับของอเมริกันต่างโต้เถียงกันเป็นเวลานานว่าจะใช้เครื่อง U-2 ของใครและจะให้ใครเป็นคนขับเครื่องโจมตี ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนี้แต่ละสถาบันต่างมีเจตนารมณ์ที่ดีต่อผลประโยชน์ของประเทศแต่กลับมีความขัดแย้งกันเนื่องจากมีมุมมองต่อเหตุการณ์ที่แตกต่างกันอันเป็นผลจากวัฒนธรรมการมองที่แตกต่างกันของแต่ละสถาบัน (Wamsley, 1990:75-80)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวมีประเด็นที่น่าพิจารณาคือ (1)วิกฤตความปลอดภัยแห่งชาติที่อาจจะก่อให้เกิดสงครามใหญ่ขึ้นในโลก ไม่ใช่เป็นสถานการณ์ที่จะมาตัดสินกันว่าวัฒนธรรมของสถาบันใดจะก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียอย่างไร และในความเป็นจริงแล้ว เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้ยากมาก

ทั้งในแง่ของความสัมพันธ์และความเหมาะสมในการที่ผู้นำประเทศจะใช้วิธีการควบคุมในรายละเอียด(Micro-control) รวมทั้งไม่สามารถที่จะกำหนดกระบวนการตัดสินใจนโยบายหรือสร้างความเป็นเหตุเป็นผลทางสังคมได้อย่างที่ตั้งใจสำหรับเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้เพราะจะเป็นการบิดเบือนรัฐธรรมนูญ (2)รัฐธรรมนูญไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะโน้มเอียงเข้าข้างกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอันเป็นผลพวงจากวัฒนธรรมของสถาบัน ดังจะเห็นได้จากการที่การตัดสินใจใดๆของเจ้าหน้าที่ในสถาบันต้องมีเหตุผลเป็นหลักฐานที่เป็นเอกสาร ข้อโต้แย้งต่างๆต้องมีคำตอบ และจะมีการให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกมาเพื่อตรวจทานอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้นโยบายสาธารณะที่ดี

ทั้งนี้ ความเป็นสถาบันควรมีความเป็นพลวัตรอยู่ด้วยเพื่อป้องกันการปกปิดและและการมีมุมมองอย่างลำเอียงในระยะยาวจากการที่ลักษณะเชิงนามธรรมหรือระเบียบเชิงนามธรรมของสถาบันมีหลายมิติในตัวเอง ซึ่งเต็มไปด้วยความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆและยังล้อมรอบไปด้วยวัฒนธรรมย่อยๆในสภาวะที่มีความร่วมมือและสภาวะที่มีการต่อสู้กับวัฒนธรรมหลัก ดังนั้น โครงสร้างของระเบียบเชิงนามธรรมของสถาบันจึงควรมีลักษณะพลวัตรและซับซ้อนเพื่อปรับตัวให้เข้ากับพลังอำนาจต่างๆทั้งที่อยู่ภายในและภายนอกสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์และสถาบันอื่นๆของรัฐบาล แต่ถึงแม้ว่าผลของพลวัตรดังกล่าวจะไม่ช่วยแก้ปัญหาความเป็นนามธรรมที่มีความหมายหลายนัยยะของระเบียบเชิงนามธรรมที่เป็นอยู่ แต่ผลของพลวัตรดังกล่าวสามารถช่วยให้มองปัญหาในทางที่ถูกต้องและก่อให้เกิดการยอมรับมากขึ้น ดังนั้น ระดับความซับซ้อนและความเป็นพลวัตรจึงเป็นสิ่งที่ต้องรักษาไว้เพื่อเอาชนะพลังความเฉื่อยของสถาบัน

(2.2.4) ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง

ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญกับทฤษฎีองค์การโดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์องค์การ(Organizational Analysis) และกระบวนการนโยบาย (Policy Process) เป็นแนวทางตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองของ Gary L. Wamsley และ Mayer N. Zald(Wamsley and Zald, 1973)ซึ่งมีลักษณะเป็นเศรษฐศาสตร์การเมืองระดับองค์การ โดยมีหน่วยการวิเคราะห์(Unit of Analysis)อยู่ที่องค์การของรัฐ(Public Organization)ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ Wamsley และ Zald มีสมมติฐานหรือความเชื่อพื้นฐานซึ่งนำไปสู่จุดเน้นอยู่สามประการ คือ

(1) การเน้นไปที่การวิเคราะห์องค์การที่เป็นตัวแสดงหลัก (Focal Actor) หรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องในกระบวนการนโยบาย

(2) การให้ความสำคัญกับตัวแสดงอื่นๆที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายทั้งที่เป็นสถาบันและปัจเจกบุคคล

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการมีบทบาททั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยใช้กรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองของ Wamsley และ Zald เป็นการแบ่งมิติการวิเคราะห์ออกเป็นสองมิติ ได้แก่

(1) การเน้นตำแหน่งและบทบาทองค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

(2) การเน้นวิเคราะห์มิติทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจทั้งด้านโครงสร้างและกระบวนการขององค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

องค์ประกอบของทฤษฎีหรือตัวแบบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในการศึกษานโยบายสาธารณะมีรายละเอียด ดังนี้

(1) สภาพแวดล้อมโครงสร้างและกระบวนการ

(1.1) การเมือง

-องค์การบริหารและเจ้าหน้าที่บริหาร เช่น องค์การที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ หรือองค์การที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคล

-องค์การด้านกฎหมายและคณะกรรมการด้านกฎหมาย เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา หรือ ผู้ตรวจราชการ

-องค์การตรวจสอบอิสระ เช่น ศาล ลูกขุน

-กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง

-ประชาชนที่สนใจ มีความสามารถ หรือมีผลประโยชน์ในนโยบาย

(1.2) เศรษฐกิจ

-ลักษณะของปัจจัยนำเข้า เช่น แรงงาน วัตถุดิบ เทคโนโลยี รวมทั้งปัจจัยทางด้านต้นทุนและสินค้า บริการ

-ลักษณะของปัจจัยนำออก เช่น ลักษณะของข้อเรียกร้องและช่องทางในการได้มาซึ่งข้อเรียกร้อง

-โครงสร้างทางอุตสาหกรรม

-ผลกระทบของเศรษฐกิจระดับมหภาคต่อลักษณะของข้อเรียกร้องและต่อการผลิตสินค้าและบริการ

(2) ภายในโครงสร้างและกระบวนการ

(2.1) การเมือง

-การแจกจ่ายอำนาจและความรับผิดชอบของสถาบัน เช่น การรวมเป็นกลุ่มที่ร่วมมือกันหรือที่ขัดแย้งกัน

-ระบบการสรรหาเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อความต่อเนื่องในนโยบาย

-ระบบการสรรหาและกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคมขององค์การ

-หลักเกณฑ์ขององค์การ เช่น ค่านิยม ธรรมเนียมและประเพณีที่สะท้อนให้เห็นเป้าหมายขององค์การ

-วิธีการรวบรวมความต้องการหรือยับยั้งความต้องการสำหรับข้อเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ระดับล่างขององค์การ

(2.2) เศรษฐกิจ

-กฎเกณฑ์ เช่น ระบบข้อมูล ข่าวสาร และระบบบัญชี

-งานและเทคโนโลยีที่สัมพันธ์กับการแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน

-ระบบแรงจูงใจ เช่น เงินเดือน สวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง

-โครงสร้างหน้าที่เพื่อการบรรลุความสำเร็จในงาน

-ระบบการป้องกันเทคโนโลยี

ทั้งนี้ องค์การสาธารณะ(Public Organization) หนึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบย่อยในนโยบาย (Policy Subsystem) ซึ่งประกอบไปด้วย คน กลุ่ม หรือ องค์การที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งคน กลุ่ม หรือ องค์การ เหล่านี้เรียกว่า “Relevant Others” ที่หลากหลาย เข้าและออกในกระบวนการนโยบายกันตลอดเวลา ซึ่ง คน กลุ่ม หรือองค์การเหล่านี้ได้แก่ ปัจเจกบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมการ และองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุม เป็นต้น ซึ่งตัวแสดงดังกล่าวจะแตกต่างกันตามอิทธิพลและทรัพยากรที่มี

คน กลุ่มและองค์การสามารถแบ่งออกเป็นสามประเภทคือ (1)คน กลุ่มหรือองค์การที่มีผลประโยชน์ในนโยบายแต่ไม่มีทรัพยากร(Irrelevant Others) (2)คน กลุ่มหรือองค์การที่มีทรัพยากรแต่ไม่มีอิทธิพล(Low-contact-influence) และ(3)คน กลุ่ม หรือองค์การที่มีทรัพยากรและเข้าไปมีอิทธิพลโดยตรงต่อองค์การที่กำหนดนโยบาย(In-contact-influence) โดยในการวิเคราะห์จะต้องประเมินคน กลุ่ม หรือองค์การต่างๆเหล่านี้ว่าเป็นมิตร(Allies)หรือเป็นศัตรู(Hostiles)ต่อองค์การที่กำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ในการคาดการณ์เสถียรภาพและทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือโครงการ

ในการสร้างเสถียรภาพและการปรับองค์การ ก็คือ ความสามารถขององค์การในการควบคุมสิ่งแวดล้อมทางด้านการเมือง การทำให้ตัวแสดงบางตัวเป็นกลางหรือเป็นมิตร นอกจากนั้นองค์การยังสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมด้วยวิธีการอื่นอีกหลายวิธี เช่น การสร้างความสัมพันธ์พิเศษกับองค์การภายนอก การตระหนักในวัฒนธรรมทางการเมือง รวมถึงการได้รับการสนับสนุนจากผู้รับบริการ กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น สำหรับทางด้านเศรษฐกิจ การพิจารณาความต้องการของผู้รับบริการกล่าวคือ ความต้องการของผู้รับบริการจะมีผลกระทบต่อองค์การอย่างไร สภาวะเศรษฐกิจในระดับมหภาคมีผลต่อองค์การหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

สำหรับการพิจารณาตามแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองภายในองค์การที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์แล้ว การพิจารณาด้านการเมืองจะมุ่งศึกษา

(1) การมอบอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ค่านิยมหลัก เป้าหมาย

(2) การพัฒนาหน่วยงานที่คอยตรวจสอบและปรับองค์การให้อยู่รอด

(3) การศึกษา การสรรหา กระบวนการกล่อมเกลาขององค์การ โดยการศึกษาองค์การในด้านต่างๆดังกล่าวนั้น มีตัวแปรที่ควรศึกษาได้แก่ (1) การพิจารณากฎระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติอื่นๆซึ่งจะชี้ให้เห็นการใช้ดุลยพินิจ การแลกเปลี่ยนระหว่างการทำงานและผลตอบแทนที่ได้รับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (2) ความสอดคล้องในเป้าหมายภายในองค์การ (3) รูปแบบอำนาจของกลุ่มย่อยในองค์การ (4) รูปแบบการจัดการความขัดแย้งและการรวบรวมความต้องการ (5) หลักเกณฑ์ในการสรรหา การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโยกย้ายผู้บริหารระดับสูง

(4) ความสามารถขององค์การในการปกป้องเทคโนโลยีและงานที่ทำหน้าที่ในการผลิต

(5) การพิจารณาโครงสร้างองค์การที่จะแสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยย่อยและบทบาทของหน่วยย่อยในองค์การ

การใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นความพยามยามที่เน้นกระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์การสาธารณะและความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม

การอภิปรายตัวแบบการกำหนดนโยบายที่เป็นการอธิบายลักษณะ

ในการบรรยายลักษณะและการอธิบายการกำหนดนโยบาย(Descriptive of Policymaking) นั้นมีลักษณะที่เป็นธรรมชาติอยู่อย่างหนึ่งนั่นคือความซับซ้อนอันเกิดจากการรับรู้รูปแบบหรือแบบแผนที่มีอยู่รอบตัว กล่าวคือ ถึงแม้ว่าจะเป็นการรับรู้ในสิ่งเดียวกัน แต่การรับรู้ในสิ่งนั้นก็ยังมีลักษณะที่ไม่เหมือนกัน เพราะการรับรู้ขึ้นอยู่กับมุมมองหรือแนวความคิดที่ใช้ในการมองปัญหาอันจะนำไปสู่การตีความเหตุการณ์ที่ต่างกัน ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการตีความเหตุการณ์จะมุ่งสู่ผลประโยชน์ของส่วนรวมเช่นเดียวกันก็ตาม อันเป็นผลจากวัฒนธรรมการมองที่แตกต่างกันของแต่ละสถาบัน (Allison, 1971:195)

ประกอบกับ ถึงแม้ว่า ผู้กำหนดนโยบายพยายามที่จะกำหนดนโยบายอย่างมีเหตุผลที่สุดโดยยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเช่นเดียวกัน แต่ก็จะไม่สามารถทำได้ตามนั้น เพราะการใช้เหตุผลนั้นมีขอบเขตจำกัด(Bounded Rationality)ในตัวมันเอง อันเกิดจากภาวะที่ไม่สมบูรณ์ทั้งในระดับบุคคลและระดับส่วนรวมหรือองค์การรวมกัน จึงทำให้การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลสมบูรณ์แบบนั้นจะทำได้ก็แต่เพียงสามารถเป็นที่พึงพอใจในระดับหนึ่งเท่านั้น(Satisfied)นั่นคือระดับของการที่พอจะรับได้หรือเป็นไปตามความคาดหมายที่พอประมาณ อันเป็นลักษณะของนักบริหารจัดการในชีวิตจริง(Administrative Man)มากกว่านักเศรษฐศาสตร์ในตำรา(Economic Man)(Simon, 1976:183-188) นั่นคือ การกำหนดนโยบายยังจะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองของการกำหนดนโยบายและข้อจำกัดภายในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งที่นโยบายหนึ่งๆจะได้รับการกำหนดขึ้นทั้งที่เป็นข้อจำกัดในการใช้เหตุผลในระดับบุคคลและในระดับส่วนรวม อันได้แก่ (Simon, 1976:195-205 และ Lindblom and Woodhouse, 1993:135-149) (1)ข้อจำกัดด้าน

สมรรถภาพของบุคคลผู้กำหนดนโยบายในการรับรู้และการทำความเข้าใจ เนื่องจากการขาดความรู้และทักษะอย่างคงที่และต่อเนื่อง (2)ข้อจำกัดจากการมีคุณค่าหรือค่านิยมที่หลากหลายจากการเข้าร่วมในระดับส่วนรวมหรือสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่มีวิถีทางที่เป็นเหตุผลอย่างแท้จริงหรือเหตุผลเดียวที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ได้ (3)ข้อจำกัดจากการที่ผู้กำหนดนโยบายอยู่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การ โดยองค์การจะมีการแบ่งแยกงานและความชำนาญซึ่งจะเป็นสิ่งที่ขัดขวางต่อการมองปัญหาโดยรวม และจะทำให้การประสานความพยายามในการแก้ปัญหามักจะไม่สมบูรณ์ อีกทั้ง ด้วยทัศนะที่มีลักษณะแยกไปตามส่วนงาน(Departmentalism of Outlook)จึงทำให้การมองปัญหาเป็นการมองที่แคบจากมุมมองของส่วนงาน อันเป็นอุปสรรคต่อการมองที่หลุดไปจากระบบย่อยไปยังความจำเป็นของระบบที่ใหญ่กว่า จึงเป็นเหตุให้องค์การมักจะมีความบกพร่องในการแปรรูปข้อมูล กล่าวคือ การส่งผ่านข้อมูลขององค์การจะไม่สัมพันธ์กับความจำเป็นเชิงข้อมูลขององค์การ โดยองค์การจะมีแนวโน้มที่จะให้ข้อมูลที่ไม่ต้องการมากมาย แต่กลับไม่ได้ให้ข้อมูลที่จำเป็นต้องมีสำหรับการกำหนดนโยบายหรืออาจจะได้มาแต่ไม่ทันการ (4)ข้อจำกัดด้านทรัพยากรในการใช้เหตุผล เพราะการใช้เหตุผลอย่างสมบูรณ์ต้องใช้ค่าใช้จ่าย เวลาและพลังงานเป็นจำนวนมากในการรวบรวมข้อมูล การระบุทางเลือกทั้งหมด และการประเมินผลที่ตามมาจากทางเลือกเหล่านั้น และ (5)ข้อจำกัดด้านสถานการณ์ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่ได้กำหนดนโยบายในสภาพที่เริ่มจากความว่างเปล่าหรือตัดสินใจในสภาพที่เป็นสุญญากาศ แต่การกำหนดนโยบายหนึ่งๆออกมานั้นกลับเป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลจากอดีต อิทธิพลจากผลประโยชน์แฝงที่มีอำนาจมากในปัจจุบัน และอิทธิพลจากสมมติฐานและความคาดหมายของผู้กำหนดนโยบายเอง

ดังนั้น การกำหนดนโยบายในสถานการณ์แห่งความเป็นจริงนั้น ผู้กำหนดนโยบายมักหลีกเลี่ยงการคิดไตร่ตรองหรือการแจกแจงวัตถุประสงค์ของตน เพราะไม่เช่นนั้นจะเป็นการเร่งให้เกิดความขัดแย้งมากกว่าความเห็นพ้อง และเมื่อเป็นที่ชัดเจนแล้วว่านโยบายที่ใช้อยู่กำลังไม่ได้ผล วิธีการแก้ไขที่ผู้บัญญัติกฎหมายหรือผู้กำหนดนโยบายใช้มักจะมีแนวโน้มที่จะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป นั่นคือ แทบจะไม่มีปัญหาใดๆเลยในทางนโยบายที่จะได้รับการแก้ไขให้สำเร็จได้ในครั้งเดียว การกำหนดนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ต่อเนื่องเป็นตอนๆไป ดังจะเห็นได้ว่า มักจะมีการย้อนกลับไปพิจารณายังตัวประเด็นปัญหาอยู่เสมอเมื่อข้อผิดพลาดจะต้องได้รับการแก้ไขหรือมีการแตกประเด็นการอภิปรายในประเด็นปัญหานั้นๆออกไป นอกจากนี้ ถึงแม้ว่า ผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของตน แต่ก็ไม่ได้ถือเอาผลประโยชน์ในข้างของตนเองเป็นหลักอย่างไม่คำนึงถึงสิ่งใด แต่จะยังมีลักษณะของการปรับตัวเข้ากับฝ่ายอื่นๆโดยการเจรจาต่อรองและการประนีประนอม(Partisan Mutual Adjustment) อันเป็นการแสวงหาความเห็นที่สอดคล้องกันของคนส่วนใหญ่ (Consensus Seeking) จึงทำให้นโยบายที่ปรากฏออกมานั้นไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นนโยบายที่ดีที่สุด แต่เป็นนโยบายที่เกิดจากการประนีประนอมที่กลุ่มส่วนใหญ่หรือคนส่วนใหญ่ภายในกลุ่มสามารถเห็นพ้องกัน (Lindblom and Woodhouse, 1993:155-159)

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่แต่ละประเทศมักจะมีลักษณะรูปแบบนโยบาย(Policy Style)ของตนเอง จึงทำให้การศึกษาถึงความชัดเจนในกระบวนการนโยบายเป็นการเฉพาะในแต่ละประเทศเป็นสิ่งที่สำคัญ และการเข้าใจนโยบายเฉพาะด้านภายในประเทศก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน เพื่อที่จะสามารถประเมินแนวทางสำหรับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายหรือเนื้อหานโยบายได้อย่างเหมาะสม(Richardson, 2001:143) อันเป็นการทำความเข้าใจเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นการดีต่อการนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎี หรือตัวแบบนโยบายที่ปรากฏอยู่เป็นสากล เพื่อจะได้ยืนยันหรือปฏิเสธแนวคิดทฤษฎีหรือตัวแบบดังกล่าว อันจะนำไปสู่การปรับแต่งแนวคิดทฤษฎี หรือตัวแบบนโยบายให้มีความเหมาะสมในการอธิบายปรากฏการณ์นโยบายที่ปรากฏได้มากยิ่งขึ้น

(3) แนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ของโลกมีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจนั้น อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นกรอบและข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าไปร่วมเป็นภาคีสมาชิก ซึ่งเป็นการพิจารณาว่า อะไรคือโครงสร้างพื้นฐาน(Fundamental Structure) ของความสัมพันธ์ อันเป็นการตั้งคำถามในระดับของทฤษฎีพื้นฐานและโครงสร้าง (Fundamental Theory and Structure) (Cohen, 1999:1-3)

พฤติกรรมของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอาจจำแนกเป็นสองประเภท คือ(รังสรรค์, 2546:30)

(1) การยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ นั่นคือ การยอมจำนนต่อประเทศมหาอำนาจที่มีอำนาจเหนือกว่า (Relational Power Behavior)

(2) การไม่ยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ และพยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบดังกล่าว (Meta-power Behavior)

แต่อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยมักปรากฏออกมาในรูปของการยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ และประเทศไทยมักมีบทบาทไม่มากนักในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นั่นคือการเมืองระหว่างประเทศจะเป็นตัวก่อรูปผลประโยชน์ภายในประเทศ(Cohen, 1999:3) ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการสกัดกั้น(Blocking)และหยุดยั้ง(Freezing)ต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแต่จะกระทำได้เพียงในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งในระยะยาวจะไม่สามารถต้านทานไว้ได้จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับตัวให้สอดรับกับระเบียบเศรษฐกิจและความตกลงระหว่างประเทศ โดยการปรับตัวดังกล่าวจะมีลักษณะอย่างไรนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานของสถาบันทางการเมืองภายในประเทศซึ่งถูก

กำหนดโดยลักษณะของภาวะการนำในช่วงแห่งการปรับเปลี่ยน นั่นคือ ความสำเร็จของระเบียบเศรษฐกิจและความตกลงระหว่างประเทศในการผลักดันให้การเมืองภายในประเทศยอมปฏิบัติตามต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายในประเทศด้วยอันได้แก่ ผู้นำ สถาบันทางสังคมและการเมือง และความต้องการของกลุ่มภายในประเทศ ซึ่งเมื่อสามารถจัดการกับปัจจัยต่างๆภายในประเทศให้ยอมรับกับความตกลงระหว่างประเทศได้แล้วจึงจะเกิดการปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่มีขึ้น(Keohane and Milner, 1996:256-257)

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทยอย่างน้อยสองด้าน คือ ในด้านหนึ่ง ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในตัวของมันเองเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องกำหนด และในอีกด้านหนึ่ง เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้ว ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ย่อมเป็นข้อจำกัดของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ กล่าวคือ

(1) ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในฐานะนโยบาย

การเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นนโยบายที่จะต้องตัดสินใจ ซึ่งกระบวนการตัดสินใจมักจะจำกัดอยู่ภายในกลุ่มคณะรัฐมนตรีและกลุ่มข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยที่ประชาชนมักจะไม่มีส่วนร่วมแต่ประการใด โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรนั้น มักจะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในหลายต่อหลายกรณี ยังไม่มีโอกาสรับรู้อีกด้วย เช่น ในกรณีการเข้าเป็นสมาชิกGATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ในปี2525นั้น ก็เกิดจากการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว (รังสรรค์, 2546:35) โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งๆที่เป็นนโยบายที่ก่อผลกระทบต่อสังคมและประชาชนอย่างมาก เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะโครงสร้างส่วนบนของไทยเอื้ออำนวยให้เป็นเช่นนั้น เพราะระบอบการเมืองการปกครองของไทยมีลักษณะค่อนไปทางเผด็จการและคณาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่

(2) ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในฐานะข้อจำกัดในการดำเนินนโยบาย

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศใด รัฐบาลย่อมมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกติกาและข้อตกลงนั้นๆ ซึ่งกติกาและข้อตกลงเหล่านี้มักจะกลายเป็นข้อจำกัด(Constraints)ในการดำเนินนโยบายต่างๆและบางครั้งยังก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม(Social Cost)ตามมา เช่น การเข้าเป็นสมาชิกGATT ทำให้ไทยต้องมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของGATT นั่นคือ หลักการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียง(Principle of Non-discrimination) หรือการปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกเยี่ยงประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งอย่างปราศจากเงื่อนไข(Unconditional Most-favored-nation Treatment) ดังนั้น กฎข้อบังคับของGATTจึงกลายเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างๆของรัฐบาลไทย เช่น การส่งเสริมการลงทุนและการส่งเสริมการส่งออกโดยการให้สิทธิประโยชน์

ทางด้านภาษีอากร การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ และการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบอื่นๆ ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยการตั้งกำแพงภาษี กลายเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและต้องระมัดระวังมากขึ้นว่าจะละเมิดกฎข้อบังคับของGATTหรือไม่ มิฉะนั้นอาจจะได้รับการตอบโต้จากประเทศสมาชิกGATT โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ

การค้าสินค้าเกษตรเป็นประเด็นปัญหาที่GATTพยายามหลีกเลี่ยงตลอดมา เพราะเป็นความขัดแย้งที่ประสานกันยากระหว่างประเทศใหญ่ที่สำคัญ และมีแนวความคิดเกี่ยวกับการปกป้องภาคเกษตรกรรมที่ต่างกันทั้งในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น แต่ในการเจรจารอบอุรุกวัย ที่ประชุมGATTสามารถสร้างบรรยากาศของความประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง จนกระทั่งมีข้อตกลงให้มีการปฏิรูปภาคเกษตรในประเทศภาคีทุกประเทศ โดยมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ทางการค้าให้มีการลดการจำกัดการนำเข้าและลดการอุดหนุนภาคเกษตรที่มีผลเป็นการบิดเบือนการค้า

ผลงานชิ้นสำคัญอีกประการหนึ่งของการเจรจารอบอุรุกวัยก็คือ การตกลงให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(World Trade Organization: WTO) ขึ้นทำหน้าที่แทนและรับช่วงงานจากGATT เพื่อให้กลไกการบริหารและการรักษากฎระเบียบทางการค้ามีประสิทธิภาพและมีอำนาจในการรักษากฎระเบียบให้บรรลุผลตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ซึ่งองค์การการค้าโลกนั้นมีฐานะอยู่ในระดับเดียวกันกับธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีการจัดตั้งขึ้นเมื่อ 1 มกราคม พ.ศ.2538(ค.ศ.1995) (อุดม, 2543:336)

วัตถุประสงค์สำคัญของการมีกฎกติกาการค้าระหว่างประเทศ คือ เพื่อลดหรือขจัดปัญหาจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า(Protectionist Measures) ของประเทศต่างๆเพื่อจำกัดการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากการกีดกันทางการค้าไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดๆย่อมส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อต้นทุนการผลิต ซึ่งทำให้ลดการขยายตัวของการค้า

มาตรการกีดกันทางการค้าแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม คือ มาตรการทางภาษีศุลกากร(Tariff Barrier) และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non-tariff Measures) แต่ ภายหลังการกำเนิดขององค์การการค้าโลก มาตรการกีดกันทางการค้าได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัดมาตรการทางภาษีไว้อย่างชัดเจน และเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าจากการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีให้น้อยลง องค์การการค้าโลกจึงมีความตกลงที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มความตกลงที่เกี่ยวกับระเบียบกระบวนการด้านการนำเข้าส่งออกสินค้า กลุ่มความตกลงที่เกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน และกลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้า ซึ่งกลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้านั้น สามารถแบ่งได้เป็น

(1) ความตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measure: SPS) โดยกำหนดให้มีการใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เพื่อความจำเป็นในการปกป้องสุขภาพและชีวิตมนุษย์ สัตว์และพืช

โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้ง มาตรการที่ใช้ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรฐานตามใจชอบซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการค้า

(2) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade:TBT) โดยมีการปรับปรุงกฎระเบียบเดิมให้มีความรัดกุม เป็นธรรม และโปร่งใสยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกฎข้อบังคับด้านเทคนิคและมาตรฐาน รวมทั้งการทดสอบและระเบียบการรับรอง และให้ครอบคลุมถึงกระบวนการผลิตและวิธีการผลิตด้วย ทั้งนี้ การออกกฎระเบียบดังกล่าวจะต้องอิงกับระบบมาตรฐานระหว่างประเทศ ยกเว้นบางกรณี เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการป้องกันการหลอกลวง เป็นต้น

มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชมีความสำคัญเพิ่มขึ้น เพราะเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารไม่ให้เกิดโทษต่อชีวิตและ/หรือผลเสียต่อสุขภาพชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าซึ่งอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)ขององค์การการค้าโลก(WTO) เพื่อเหตุผลด้านความปลอดภัย ประเทศนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจึงใช้มาตรการนี้ต่อสินค้าที่นำเข้า แต่มีบางกรณีที่ประเทศนำเข้าอ้างใช้มาตรการนี้เพื่อซ่อนเร้นและใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งการกำหนดมาตรการตามความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)จะต้องมีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ และต้องเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดยสามองค์การหลัก คือ โครงการมาตรฐานอาหาร(Codex) ว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(OIE) ว่าด้วยมาตรฐานการควบคุมโรคของสัตว์ และ สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(IPPC) ว่าด้วยมาตรฐานการอารักขาพืช แต่ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่มาตรฐานระหว่างประเทศไม่ครอบคลุม ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรฐานขึ้นเอง แต่จะต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มารองรับ

จึงเป็นสิ่งที่น่าพิจารณาว่า การรวมกลุ่มเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น ในด้านหนึ่งอาจช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองซึ่งอาจมีผลกระทบต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ข้อตกลงในการรวมกลุ่มเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะกลายเป็นข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายต่างๆของไทย จากการที่จะต้องตระหนักถึงกฎกติกา และระเบียบระหว่างประเทศ เพื่อที่ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิก แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการยอมรับต่อระเบียบเศรษฐกิจหรือความตกลงระหว่างประเทศแล้ว การที่จะนำความตกลงระหว่างประเทศไปปฏิบัติ ตามที่ได้มีการตกลงกันไว้นั้นจำเป็นต้องใช้ข้อผูกพันที่อยู่บนฐานแห่งความไว้วางใจกัน(Credible Commitment) อันเป็นการนำไปสู่การสร้างสรรค์สถาบันทางการเศรษฐกิจและการเมืองในรูปแบบใหม่ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความไว้วางใจกัน(Credibility)(Keohane and

Milner, 1996:258) นั่นคือหากขาดซึ่งความไว้วางใจกัน ความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำกันไว้ก็จะกลายเป็นกรอบในการเอาชนะและเอาเปรียบกันซึ่งจะนำไปสู่การต่อรองระหว่างกัน(Keohane ใน Cohen and Lipson,1999:166-167) และหน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีข้อมูลและสารสนเทศที่เหนือกว่าก็จะสามารถใช้ช่องว่างจากความเหลื่อมล้ำของความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานที่คลุกคลีกับประเด็นปัญหามายาวนานมาใช้ในการต่อรองเพื่อสนองตอบต่อความเชื่อว่าหน่วยงานของตนจะก่อประโยชน์ให้แก่สังคมได้มากกว่าหน่วยงานอื่นซึ่งไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ถึงผลประโยชน์ของหน่วยงานที่จะตามมาอันได้แก่ งบประมาณ และอัตรากำลัง เป็นต้น จากการครอบครองภารกิจที่ได้ดำเนินการต่อรองให้มาอยู่ในการครอบครองของหน่วยงานตนโดยขาดการพิจารณาอย่างรอบด้านโดยสังคมและประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดเพื่อการนำไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์

ในการนำกรอบแนวคิดซึ่งประกอบด้วย แนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ และแนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ มาใช้ในการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้น ทั้งสามแนวคิดมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันในการอธิบายปรากฏการณ์กระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย กล่าวคือ การใช้แนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหารในการศึกษานี้เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารของไทยว่าส่วนราชการยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบายตามแนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะนอกเหนือจากการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงขององค์การระหว่างประเทศนั้น มีการระบุอย่างชัดเจนว่าจะต้องอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์เท่านั้น ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นกลุ่มที่คลุกคลีอยู่กับลักษณะเฉพาะของเทคนิควิชาการ(Technicality) ที่มีความเฉพาะด้านโดยเฉพาะด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งอ้างอิงอยู่กับเทคนิคและข้อมูลในทางวิทยาศาสตร์

ในส่วนของแนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายซึ่งประกอบด้วยกระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย ซึ่งใช้เป็นกรอบในการอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้น การที่ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้ยังจำเป็นต้องอาศัยผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหา จึงใช้แนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายในการศึกษาเพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย รวมทั้งอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ ที่มีผลต่อการเข้าสู่วาระของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนับตั้งแต่ปี

พ.ศ.2538-2547(ค.ศ.1995-2004) โดยพิจารณามิติต่างๆของกระแสที่มาพบโดยพร้อมกันจนกระทั่งหน้าต่างแห่งนโยบายเปิดออกสู่การกำหนดวาระนโยบายของรัฐบาล

ภายหลังการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแล้ว ในการศึกษาว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยใครนั้น เป็นการศึกษาโดยใช้ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองและใช้แนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นการตรวจสอบผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่างๆของกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยใคร และความสัมพันธ์ของผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายกับองค์การระหว่างประเทศในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทยเป็นความสัมพันธ์ในแบบใดเพื่อเป็นการศึกษากลไกความสัมพันธ์ที่มีต่อกันจนกระทั่งส่งผลในการผลักดันให้เกิดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น หลังจากนั้นจะเป็นการศึกษาผลจากการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำว่าส่งผลต่อนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยอย่างไรบ้าง

การนำเสนอแนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ และแนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาถึงที่มาและกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศประเทศไทยในช่วงตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) จนกระทั่งปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004)ซึ่งเป็นปีแห่งสุขภาพอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร)ตามการประกาศของรัฐบาล ทั้งนี้ กรอบความคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาโดยนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ ดังปรากฏในรายละเอียดต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากทฤษฎี แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแล้ว การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารก็จะช่วยเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจและทราบถึงรูปแบบการศึกษาที่ผ่านมาในอดีตได้

(4)วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีอยู่มากมาย แต่สามารถประมวลประเด็นการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในด้านต่างๆได้ทั้งสิ้น6ด้าน ได้แก่ (1) ด้านสุขภาพอนามัย (2)ด้านพฤติกรรมผู้บริโภค (3)ด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาด้านนโยบาย (4)ด้านกฎหมาย และ

การบังคับใช้มาตรฐาน (5)ด้านวิทยาศาสตร์การเกษตร และเทคนิคทางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และ(6)ด้านกระบวนการผลิตทั้งระบบ ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการจัดจำหน่าย

ในการพิจารณาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารได้กำหนดให้ปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995)ซึ่งเป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(World Trade Organization : WTO)เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง เนื่องจากภายหลังการกำเนิดขององค์การการค้าโลก มาตรการกีดกันทางการค้าได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non Tariff Barriers : NTB) มากขึ้น เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัดมาตรการทางภาษี(Tariff Barriers : TB)ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงขององค์การการค้าโลกมีความตกลงที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) เช่น มาตรการเกี่ยวกับโรคพืช สัตว์ แมลงและสารตกค้าง และ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) เช่น การติดฉลากสินค้าเกษตรและอาหาร และการบรรจุหีบห่อ ส่งผลให้การศึกษาวิจัยเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นที่สนใจอย่างกว้างขวาง

(4.1)วรรณกรรมและงานวิจัยก่อนปี พ.ศ.2538(ค.ศ.1995)

การศึกษาวิจัยเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารก่อนปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) จากการสำรวจพบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวม 3 ชิ้น ได้แก่

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(2506) โดย สง สีหสิทธิ์ เรื่อง “การจัดและควบคุมมาตรฐานสินค้าขาออกของประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการจัดองค์การและการวางระเบียบงานในระยะเริ่มงาน” ซึ่งงานชิ้นนี้ได้นำเสนอให้ทราบถึงวิธีการบริหารการจัดและควบคุมมาตรฐานสินค้าขาออก ซึ่งสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลักในการส่งออกของประเทศ อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503(ค.ศ.1960) โดยเน้นให้เห็นถึงวิธีการจัดมาตรฐานสินค้าเกษตรที่มีความต้องการในตลาดต่างประเทศ วิธีการควบคุมไม่ให้ผู้ทำการค้าสินค้าขาออกส่งสินค้าที่มีการปลอมปนคุณภาพสินค้าผ่านการศึกษากรณีเกี่ยวกับการจัดองค์การและการวางระเบียบงานในระยะเริ่มแรก

งานวิจัยเรื่อง “การส่งเสริมการค้าขาออกของประเทศไทย”(2528) โดย วิวัฒน์ ไพรัชวิเศษสุด ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยได้นำเสนอบทบาทและความสำคัญของการส่งออกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภายใต้สภาพการณ์การกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศโดยการตำหนิเรื่องมาตรฐานสินค้า จึงนำมาสู่ความสำคัญและประโยชน์ของการกำหนดมาตรฐานสินค้าต่อการส่งออก

งานวิจัยเรื่อง “พัฒนาการของภาคเกษตรและผลกระทบต่อชาวไร่ชาวนาไทยในช่วงหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่2-พ.ศ.2536” (2545) โดย สมภพ มานะรังสรรค์ ซึ่งได้นำเสนอพัฒนาการ

และผลกระทบของภาคเกษตรจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง(Structural Adjustment)ของเศรษฐกิจภาคเกษตรของไทย โดยเฉพาะเมื่อเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ส่งผลให้มีการใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตกันอย่างกว้างขวาง อันเป็นการสะท้อนปัญหาของภาคเกษตรไทยซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานทั้งจากระดับการศึกษาของเกษตรกร โอกาสในด้านปัจจัยการผลิต ระบบตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพ แนวนโยบายของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาของภาคเกษตร รวมทั้งปัญหากลไกของระบบราชการในการพัฒนาภาคการเกษตร ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำมาสู่ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานของสินค้าเกษตรเมื่อต้องมีการส่งออก โดยเฉพาะเมื่อประเทศผู้นำเข้าได้ใช้มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมาเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า

(4.2)วรรณกรรมและงานวิจัยหลังปี พ.ศ.2538(ค.ศ.1995)

ภายหลังการกำเนิดขององค์การการค้าโลก(WTO) มาตรการกีดกันทางการค้าได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัดมาตรการทางภาษีไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงขององค์การการค้าโลกมีความตกลงที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) ทำให้ความสนใจ ความตระหนัก และความตื่นตัวในเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในฐานะข้อคำนึงในการกำหนดนโยบายการผลิต ส่งออก และการบริโภคสินค้าเกษตรและอาหารได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ สามารถสรุปประเด็นการศึกษาเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารได้ ดังนี้

(4.2.1)ประเด็นเรื่องภาพรวมของมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร วรรณกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ได้แก่

บทความเรื่อง “การจัดตั้งองค์การการค้าโลก : ผลกระทบต่อโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ” โดย พิพัฒน์ ไทยอารี และ พิเชษฐ สิชณรังสี ในวารสารจุฬาลงกรณ์รีวิว(Chulalongkorn Review)ปีที่7ฉบับที่27(2538:19-32) ซึ่งเป็นวารสารฉบับแรกๆที่ประมวลประเด็นต่างๆเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(WTO)ต่อโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐของไทย โดยเฉพาะกรณีของการปรับโครงสร้างของกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับการนำเข้าและส่งออกที่จะต้องเป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศภายใต้การเกิดขึ้นขององค์การการค้าโลก

ในขณะที่ บทความเรื่อง “กฎระเบียบขององค์การการค้าโลกที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอาหารไทย” โดย วิชัย มณีสุวรรณสิน และ อักษรศรี อติสุธาโภชน์ ในวารสารสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่9ฉบับที่2 (2539:40-44) ได้นำเสนอประเด็นเกี่ยวกับกฎระเบียบขององค์การการค้าโลกที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอาหารไทย โดยนำเสนอถึงความเป็นมาของกฎระเบียบการค้าขององค์การการค้าโลก ความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัยและมาตรฐาน

สินค้า และประโยชน์จากความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัยและมาตรฐานสินค้าต่อผู้ผลิตและผู้ส่งออก

บทความเรื่อง "ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าภายใต้ WTO ต่อสินค้าเกษตรไทย" โดยสำนักเจรจาการค้าพหุภาคี สำนักงานเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ในวารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ ปีที่31ฉบับที่283 (2543:1-20) ได้นำเสนอผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลกต่อสินค้าเกษตรไทย โดยนำเสนอถึงพันธกรณีของประเทศไทยและสมาชิกต่อองค์การการค้าโลก ผลกระทบจากการเปิดเสรีสินค้าเกษตร และผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับ

บทความเรื่อง "ข้อมูลเพื่อการเตรียมพร้อม : รุดหน้าสู่ปีทองของอุตสาหกรรมอาหารไทย โดย สุนทรีย์ เกตุคง และ นฤมล คงทน ในวารสารสถาบันอาหาร ปีที่4ฉบับที่20(2544:13-21) ได้นำเสนอข้อมูลเพื่อการเตรียมพร้อมสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารไทย โดยนำเสนอถึงความตกลงภายใต้การบริหารขององค์การการค้าโลก ความตกลงในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยการค้าอาหารระหว่างประเทศ และนำเสนอสภาวการณ์ของประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายสำคัญของประเทศไทยที่มีต่อประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป

บทความเรื่อง "สู่มาตรฐานและความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร" โดย นฤมล คงทน และ สุนทรีย์ เกตุคง ในวารสารสถาบันอาหาร ปีที่5ฉบับที่30(2546:15-24) ได้นำเสนอถึงการให้ความสำคัญของรัฐบาลต่อเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร อันสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศคู่ค้ารายสำคัญของไทยได้เริ่มใช้มาตรการด้านความปลอดภัยของอาหารเป็นข้อกีดกันทางการค้า และมีแนวโน้มการบริโภคของผู้บริโภคที่ให้ความสนใจในเรื่องความปลอดภัยมากขึ้น ทั้งนี้ ยังได้นำเสนอกระบวนการในการตรวจสอบ ควบคุมมาตรฐานและความปลอดภัยซึ่งแบ่งเป็น 5 ระบบหลักคือ (1)ระบบควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร อาหาร และยา (2)ระบบควบคุมการจำหน่ายปัจจัยการผลิตยา เภสัชเคมีภัณฑ์ และเคมีภัณฑ์การเกษตรภายในประเทศ (3)ระบบควบคุมมาตรฐานการผลิตในฟาร์ม (4)ระบบควบคุมการผลิตและแปรรูปอาหาร และ(5)ระบบการกำหนดมาตรฐานและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยมีกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบหน้าที่หลักของแต่ละระบบดังกล่าว

บทความเรื่อง "มาตรฐานความปลอดภัยอาหาร : ประโยชน์หรือกับดักการส่งออกไทย" ในวารสารเศรษฐกิจการเกษตร ปีที่50ฉบับที่569(2547:2-4) โดย พิบูลย์ เจียมอนุกูลกิจ ซึ่งเป็นนักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา โดยได้นำเสนอประเด็นที่ควรตระหนักถึงจากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร)ในปี พ.ศ.2547(ค.ศ.2004) ซึ่งมีการผลักดันนโยบายและมาตรการที่สำคัญคือ สินค้าเกษตรส่งออกของไทยจะต้องมีมาตรฐานในระดับสูง โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการจัดทำสัญลักษณ์รูปตัว “Q” ติดให้กับสินค้าที่ผ่านการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐาน และกำหนดเป็นนโยบายมาตรฐานสินค้าเดียวเพื่อเป็นหลักประกันในคุณภาพมาตรฐานสินค้าส่งออกทั้งหมด และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศผู้ซื้อทั่วโลกว่าสินค้าเกษตรส่งออกของไทยมีคุณภาพปลอดภัยทุกชิ้น แต่สิ่งนี้กลับกลายเป็นกับดักของตัวเองที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นจากการยึดมาตรฐานเดียวซึ่งเป็นมาตรฐานสูงเพื่อการยอมรับจากประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ซึ่งเป็นตลาดบนหรือประเทศที่พัฒนาแล้วอันได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ส่งผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสียตลาดส่งออกในระดับล่างไป

บทความเรื่อง “ครัวไทยสู่ครัวโลก” ในวารสารสถาบันอาหาร ปีที่6ฉบับที่33(2547:36-50) ได้นำเสนอเป้าหมายของรัฐบาลที่ให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก โดยนำเสนอสภาพการณ์การค้าอาหารของโลก ผลผลิตอาหารโลกและความต้องการบริโภคในอนาคต พลวัตรที่เปลี่ยนไปของการค้าอาหารโลกทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศจีน และประเทศญี่ปุ่น ผลการวิเคราะห์สภาพการณ์ของครัวไทยและประเด็นที่ควรผลักดัน เช่น วัตถุดิบ บุคลากร ความร่วมมือ การพัฒนาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และข้อมูลข่าวสารที่รู้ลึก รู้จริง และรู้เร็ว รวมทั้งได้นำเสนอยุทธศาสตร์ครัวไทยสู่โลกของรัฐบาลที่มีเป้าหมาย 4 ประการคือ (1)ประเทศไทยต้องได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นระดับสูงสุดในด้านความปลอดภัยและสุขอนามัย (2)ผลักดันให้วัตถุดิบในการปรุงอาหารของไทยสามารถส่งออกได้มากขึ้น (3)สนับสนุนให้ร้านอาหารไทยในต่างประเทศเป็นศูนย์กระจายข้อมูลการท่องเที่ยว เป็นจุดประชาสัมพันธ์เมืองไทย และเป็นแหล่งขายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และ(4)สนับสนุนการเปิดธุรกิจร้านอาหารในต่างประเทศและให้ร้านอาหารไทยบริการอาหารรสชาติไทยแท้ๆมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ

(4.2.2)วรรณกรรมและงานวิจัยในประเด็นเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร

วรรณกรรมด้านนี้ส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) ภายใต้โครงการเทเลฟู้ด(Telefood) เพื่อเป็นการขจัดสภาวการณ์การขาดแคลนอาหาร เสริมสร้างศักยภาพของมนุษย์ด้วยโภชนาการที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยของสำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร ได้แก่ (1)เรื่อง “ยุทธศาสตร์อาหารไทยกับพลังแผ่นดิน : จุดคานงัดสู่ความมั่นคงของชาติ” โดย ศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี(2544) (2)เรื่อง “การกระจายและการตลาด : ช่องว่างในระบบอาหารไทย” โดย สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร(2545) (3)เรื่อง “แปรรูปอาหาร : ทางออกของเศรษฐกิจอาหารไทยในอนาคต” โดย สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร(2545) (4)เรื่อง “สถานการณ์และแนวโน้มอาหาร : ถึงเวลาสร้างนโยบายอาหารแห่งชาติ” โดย อนุช อาภาภิรม (2546) (5)เรื่อง “อาหารไทย : ความเป็นไทใครคุกคาม” โดย สำนักงานสนับสนุนการพัฒนา

ยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร(2546) และ(6)เรื่อง “นโยบายระบบอาหารไทย : ได้เวลาช่วยรัฐสร้างยุทธศาสตร์ชาติ” โดย สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร(2546) ซึ่งวรรณกรรมต่างๆดังกล่าวเป็นการอภิปรายถึงผลกระทบของการใช้อาหารเป็นอุตสาหกรรมนำในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่9 ความสำคัญของอาหารได้ถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายของการพัฒนาเพื่อมุ่งสู่การเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของโลก หากแต่ผลของการพัฒนาและมูลค่ามหาศาลจากธุรกิจอาหารไทยกลับไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรผู้ผลิต ปัญหาความปลอดภัยของอาหารที่ผู้บริโภคได้รับ และการลดลงของความหลากหลายทั้งทางชีวภาพ พืชพันธุ์ วิถีชีวิตจนถึงวัฒนธรรมอาหารที่เป็นเอกลักษณ์สำคัญของประเทศ อันเป็นที่มาของการเสนอมุมมองที่ว่า การพัฒนาตามแนวทางที่เป็นอยู่เป็นการเข้าสู่วงจรของการพึ่งพาทั้งทางเทคโนโลยีกระบวนการผลิต จนถึงตลาดจำหน่ายสินค้าเพราะเป็นการมองว่าอาหารเป็นเพียงสินค้านั่นเอง

(4.2.3)วรรณกรรมและงานวิจัยด้านพฤติกรรมผู้บริโภค

วรรณกรรมด้านนี้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจะเห็นได้จากงานวิจัยของสถาบันไทยศึกษา ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง “อาหารการกินกับวิถีชีวิตไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่2จนถึงปัจจุบัน”โดย วราภรณ์ จิวชัยศักดิ์ (2539) โดยนำเสนอให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการกินของคนไทยซึ่งเป็นผลจากวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไปตามพัฒนาการของสภาพแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคของคนไทยที่หันมาบริโภคอาหารประเภทเนื้อสัตว์มากขึ้น และความหลากหลายของชนิดผักที่คนไทยบริโภคลดลงเป็นจำนวนมากจนเหลือเพียงไม่กี่ชนิดเท่าที่มีการปลูกกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนมาสู่ความเป็นภาคเกษตรที่เน้นการผลิตเพื่อการค้ากันมากขึ้น

(4.2.4)วรรณกรรมและงานวิจัยด้านกฎหมาย และการบังคับใช้มาตรฐาน

วรรณกรรมที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารได้แก่ งานวิจัยของศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายอาหาร” โดย สุษม ศุภนิตย์ และคณะ (2541) โดยนำเสนอสภาพการณ์ของกฎหมายอาหารไทยในปัจจุบัน และสรุปประเด็นปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 (ค.ศ.1979) และกฎหมายอาหารต่างประเทศ การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับหลักของกฎหมายอาหารไทย และความเห็นของผู้ได้รับผลกระทบจากกลไกของกฎหมายอาหาร กรอบแนวคิดในการปรับปรุงกลไกภาครัฐ รวมทั้งกฎหมายในอนาคต

(4.2.5)วรรณกรรมและงานวิจัยด้านกระบวนการผลิตทั้งระบบและวิทยาศาสตร์การเกษตรที่มุ่งเสนอประเด็นการเกษตรที่คำนึงถึงความปลอดภัยทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของมนุษย์ ได้แก่

งานวิจัยเรื่อง “ระบบการปลูกพืชและการวิจัยพัฒนาระบบการทำฟาร์มสู่ถาวรภาพของเกษตรกรรม”(2544) โดย อภิพรรณ พุกภักดี โดยได้นำเสนอเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การผลิตพืชซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาระบบการปลูกพืช ความเป็นมาและหลักการของระบบการปลูกพืชวนเกษตรซึ่งเป็นระบบการปลูกพืชที่นำความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์ การทดสอบในไร่นาซึ่งเป็นหลักการและแนวทางของการวิจัยและพัฒนาระบบการทำฟาร์ม แนวคิดของการวิจัยและพัฒนาระบบการทำฟาร์มเพื่อนำมาซึ่งเกษตรยั่งยืนสำหรับเกษตรกรรายย่อยในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิค สาเหตุของความเสื่อมโทรมของที่ดินการเกษตรตลอดจนแนวทางแก้ไขแนวทางในการเข้าสู่การเกษตรยั่งยืนโดยระบบเกษตรนิเวศน์ที่ใช้ความหลากหลายของชีวภาพให้เป็นประโยชน์

งานวิจัยเรื่อง “การโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยสื่อมวลชน” โดย พัฒนพงศ์ จาติเกตุ (2547) ซึ่งพบว่า งานโฆษณาผ่านสื่อส่วนใหญ่มักจะมาจากบริษัทข้ามชาติและบริษัทไทยขนาดกลางซึ่งพยายามเข้าถึงเกษตรกรด้วยการสื่อสารการตลาดผ่านรายการและนิตยสารที่เกษตรกรชื่นชอบนั้น ได้แก่ รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ และนิตยสารการเกษตร นอกจากนี้ยังมีการสื่อสารผ่านรูปแบบการให้การสนับสนุนรายการหรือกิจกรรมต่างๆโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการบันเทิงและกิจกรรมเพื่อสังคม เช่น การฝึกอบรม และโครงการเพื่อสังคม เป็นต้น

(4.2.6)วรรณกรรมและงานวิจัยด้านนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

วรรณกรรมและงานวิจัยด้านนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยที่ศึกษาครั้งนี้ ซึ่งจากการสำรวจพบงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คือ งานวิจัยเรื่อง “ระบบการบริหารและกำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารของไทยภายใต้การแข่งขันทางการค้า” โดย ฝ่ายวิจัย นโยบาย และประสานงานการพัฒนาอุตสาหกรรม สถาบันอาหาร(2547) ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ทิศทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารแนวใหม่ในตลาดโลก โดยมีจุดประสงค์ที่จะนำเสนอสภาวการณ์การค้าสินค้าเกษตรและอาหารภายใต้นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของโลก ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวได้กำหนดประเด็นการวิเคราะห์ไว้ 5 ประเด็น กล่าวคือ (1)การค้าสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดโลก (2)แนวคิดด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำไปสู่การออกกฎระเบียบข้อบังคับ (3)ระบบบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร (4)ความสัมพันธ์ของมาตรการด้านความปลอดภัยของอาหารต่อประเด็นความท้าทายในการค้าสินค้าเกษตรและอาหาร และ(5)ความเคลื่อนไหวสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านกฎระเบียบการค้า ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ คือ เมื่อมีการพัฒนาและคิดค้นเครื่องมือในการผลิต ตรวจสอบ ตลอดจนการจัดทำผลการศึกษาด้านความเสี่ยงของอาหารที่มีเพิ่มขึ้น ประเด็นด้านความปลอดภัยของอาหารจึงถูกหยิบยกขึ้นมาสู่เวทีสาธารณะเป็นลำดับจากเดิมที่ประเด็นความปลอดภัยของอาหารยังคงมีการกล่าวถึงในวงจำกัดซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ที่คลุกคลีอยู่กับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อประเทศ

ต่างๆ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายสำคัญได้ให้ความสำคัญกับการผลิตอาหารเพื่อให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค(Consumer Food Safety)เพิ่มขึ้น จึงทำให้ระบบการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศต่างๆดังกล่าวเริ่มมีความเข้มงวดเพิ่มมากขึ้น โดยมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารนั้น ในระยะเริ่มต้นมีลักษณะเป็นมาตรฐานแบบสมัครใจ(Voluntary Basis) แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานที่กำหนดไว้ในเวลานั้นยังคงมีความแตกต่างทั้งในด้านขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกันอยู่เป็นจำนวนมาก โดยตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวอย่างมากในด้านความปลอดภัยของอาหารทั่วโลกได้แก่ การประกาศนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรป(White Paper)เมื่อปี พ.ศ.2544(ค.ศ.2001) และปัญหาด้านการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) โดยในส่วนของนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารของสหภาพยุโรปนั้นมุ่งเน้นที่จะให้ความสำคัญในการนำหลักวิทยาศาสตร์(Scientific Evidence)มาใช้เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปยังคงสงวนท่าทีในการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารหากมีข้อสงสัยว่าสินค้าเกษตรและอาหารมีความไม่ปลอดภัยต่อการบริโภคภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้า(Precautionary Principle) ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารในหลายประเด็นยังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทำให้หลักการนี้ได้รับการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2544(ค.ศ.2001)ขึ้น ประเด็นปัญหาของการห้ามหรือตรวจสอบการนำเข้าอย่างเข้มงวดแม้ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ก็ถูกนำมาใช้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากบริบทของการตรวจสอบและนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารได้เปลี่ยนไป จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารแต่เพียงอย่างเดียว แต่ละประเทศได้เพิ่มการตรวจสอบอาหารเพื่อป้องกันการก่อการร้าย(Terrorism)มากยิ่งขึ้น ทำให้ประเด็นการก่อการร้ายถูกตอกย้ำความสำคัญและส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รูปแบบการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารจึงเปลี่ยนไป นั่นคือ ระบบการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารที่ยังไม่มีการนำหลักฐานทางวิทยาศาสตร์(Non-scientific Evidence)จึงเริ่มมีความชอบธรรมในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ภายใต้กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2002(พ.ศ.2545)(Bio-terrorism Act)ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกัน รูปแบบการป้องกันประเทศอันเนื่องมาจากการก่อการร้ายโดยปนเปื้อนเชื้อโรคในอาหารก็เริ่มถูกนำมาใช้ในหลายประเทศเพิ่มมากขึ้น เช่น สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่นก็อยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดกฎระเบียบใหม่ๆในการตรวจสอบอาหารเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายเพิ่มเติม เป็นต้น นอกจากนี้ ความจำเป็นในการป้องกันผู้บริโภคทั้งจากปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารและการป้องกันการก่อการร้ายได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการตรวจสอบอาหารขึ้นมาใหม่ เช่น การดำเนินการด้านการจดทะเบียน

ผู้ประกอบการส่งออกอาหารขึ้นใหม่ การใช้ระบบตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของการผลิต (Traceability)ที่เพิ่มความซับซ้อนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้ได้ทำให้รูปแบบการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร ตลอดจน กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและอาหารมีความยุ่งยากและซับซ้อนยิ่งขึ้น

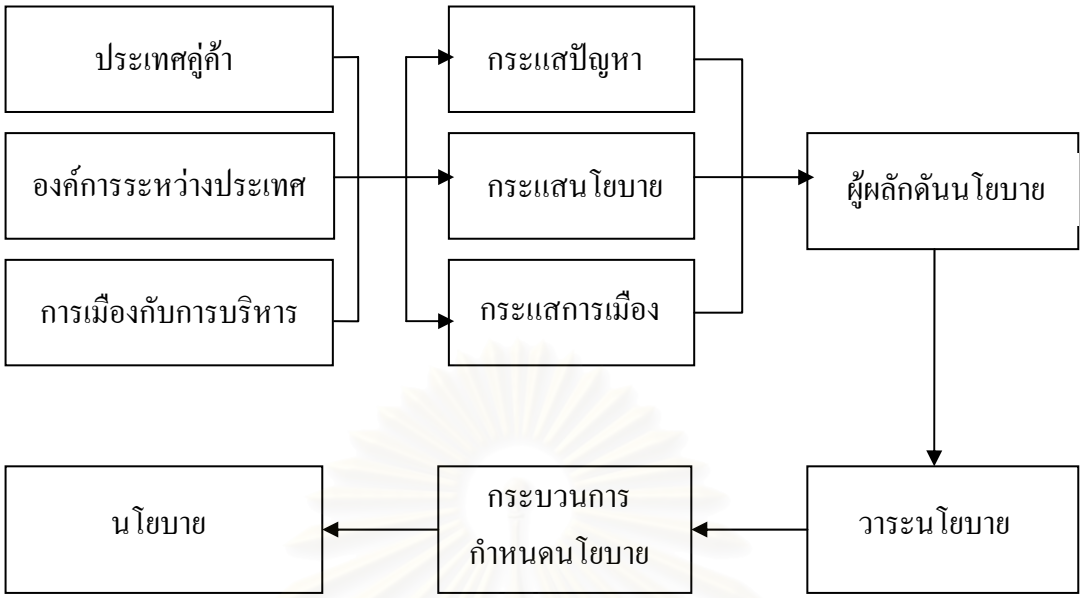
เมื่อพิจารณาจากบรรดาวรรณกรรมและงานวิจัยต่างๆเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จะพบว่าการศึกษาวิจัยเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารด้านนโยบายมีจำนวนจำกัด และทั้งหมดก็เป็นการพรรณนาให้เห็นภาพกว้างๆของนโยบายด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเท่านั้น จะมีก็แต่งานของฝ่ายวิจัย นโยบาย และประสานการพัฒนาอุตสาหกรรม สถาบันอาหาร ที่พยายามศึกษามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในเชิงนโยบาย โดยการวิเคราะห์ทิศทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารแนวใหม่ในตลาดโลก โดยมีจุดประสงค์ที่จะนำเสนอสภาวการณ์การค้าสินค้าเกษตรและอาหารภายใต้นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของโลก แต่การศึกษาดังกล่าวก็ยังขาดหลักฐานสนับสนุนที่เพียงพอ

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในที่นี้จึงเป็นความพยายามในการศึกษาที่มา กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายในเชิงลึก และผลของรูปแบบการได้มาซึ่งนโยบาย โดยต้องการที่จะสามารถอธิบายนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยในเชิงวิชาการได้

(5)ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

ในการนำกรอบแนวคิดซึ่งประกอบด้วย แนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ และแนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ในที่นี้ได้สร้างตัวแบบเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

จากตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ดังปรากฏ ซึ่งการศึกษานี้ได้พัฒนาขึ้นมาจากแนวคิด งานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารของไทยว่าส่วนราชการยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบายตามแนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะนอกเหนือจากการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงขององค์การระหว่างประเทศนั้น มีการระบุอย่างชัดเจนว่าจะต้องอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์เท่านั้น ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นกลุ่มที่คลุกคลีอยู่กับลักษณะเฉพาะของเทคนิควิชาการ(Technicality) ที่มีความเฉพาะด้านโดยเฉพาะด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งอ้างอิงอยู่กับเทคนิคและข้อมูลในทางวิทยาศาสตร์ แนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายซึ่งประกอบด้วยกระแสปัญหา กระการเมือง และกระแสนโยบาย ซึ่งใช้เป็นกรอบในการอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ทั้งนี้การเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้น ยังจำเป็นต้องอาศัยผู้ผลักดันนโยบายเป็นผู้กระตุ้นให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหา

ในส่วนของแนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายซึ่งประกอบด้วยกระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย ซึ่งใช้เป็นกรอบในการอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้น การที่ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้ยังจำเป็นต้อง

อาศัยผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหา จึงใช้แนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายในการศึกษาเพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย รวมทั้งแนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ ที่มีผลต่อการเข้าสู่วาระของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2538-2547(ค.ศ.1995-2004) โดยพิจารณามิติต่างๆของกระแสที่มาพบโดยพร้อมกันจนกระทั่งหน้าต่างแห่งนโยบายเปิดออกสู่การกำหนดวาระนโยบายของรัฐบาล

ภายหลังการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแล้ว ในการศึกษาว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยใครนั้น เป็นการศึกษาโดยใช้ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองและใช้แนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นการตรวจสอบผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่างๆของกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยใคร และความสัมพันธ์ของผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายกับองค์การระหว่างประเทศในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทยเป็นความสัมพันธ์ในแบบใดเพื่อเป็นการศึกษากลไกความสัมพันธ์ที่มีต่อกันจนกระทั่งส่งผลในการผลักดันให้เกิดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น หลังจากนั้นจะเป็นการศึกษาผลจากรูปแบบการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำว่าส่งผลต่อนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยอย่างไรบ้าง

การนำเสนอแนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ และแนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาถึงที่มาและกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยในช่วงตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) จนกระทั่งปี พ.ศ.2547 (ค.ศ.2004) ซึ่งเป็นปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร) ตามการประกาศนโยบายของรัฐบาล

เนื่องจากการศึกษาการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยกำหนดขอบเขตการวิจัยครอบคลุมสองกรณีหลักคือ การยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร) ซึ่งการใช้แนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายเพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนี้จะทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและเทคโนโลยีของประเทศไทยในลักษณะกระแสของการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านความเร็วของการเปลี่ยนแปลงและน้ำหนักของกระแสในแต่ละช่วงอันมีผลต่อการเข้าสู่วาระของประเด็นมาตรฐาน

สินค้าเกษตรและอาหารนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995)จนถึงปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004) ซึ่งการพิจารณามิติต่างๆของกระแสในแต่ละช่วงของการเกิดนโยบายนั้นก็เพื่อหาคำตอบให้กับสมมติฐานที่ตั้งไว้คือ กระแสการเมืองโดยส่วนราชการเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้จริงหรือไม่ ซึ่งการที่ฝ่ายการเมืองมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการอย่างไม่อาจแยกออกจากกันในการทำหน้าที่ได้อย่างเด็ดขาดนั้น ทำให้การเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นปัญหามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารยังคงได้รับสารสนเทศในการกำหนดนโยบายจากส่วนราชการ การตอบคำถามดังกล่าวจึงต้องอาศัยแนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหารมาอธิบายเพื่อการทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว

เมื่อมีการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแล้ว นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยใคร ทั้งนี้ การใช้ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน และตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง ก็เพื่อตรวจสอบผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆของกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยใคร และผลจากรูปแบบการกำหนดนโยบายที่ยังคงเป็นไปตามตัวแบบผู้นำโดยส่วนราชการซึ่งถือว่าเป็นชนชั้นนำในระดับรอง(Sub elite)ซึ่งยังคงมีความสำคัญเนื่องจากมีการติดต่อกับประชาชนโดยตรงภายใต้ชนชั้นนำในระดับสูงสุดหรือฝ่ายการเมือง(Marger, 1981:66)ส่งผลต่อนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอย่างไรบ้าง ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของความเป็นสถาบันที่ติดอยู่กับแต่ละส่วนราชการที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายตามตัวแบบสถาบัน รวมทั้งการอธิบายปรากฏการณ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามตัวแบบผู้นำสามารถอธิบายได้ลงตัวกว่าตัวแบบกลุ่ม เพราะกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เข้ามาต่อรองในกระบวนการกำหนดนโยบายไม่มีบทบาทมากเท่ากลุ่มของส่วนราชการและฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล แต่ทั้งนี้ ตัวแบบผู้นำที่จะใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารยังจะต้องมีการปรับแต่งเนื่องจากปัจจัยองค์การระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อตัวแสดงหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย จึงจะต้องมีตัวแบบที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการอธิบายปรากฏการณ์ ซึ่งรูปแบบของตัวแบบดังกล่าวควรมีลักษณะอย่างไร ทำไมจึงควรเป็นเช่นนั้น

ดังนั้น ในบทที่2 เรื่องแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายรายละเอียดของแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่ใช้ในการศึกษาการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ซึ่งในที่นี้ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ และแนวคิดเรื่องอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อ

ใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ของกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ในกรณีการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร) จากคำถามการวิจัย สมมติฐาน กรอบความคิดและตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อการบรรลุต่อวัตถุประสงค์ในการศึกษา ในที่นี้จึงได้ออกแบบวิธีการวิจัยเพื่อแสวงหาคำตอบอย่างมีทิศทางต่อคำถามที่ตั้งขึ้นดังจะได้ปรากฏในรายละเอียดต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่3

วิธีการวิจัย

การวิจัยเป็นการแสวงหาความจริงเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่สนใจศึกษาด้วยวิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งประเภทของการวิจัยสามารถจำแนกได้เป็น การจำแนกตามเป้าหมายในการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ การจำแนกตามเป้าหมายทางวิชาการ และการจำแนกตามปรัชญาพื้นฐานในการแสวงหาความจริง(ศุภชัย, 2544:16-21) กล่าวคือ

(1) หากมีเป้าหมายเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ก็จะแยกได้เป็นการวิจัยพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์ ซึ่งการศึกษาการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยนี้เป็นการวิจัยพื้นฐาน (Basic Research) หรือการวิจัยเพื่อสร้างตัวความรู้ (Discipline Research) เพราะต้องการเน้นการสร้างตัวความรู้และต่อยอดความรู้เดิมที่มีอยู่ให้ละเอียดยิ่งขึ้น

(2)ในการจำแนกประเภทการวิจัยตามเป้าหมายทางวิชาการ ก็จะสามารถแยกประเภทได้เป็นการวิจัยที่มุ่งสำรวจเพื่อพัฒนาทฤษฎีและการวิจัยที่มุ่งยืนยันทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว ซึ่งการวิจัยนี้มีเป้าหมายในการมุ่งยืนยันทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว(Confirmatory Research)เพราะจะเป็นการนำเอาแนวคิดทฤษฎีต่างๆที่มีอยู่ไปทดสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เก็บรวบรวมได้ เพื่อหาข้อยุติว่าสมควรยืนยันหรือปฏิเสธแนวคิดทฤษฎีที่มีอยู่ซึ่งจะนำไปสู่การปรับแต่งทฤษฎีให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นเพราะประเทศไทยไม่ได้เป็นผู้นำหรือผู้สร้างตัวความรู้เองแต่มักจะรับเอาตัวความรู้มาจากประเทศอื่นสังคมอื่น แต่การที่นำตัวความรู้และข้อสรุปที่มีอยู่แล้วในสังคมอื่นมาใช้ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องนำตัวความรู้และข้อสรุปนั้นๆมาทดสอบก่อนที่จะนำไปใช้จริงในบริบทของประเทศไทย

(3)หากจำแนกประเภทการวิจัยตามปรัชญาพื้นฐานในการแสวงหาความจริงแล้ว อาจจำแนกประเภทการวิจัยออกเป็นการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ในที่นี้จะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพหรือการวิจัยเชิงคุณลักษณะ(Qualitative Research)ที่มุ่งสนใจบริบทของปรากฏการณ์เพื่อทำความเข้าใจ(Understanding)อย่างลึกซึ้ง เพราะปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ศึกษากับบริบทของสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อกันและกัน จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาอย่างลึกซึ้งเป็นรายกรณี(Case Study) อันเป็นการศึกษาอย่างเจาะจงและครอบคลุมในทุกประเด็นของสิ่งที่ศึกษา(Holistic)เท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง(Valid)และลุ่มลึก(Rich)ในการพัฒนาโครงสร้างแนวคิด(Conceptual Structure)และหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ(Element)ต่างๆภายใต้โครงสร้างแนวคิดดังกล่าว(สุภางค์, 2542:12-22) ซึ่งในการวิจัยนี้จะใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์โดยเก็บ

ข้อมูลจากเอกสาร เช่น เอกสารทางราชการ รายงานการประชุม รายงานประจำปี และบทความทางวิชาการต่างๆเป็นต้น รวมทั้ง เข้าร่วมสังเกตการณ์ ได้แก่ การสัมมนาเรื่อง สถานภาพและประเด็นการเจรจาในองค์การระหว่างประเทศด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ตลอดจน สัมภาษณ์เชิงลึกโดยมีแนวคำถามในการสัมภาษณ์ที่จัดเตรียมไว้เป็นกรอบแนวทาง เพื่อให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายสามารถแสดงความเห็นในเชิงลึกได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

1.แหล่งข้อมูล

ข้อมูลหลักที่ใช้มาจากเอกสาร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1เอกสารทางราชการ จากแหล่งต่างๆ ดังนี้

(1) องค์การการค้าโลก

(2) สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี

(4) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(5) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข

(6) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

(7) กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

1.2บทความจากวารสาร เอกสารการประชุมสัมมนาและอื่นๆ เช่น

(1) การประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลก (FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators)

(2) การสัมมนาเรื่อง สถานภาพและประเด็นการเจรจาในองค์กรระหว่างประเทศด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

(3) การสัมมนาสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง มาตรการควบคุมระบบการตลาดสารเคมี และ เรื่อง ผลกระทบต่อสุขภาพจากนโยบายการค้าเสรี

(4) เอกสารจากองค์การระหว่างประเทศด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เช่น SPS, Codex, OIE, และ IPPC

(5) วารสารสถาบันอาหาร

(6) วารสารเศรษฐกิจการเกษตร

1.3บทความจากหนังสือพิมพ์

1.4ข้อมูลออนไลน์

1.5หนังสือ/เอกสารวิจัย/วิทยานิพนธ์

1.6รายงานประจำปี/ข้อบังคับ

เอกสารต่างๆดังกล่าวมีที่มาจากแหล่งต่างๆ ได้แก่

(1) ห้องสมุดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) ห้องสมุดกระทรวงสาธารณสุข

(3) ห้องสมุดกระทรวงอุตสาหกรรม

(4) ห้องสมุดสำนักงบประมาณ

(5) ห้องสมุดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

(6) ห้องสมุดกระทรวงพาณิชย์

(7) ห้องสมุดกระทรวงการต่างประเทศ

(8) ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(9) สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(10) ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(11) หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(12) หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

(13) ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

(14) หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(15) ห้องสมุดสภาวิจัยแห่งชาติ

(16) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

(17) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

(18) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

(19) สถาบันอาหาร

2.ประชากร

ในส่วนของกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย เพื่อต้องการทราบถึงการรับรู้ประเด็นปัญหานโยบายและบทบาทในการกำหนดนโยบาย โดยผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นบุคคลหลักที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยมีรายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

(1) ผู้แทนการค้าไทย และประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุนและการค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรี (ดร. ปานปรีย์ พหิทธานุกร)

(2) อดีตโฆษกรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 (นาย จักรภพ เพ็ญแข)

(3) ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม เลขานุการคณะทำงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกมล จิรชัยสุทธิกุล)

(4) ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสินค้าและระบบคุณภาพ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นางสาว เมทนี สุคนธรักษ์)

(5) ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยของอาหารและการบริโภคอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (นางสาว ดารณี หมู่ขจรพันธ์)

(6) ผู้อำนวยการกลุ่มรับรองห้องปฏิบัติการ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (นางสาว ศศิวิมล สูงสว่าง)

(7) ผู้อำนวยการฝ่ายบริการวิชาการ สถาบันอาหาร (ดร. อมร งามมงคลรัตน์)

(8) รองกรรมการผู้จัดการด้านปฏิบัติการ บริษัท มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด (ดร. วีรภรณ์ อักษรศรี)

(9) ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (นาย สมมาตร์ ประพฤติชอบ)

(10)นายกสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย (นาย ผณิศวร ชำนาญเวช)

(11)นายกสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป (นาย พูนเกียรติ ทังสมบัติ)

(12)นายกสมาคมผู้ผลิตไก่เพื่อการส่งออกไทย (นายแพทย์ อนันต์ ศิริมงคลเกษม)

(13) กรรมการรองเลขาธิการ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และรองกรรมการผู้จัดการกลุ่มธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหารเขตประเทศไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ (นาย พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล)

(14) ที่ปรึกษาอาวุโส เครือเบทาโกร (ดร. อารยัน ตระหง่าน)

(15) รองผู้จัดการใหญ่อาวุโสสายวิชาการวิจัยและพัฒนา บริษัท สหฟาร์ม จำกัด (นายสัตวแพทย์ เกษม ตระกูลเลิศวิไล)

(16) ประธานกรรมการ บริษัท กำแพงแสน คอมเมอร์เชียล จำกัด (นาย ชูศักดิ์ ชื่นประโยชน์)

(17) ประธานกรรมการ บริษัท สวิฟท์ จำกัด (นาย ไพชยนต์ เอื้อทวีกุล)

(18) ผู้จัดการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (นางสาว สารี อ๋องสมหวัง)

3.การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1สำรวจแนวคิด ทฤษฎีที่สนใจศึกษา ในที่สุด แนวคิด ทฤษฎีเรื่องนโยบายสาธารณะจึงเป็นแนวคิด ทฤษฎีที่เลือกและสนใจที่จะศึกษาในเชิงลึก เนื่องจาก แนวคิดนโยบายสาธารณะเป็นแนวคิดในเชิงกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผล

นโยบาย โดยในที่นี้จะเลือกกระบวนการนโยบายในส่วนแรก คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะมาศึกษาวิจัย เพราะเป็นกระบวนการที่สะท้อนถึงความเป็นมา การก่อตัวของประเด็นปัญหาจนเข้าสู่วาระของรัฐบาล และนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายของประเด็นปัญหาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ

3.2กำหนดประเด็นปัญหานโยบายที่จะใช้เป็นกรณีศึกษา ในที่นี้ได้กำหนดประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เนื่องจากสินค้าเกษตรและอาหารมีความสำคัญต่อประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ผลิตรายสำคัญของโลก ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลกในฐานะประเทศภาคีสมาชิก ประกอบกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่ใช่มาตรการทางด้านภาษีมีแนวโน้มว่าจะถูกนำมาใช้ในการกีดกันทางการค้าเพิ่มสูงขึ้นในสภาพการณ์การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่โดยเฉพาะมาตรฐานทางด้านการบริโภคที่เกี่ยวเนื่องกับสินค้าเกษตรและอาหารมีแนวโน้มที่จะได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การศึกษาการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จะชี้ให้เห็นการเกิดขึ้นของนโยบาย รูปแบบการกำหนดนโยบาย ซึ่งส่งผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบาย

3.3การสำรวจข้อเท็จจริงในด้านต่างๆ ดังนี้

(1)สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่กำลังศึกษา โดยใช้ปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995)ซึ่งเป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง เนื่องจากภายหลังการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น มาตรการกีดกันทางการค้าได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น ส่งผลให้ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) ซึ่งอยู่ในกลุ่มความตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า กลายเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญในการลดอุปสรรคทางการค้าจากการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีให้น้อยลง ซึ่งมีวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งได้ ดังนี้

-ด้านสุขภาพอนามัย

-ด้านพฤติกรรมผู้บริโภค

-ด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาด้านนโยบาย

-ด้านกฎหมาย และการบังคับใช้มาตรฐาน

-ด้านวิทยาศาสตร์การเกษตร และเทคนิคทางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

-ด้านกระบวนการผลิตทั้งระบบ ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการจัดจำหน่าย

ทั้งนี้ วรรณกรรมและงานวิจัยด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในด้านนโยบายเป็นด้านที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานศึกษานี้

(2) งานวิจัยในเชิงนโยบายเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในปัจจุบันยังมีไม่มากนักและที่มีอยู่ก็มักจะเป็นการเล่าให้ทราบถึงนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยในภาพกว้างว่าประกอบด้วยองค์ประกอบใดบ้าง โดยไม่ได้ศึกษาในเชิงลึกถึงการได้มาซึ่งนโยบาย

ว่าได้มาอย่างไร และมีใครบ้างที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ในการศึกษากระบวนการได้มาซึ่งนโยบายจึงต้องสำรวจผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายเพื่อการสัมภาษณ์และขอข้อมูลในรายละเอียดจากกลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยต่อไป

3.4 การสำรวจข้อมูลในรายละเอียด

ในการสำรวจข้อมูลในรายละเอียดนั้น เป็นการดำเนินการวิจัยเอกสาร การเข้าร่วมสังเกตการณ์ และสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในขั้นตอนของการกำหนดวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย

ในส่วนของการวิจัยเอกสาร เป็นการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรในเรื่องการกำหนดวาระนโยบาย ได้แก่ ตัวแปรด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยีของไทย ตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995)ถึงปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004)ซึ่งเป็นบริบทของประเทศไทยในแต่ละช่วงของการเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร หลังจากนั้นได้รวบรวมข้อมูลกระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ดำเนินมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995)จนถึงปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004)เพื่อพิจารณาสาระของแต่ละกระแสในแต่ละช่วงของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร รวมทั้งพิจารณาว่ามีตัวแสดงใดหรือไม่ที่เข้ามาผลักดันให้เกิดนโยบาย การเข้ามาผลักดันเกิดในช่วงที่สภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและตัวปัญหามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นเช่นไร การผลักดันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่ต่อนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งข้อมูลที่ต้องจัดเก็บได้แก่ รายละเอียดมติคณะรัฐมนตรีที่รัฐบาลในแต่ละช่วงตอบสนองต่อปรากฏการณ์เกี่ยวกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

ในการเข้าร่วมสังเกตการณ์ปัจจัยอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อการพิจารณาการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้น เป็นการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลก(FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators)ครั้งที่สอง(GF2) โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) และองค์การอนามัยโลก(WHO)ใช้ชื่อการประชุมว่า “การสร้างประสิทธิภาพระบบความปลอดภัยอาหาร (Building Effective Food Safety Systems)”โดยมีประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004) ซึ่งเป็นเวทีระดับโลกสำหรับหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องด้านการกำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารได้มาแลกเปลี่ยนความเห็น ข้อมูล และประสบการณ์ ตลอดจนสร้างความร่วมมือด้านความปลอดภัยอาหาร ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลไทยที่ได้ประกาศให้ปีพ.ศ.2547 (ค.ศ.2004) เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร(Food Safety Year) โดยในการเข้าร่วมสังเกตการณ์ครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงความเห็น ความรู้ ข้อมูลและประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์และแนวทางปัจจุบันด้านความปลอดภัยอาหารที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยผู้บริโภค

และการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งแนวทางในการเสริมสร้างความสามารถของหน่วยงานที่กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหาร โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากการเข้าร่วมสังเกตการณ์ดังกล่าวแล้ว ในขั้นการพิจารณาการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ได้ติดตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในช่วงเวลาของขอบเขตการวิจัยคือตั้งแต่วันที่1มกราคม พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) จนถึงวันที่31ธันวาคม พ.ศ.2547 (ค.ศ.2004) โดยแบ่งเป็น (มติคณะรัฐมนตรีที่มีเครื่องหมาย * คือมติคณะรัฐมนตรีที่การศึกษานี้เห็นว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ)

(1) มติคณะรัฐมนตรีในชุดรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่1 ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่1 มกราคม พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) จนถึงวันที่13กรกฎาคม พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) ซึ่งได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำนวน 1 มติ ได้แก่

(1.1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่25เมษายน พ.ศ.2538 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าและการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(2) มติคณะรัฐมนตรีในชุดรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่13 กรกฎาคม พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) จนถึงวันที่25พฤศจิกายน พ.ศ.2539 (ค.ศ.1996) ซึ่งได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำนวน 1 มติ ได้แก่

(2.1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2539 เรื่อง การเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพันภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO)

(3) มติคณะรัฐมนตรีในชุดรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่25 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 (ค.ศ.1996) จนถึงวันที่9พฤศจิกายน พ.ศ.2540 (ค.ศ.1997) ซึ่งได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำนวน 1 มติ ได้แก่

(3.1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2540 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า พ.ศ....

(4) มติคณะรัฐมนตรีในชุดรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่2 ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 (ค.ศ.1997) จนถึงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 (ค.ศ.2001) ซึ่งได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำนวน 11 มติ ได้แก่

(4.1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2541 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานแห่งชาติ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม พ.ศ....

(4.2)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2541 เรื่อง มาตรการส่งเสริมให้ธุรกิจได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐานISO

(4.3)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2541 เรื่อง คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐาน

(4.4)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2541 เรื่อง รายงานผลการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลของกระทรวงพาณิชย์(พฤศจิกายน 2540-พฤศจิกายน 2541)โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตร

(4.5)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2542 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ผลักดันสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก

(4.6)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2542 เรื่อง แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร

*(4.7)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2542 เรื่อง โครงการรณรงค์เพื่อการผลิตสินค้าเกษตรที่ได้คุณภาพมาตรฐานและปลอดภัยต่อการบริโภคปี2543-2545

(4.8)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2543 เรื่อง โครงการนิคมอุตสาหกรรมเกษตรครบวงจร

(4.9)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2543 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐาน

(4.10)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2543 เรื่อง นโยบายและยุทธศาสตร์สินค้าเทคโนโลยีชีวภาพ

(4.11)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2543 เรื่อง การลงนามในพิธีสารฉบับที่8 ว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(5) มติคณะรัฐมนตรีในชุดรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 (ค.ศ.2001) จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2547 (ค.ศ.2004) ซึ่งได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำนวน 30 มติ ได้แก่

(5.1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2544 เรื่อง แผนยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรหลัก

(5.2)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ.2544 เรื่อง การจัดทำสัตยาบันสารสำหรับพิธีสาร ฉบับที่8 ว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(5.3)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 เรื่อง ผลการประชุมสัมมนาเรื่องระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ

(5.4)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 เรื่อง กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตอบในราชกิจจานุเบกษา(กระทู้ถามที่ 336 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการกักกันสินค้าเกษตรของไทยในประเทศญี่ปุ่น)

(5.5)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2545 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตร

*(5.6)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2545 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

*(5.7)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2545 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ....

*(5.8)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2545 เรื่อง ขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

*(5.9)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2546 เรื่อง ผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร

(5.10)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2546 เรื่อง ขออนุมัติงบประมาณปี2546 โครงการจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีชีวภาพด้านการแพทย์และสาธารณสุข เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โดยให้เชื่อมโยงกับการยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ

*(5.11)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2546 เรื่อง การจัดตั้งบริษัทมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด

(5.12)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2546 เรื่อง การยกเลิกมาตรการตรวจสอบกุ้งไก่ในประชาคมยุโรป

*(5.13)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2546 เรื่อง แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข

(5.14)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 กันยายน พ.ศ.2546 เรื่อง บันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงควบคุมคุณภาพและตรวจสอบกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

(5.15)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2546 เรื่อง การขอปรับปรุงชื่อ อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบคณะกรรมการว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าและการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช โดยกระทรวงอุตสาหกรรม

(5.16)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2546 เรื่อง รายงานผลการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรื่องการจัดตั้งห้องทดสอบคุณภาพมาตรฐานสินค้า(Test Lab) เพื่อการส่งออก

(5.17)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 เรื่อง สรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับการส่งเสริมให้คนไทยได้บริโภคอาหารที่ปลอดภัยได้คุณค่า เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

*(5.18)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 เรื่อง ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี(ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารพ.ศ....)

(5.19)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2547 เรื่อง การจัดตั้งห้องทดสอบคุณภาพมาตรฐานสินค้า(Test Lab) เพื่อการส่งออก

*(5.20)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 เรื่อง การจัดตั้งเครือข่ายกลางของอาเซียนด้านความปลอดภัยอาหาร(ASEAN Food Safety Network)

(5.21)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 เรื่อง การลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงเกษตรและปศุสัตว์แห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา

(5.22)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 เรื่อง ผลการประชุมเจรจากับประชาคมยุโรป และประเทศสมาชิกFAO ด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(5.23)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2546 เรื่อง ความปลอดภัยด้านอาหารและการปรับปรุงตลาด

(5.24)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 เรื่อง กระทู้ถามที่443 เรื่องการส่งผลไม้จากประเทศไทยไปสาธารณรัฐประชาชนจีน และการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารนำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อป้องกันสารปนเปื้อนและสิ่งผิดปกติ

(5.25)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 เรื่อง ขออนุมัติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2547 ตามแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร

(5.26)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2547 เรื่อง การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเร่งรัดการดำเนินงานโครงการความปลอดภัยด้านอาหาร

(5.27)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2547 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.... โดยคำว่า “สินค้า” ให้รวมถึงผลิตผลเกษตรกรรมที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิต

(5.28)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.2547 เรื่อง การลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล

(5.29)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2547 เรื่อง การเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพันองค์การการค้าโลก(WTO) ปี2547

(5.30)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2547 เรื่อง ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี(เรื่อง ผลการประชุมเจรจากับทางประชาคมยุโรป ประเทศสมาชิกและFAOด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช)

ตารางสรุปประเภทมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2538(ค.ศ.1995) ถึง 31 ธันวาคม พ.ศ.2547(ค.ศ.2004)

ประเภทเรื่องของมติ	สาระสำคัญ	รัฐบาล	มติ ค.ร.ม. วันที่
1.การแต่งตั้งคณะกรรมการ	1.1คณะกรรมการว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าและการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช	ชวน 1	25 เม.ย. 2538
	1.2คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐาน	ชวน 2	17 พ.ย. 2541
	*1.3คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ	ทักษิณ 1	19 พ.ย. 2545
	1.4การปรับปรุงชื่อ อำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบคณะกรรมการว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าและการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช โดยกระทรวงอุตสาหกรรม	ทักษิณ 1	7 ต.ค. 2546
2.การปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศ	2.1การเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพันภายใต้ WTO	บรรหาร	16 ม.ค. 2539
	2.2การลงนามในพิธีสารฉบับที่8 ว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช	ชวน 2	17 ต.ค. 2543
	2.3การจัดทำสัตยาบันสารสำหรับพิธีสาร ฉบับที่8 ว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช	ทักษิณ 1	15 พ.ค. 2544
	2.4บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือสุขอนามัยและ	ทักษิณ 1	23 ก.ย. 2546

	สุขอนามัยพืชระหว่างไทยกับจีน		
	*2.5การจัดตั้งเครือข่ายกลางของอาเซียนด้านความปลอดภัยอาหาร(ASEAN Food Safety Network)	ทักษิณ 1	3 ก.พ. 2547
	2.5บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชระหว่างไทยกับศรีลังกา	ทักษิณ 1	3 ก.พ. 2547
	2.6ผลการประชุมเจรจากับประชาคมยุโรป และประเทศสมาชิกFAO ด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช	ทักษิณ 1	11 ก.พ. 2546
	2.7การลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชระหว่างไทยกับบราซิล	ทักษิณ 1	8 มิ.ย. 2547
	2.8การเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อผูกพัน WTO ปี2547	ทักษิณ 1	29 มิ.ย. 2547
	2.9ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการประชุมกับประชาคมยุโรปและประเทศสมาชิกFAO ด้านมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช	ทักษิณ 1	6 ก.ค. 2547

3.ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	3.1ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า	ชวลิต	18 มี.ค. 2540
	3.2ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม	ชวน 2	30 มิ.ย. 2541
	*3.3ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร	ทักษิณ 1	16 ก.ค. 2545
	3.4ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย	ทักษิณ 1	23มี.ค. 2547
	*3.5ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเรื่องร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร	ทักษิณ 1	29 พ.ย. 2546
4.มาตรการส่งเสริมธุรกิจ	4.1มาตรการส่งเสริมให้ธุรกิจได้รับใบรับรองระบบคุณภาพมาตร ISO	ชวน 2	6 ต.ค. 2541
	4.2การจัดตั้งศูนย์ผลักดันสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก	ชวน 2	9 ก.ค. 2542
5.การดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร	5.1รายงานผลการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลของกระทรวงพาณิชย์(พ.ย.2540-พ.ย.2541)ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตร	ชวน 2	29 ธ.ค. 2541
	*5.2โครงการรณรงค์เพื่อการผลิตสินค้าเกษตรที่ได้คุณภาพมาตรฐานและปลอดภัยต่อการบริโภคปี 2543-2545	ชวน 2	14 ธ.ค. 2542

	5.3การดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐาน	ชวน 2	27 มิ.ย. 2543
	5.4การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเร่งรัดการดำเนินงานโครงการความปลอดภัยด้านอาหาร	ทักษิณ 1	3 มี.ค. 2547
6.การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร	6.1แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร	ชวน 2	21 ก.ย. 2542
	6.2โครงการนิคมอุตสาหกรรมเกษตรครบวงจร	ชวน 2	25 ม.ค. 2543
	6.3แผนยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรหลัก	ทักษิณ 1	2 ต.ค. 2544
7.เทคโนโลยีชีวภาพ	7.1นโยบายและยุทธศาสตร์สินค้าเทคโนโลยีชีวภาพ	ชวน 2	27 มิ.ย. 2543
	7.2ขออนุมัติงบประมาณปี 2546 โครงการจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีชีวภาพเพื่อการยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ	ทักษิณ 1	8 เม.ย. 2546
8.ความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าเกษตร	8.1ผลการประชุมสัมมนาเรื่องระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ	ทักษิณ 1	20 พ.ย. 2544
	*8.2ผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร(กำหนดให้ปี 2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร)	ทักษิณ 1	4 มี.ค. 2546
	*8.3แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข	ทักษิณ 1	29 ก.ค. 2546
	8.4สรุปผลการดำเนินงานตาม	ทักษิณ 1	25 พ.ย. 2546

	นโยบายสำคัญของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับการส่งเสริมให้คนไทยได้บริโภคอาหารที่ปลอดภัยได้คุณค่า		
	8.5ความปลอดภัยด้านอาหารและการปรับปรุงตลาด	ทักษิณ 1	17 มิ.ย. 2546
	8.6ขออนุมัติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2547 ตามแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร	ทักษิณ 1	22 ก.พ. 2547
9.การแก้ไขปัญหาสินค้าส่งออกและนำเข้า	9.1มาตรการแก้ไขปัญหาการกักกันสินค้าเกษตรของไทยในประเทศญี่ปุ่น	ทักษิณ 1	27 พ.ย. 2544
	9.2การยกเลิกมาตรการตรวจสอบกุ้งไก่ในประชาคมยุโรป	ทักษิณ 1	8 ก.ค. 2546
	9.3การแก้ไขปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตร	ทักษิณ 1	23 เม.ย. 2545
	9.4การส่งผลไม้จากไทยไปจีนและการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารนำเข้าจากจีนเพื่อป้องกันสารปนเปื้อนและสิ่งผิดปกติ	ทักษิณ 1	17 ก.พ. 2547
11.การจัดตั้งหน่วยงาน	*11.1การจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(กรม)	ทักษิณ 1	7 พ.ค. 2545
	*11.2การจัดตั้งบริษัทมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด	ทักษิณ 1	17 มิ.ย. 2546
	11.3รายงานผลการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรื่องการจัดตั้งห้องทดสอบคุณภาพ	ทักษิณ 1	28 ต.ค. 2546

	มาตรฐานสินค้าเพื่อการส่งออก 11.4การจัดตั้งห้องทดสอบคุณภาพมาตรฐานสินค้าเพื่อการส่งออก	ทักษิณ 1	20 ม.ค. 2547

ในกรณีการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร นอกจากการติดตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังได้ติดตามข้อมูลรายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจากฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อีกทั้ง ในการศึกษานี้ได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายแบบเจาะลึก และนำข้อมูลที่ได้มาประกอบและยืนยันการวิเคราะห์ โดยการนัดสัมภาษณ์และให้ผู้ที่ให้สัมภาษณ์แนะนำผู้ให้สัมภาษณ์ในรายถัดไป(Snowball) บันทึกเทปการสัมภาษณ์ ถอดเทปการสัมภาษณ์ และนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาตีความและวิเคราะห์ โดยดำเนินการ ดังนี้

(1) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ผู้แทนการค้าไทย และประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุนและการค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรี (ดร. ปานปรีย์ พหิทธานุกร) เพื่อทราบสถานการณ์การบังคับใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในเวทีการค้าระหว่างประเทศ และกระบวนการความเป็นมาของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในการเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี

(2) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์อดีตโฆษกรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 (นาย จักรภพ เพ็ญแข) เพื่อทราบบทบาทของฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีในกระบวนการความเป็นมาของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในการเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี

(3) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม เลขานุการคณะทำงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกมล จิรชัยสุทธิกุล) เพื่อทราบกระบวนการความเป็นมา ความคืบหน้า กระบวนการในอนาคต และปัญหาอุปสรรคของการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

(4) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสินค้าและระบบคุณภาพ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นางสาว เมทนี สุคนธรักษ์) เพื่อทราบบทบาทของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

แห่งชาติในการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(5) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยของอาหารและการบริโภคอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (นางสาว ดารณี หมู่ขจรพันธ์) เพื่อทราบบทบาทของกระทรวงสาธารณสุขในการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(6) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มรับรองห้องปฏิบัติการ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (นางสาว ศศิวิมล สูงสว่าง) เพื่อทราบบทบาทของกระทรวงอุตสาหกรรมในการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(7) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ผู้อำนวยการฝ่ายบริการวิชาการ สถาบันอาหาร (ดร. อมร งามมงคลรัตน์) (สถาบันอาหารเป็นองค์การไม่แสวงหากำไรและเป็นองค์การเครือข่ายของกระทรวงอุตสาหกรรม) เพื่อทราบบทบาท หน้าที่ของสถาบัน และสถานการณ์ทางด้านอุตสาหกรรมอาหารในประเทศไทย

(8) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์รองกรรมการผู้จัดการด้านปฏิบัติการ บริษัท มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด (ดร. วีรภรณ์ อักษรศรี) (บริษัท มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด จัดตั้งโดย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี17 มิถุนายน 2547) เพื่อทราบสถานการณ์การให้บริการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

(9) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (นาย สมมาตร์ ประพฤติชอบ) เพื่อทราบบทบาทของกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(10) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์นายกสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย (นาย ผณิศวร ชำนาญเวช) เพื่อทราบบทบาทของสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทยในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(11) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์นายกสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป (นาย พูนเกียรติ ทังสมบัติ) เพื่อทราบบทบาทของสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(12) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์นายกสมาคมผู้ผลิตไก่เพื่อการส่งออกไทย (นายแพทย์ อนันต์ ศิริมงคลเกษม) เพื่อทราบบทบาทของสมาคมผู้ผลิตไก่เพื่อการส่งออกไทยใน

การผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(13) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์กรรมการรองเลขาธิการ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และรองกรรมการผู้จัดการกลุ่มธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหารเขตประเทศไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ (นาย พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล) เพื่อทราบบทบาทของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และเครือเจริญโภคภัณฑ์ในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(14) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ที่ปรึกษาอาวุโส เครือเบทาโกร (ดร. อารยันตระหง่าน) เพื่อทราบบทบาทของเครือเบทาโกรในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(15) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์รองผู้จัดการใหญ่อาวุโสสายวิชาการวิจัยและพัฒนา บริษัท สหฟาร์ม จำกัด (นายสัตวแพทย์ เกษม ตระกูลเลิศวิไล) เพื่อทราบบทบาทของบริษัท สหฟาร์ม จำกัด ในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(16) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ประธานกรรมการ บริษัท กำแพงแสน คอมเมอร์เชียล จำกัด (นาย ชูศักดิ์ ชื่นประโยชน์) เพื่อทราบบทบาทของผู้ประกอบการด้านพืชรายใหญ่ที่มีแปลงผลผลิตเป็นของตนเอง ในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(17) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ประธานกรรมการ บริษัท สวิฟท์ จำกัด (นาย ไพชยนต์ เอื้อทวีกุล) เพื่อทราบบทบาทของผู้ประกอบการด้านพืชรายใหญ่ซึ่งมีเครือข่ายเกษตรกรรายย่อยสำหรับป้อนผลผลิต ในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

(18) ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ผู้จัดการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (นางสาว สารี อ๋องสมหวัง) เพื่อทราบบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน(NGO) ซึ่งคลุกคลีอยู่กับประชาชนผู้บริโภคสินค้าเกษตรและอาหาร ในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

โดยการศึกษาครั้งนี้มุ่งตอบคำถามที่สำคัญคือ “กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยถูกกำหนดโดยกลุ่มใด กลุ่มดังกล่าวมีบทบาทอย่างไร ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น” และ “ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่มีอยู่หรือไม่ อย่างไร ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น” ซึ่งผลการศึกษาจะเน้นให้ความสำคัญกับการทดสอบนโยบายสาธารณะที่มีอยู่ด้วยปรากฏการณ์เชิงประจักษ์เพื่อปรับแต่งทฤษฎีให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างรอบด้านยิ่งขึ้น

การสัมภาษณ์เชิงลึก(Dept Interview) ในการศึกษานี้เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนร่วมในการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย โดยมีประเด็นคำถามแบ่งออกเป็น6ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่1: ที่มาของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

ประเด็นที่2: ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย

ประเด็นที่3: บทบาทของผู้ให้สัมภาษณ์ในกระบวนการนโยบาย

ประเด็นที่4: การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

ประเด็นที่5: วิธีการในการผลักดันนโยบาย

ประเด็นที่6: รูปธรรมของนโยบาย

ในแต่ละประเด็นคำถามดังกล่าวจะประกอบด้วยรายละเอียดของคำถามรายประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่1: ที่มาของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร คำถามคือ

(1) พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร) เกิดขึ้นได้อย่างไร

(2) พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดใด อย่างไร

(3) รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพียงใด เพราะเหตุใด

ประเด็นที่2: ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย คำถามคือ

(4) ปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร)

(5) ใครหรืออะไรที่เป็นปัจจัยหลักที่ผลักดันให้เกิดการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร)

ประเด็นที่3: บทบาทของผู้ให้สัมภาษณ์ในกระบวนการนโยบาย คำถามคือ

(6) ผู้ให้สัมภาษณ์มีส่วนเกี่ยวข้องกับการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร) ได้อย่างไร และมีบทบาทอย่างไรบ้าง

(7) ความสัมพันธ์ของผู้ให้สัมภาษณ์กับส่วนอื่นๆในการผลักดันการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร)

ประเด็นที่4: การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย คำถามคือ

(8) มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร) หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่5: วิธีการในการผลักดันนโยบาย คำถามคือ

(9) ผู้ให้สัมภาษณ์ใช้วิธีการอะไรที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการผลักดันในแต่ละขั้นตอนของการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร)

ประเด็นที่6: รูปธรรมของนโยบาย คำถามคือ

(10) กิจกรรมหรือโครงการอะไรบ้างที่สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญต่อนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

4.การตรวจสอบข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์แล้ว จึงนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้มามีความเพียงพอหรือยัง ข้อมูลนั้นตอบปัญหาของการวิจัยหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลในที่นี้จะใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า(Triangulation) เพราะเป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดของวิธีการดังนี้ (สุภางค์, 2542:129-131)

(1)การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล(Data Triangulation) โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ ซึ่งวิธีการตรวจสอบจะกระทำโดยการตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ซึ่งแหล่งที่มาที่จะพิจารณาในการตรวจสอบได้แก่

(1.1)แหล่งเวลา หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างเวลากันจะเหมือนกันหรือไม่

(1.2)แหล่งบุคคล หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่

(1.3)แหล่งสถานที่ หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กันจะเหมือนกันหรือไม่

ในที่นี้ การตรวจสอบแหล่งที่มาทางด้านเวลาและบุคคลนั้น ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลในช่วงที่เขียนโครงร่างวิทยานิพนธ์และช่วงที่กำลังเขียนวิทยานิพนธ์โดยมีช่วงห่างของเวลาประมาณหนึ่งปีซึ่งบุคคลที่ให้ข้อมูลก็ได้เปลี่ยนแปลงไปทั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการพ้นจากตำแหน่งและเปลี่ยนแปลงไปเพราะในที่นี้ต้องการได้ข้อมูลจากแหล่งบุคคลที่แตกต่างออกไปสำหรับการตรวจสอบแหล่งสถานที่นั้น ในที่นี้ ได้เลือกนำข้อมูลจากหลายสถานที่ที่สามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ทั้งแหล่งข้อมูลภายในประเทศและจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(2)การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล(Methodological Triangulation) โดยการใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆกันในการรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน โดยในที่นี้ ใช้วิธีการเข้าร่วม

สังเกตการณ์ควบคู่กับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก พร้อมกันนี้ก็ได้ศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสาร ประกอบด้วย

5.การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ตรวจสอบข้อมูลจากการรวบรวมแล้ว จึงนำข้อมูลทั้งที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์มาวิเคราะห์และตีความ ซึ่งวิธีการหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นวิธีการสร้างข้อสรุปจากการศึกษารูปแบบหรือข้อมูลจำนวนหนึ่ง โดยในขั้นแรกจะเป็นการอ่านและศึกษาข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ ข้อมูลเอกสารจากส่วนราชการ เช่น รายงานการประชุม รายงานประจำปี ซึ่งส่วนราชการที่กล่าวถึงได้แก่ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เอกสารจากสถาบันอาหาร บทความจากวารสารต่างๆ เช่น วารสารเศรษฐกิจการเกษตร และวารสารสถาบันอาหาร เป็นต้น รวมทั้ง รายงานจากหน่วยงานต่างๆ เช่น รายงานสถานการณ์ด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ รายงานการดำเนินนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รายงานสถานการณ์ด้านอุตสาหกรรมอาหาร สถาบันอาหาร รายงานความคืบหน้าของการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ รายงานจากการสัมมนาต่างๆ เช่น รายงานการสัมมนา “เส้นทางสู่ความปลอดภัยด้านอาหาร:โอกาสหรืออุปสรรค” จัดโดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันอาหาร เป็นต้น รวมทั้งข้อมูลออนไลน์ต่างๆ เช่น นโยบายของรัฐบาลช่วงสมัยต่างๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่1ถึงฉบับที่9 เป็นต้น ข้อมูลการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในช่วงสมัยต่างๆ ข้อมูลเศรษฐกิจของประเทศ สภาพสังคม ผลการสัมมนาที่จัดขึ้นเพื่อตรวจสอบสถานการณ์ด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ผลการสัมมนาเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร กิจกรรม โครงการและการดำเนินงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีต่างๆที่เกี่ยวข้อง

ในขณะเดียวกัน ได้รวบรวมข้อมูลออนไลน์การดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขององค์การการค้าโลก(WTO) สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และองค์การอนามัยโลก (WHO) (Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) และสำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (IPPC) ตั้งแต่ก่อนปีพ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) จนถึงปัจจุบัน เพื่อตรวจสอบดูกระแสนโยบายขององค์การระหว่างประเทศเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

เมื่อได้ข้อมูลการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารทั้งในและระหว่างประเทศแล้ว จึงนำข้อมูลที่ได้มาวางโครงเรื่อง(Plot)ตามช่วงเวลาที่เกิดกิจกรรมเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งได้ข้อสรุปเบื้องต้นที่สำคัญคือ ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถือว่าเป็นประเด็นระหว่างประเทศ มีการถือกำเนิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลก(WTO) โดยมีการยอมรับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้ามาเป็นนโยบาย ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้สภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เน้นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการส่งออกเป็นหลักมากกว่าเน้นเรื่องสุขอนามัยในการบริโภคของประชากรภายในประเทศ อีกทั้ง หากย้อนหลังไปก่อนปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแทบจะไม่มีความสำคัญเลย และจากหลักฐานดังกล่าว ทำให้สามารถสรุปได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างจริงจังในปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) และการเกิดขึ้นของนโยบายในอีกหลายคราวต่อมาต้องอาศัยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายเข้ามาผลักดันเป็นสำคัญ

จากผลการวิเคราะห์ในเบื้องต้นนี้เอง ทำให้สามารถมองเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่มีพัฒนาการอย่างช้าๆนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995)จนถึงพ.ศ.2547(ค.ศ.2004) โดยที่นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจะได้รับความสำคัญมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายเข้ามาผลักดันผ่านสถาบันต่างๆโดยมีองค์การระหว่างประเทศเป็นผู้จุดประเด็นความสำคัญ ประกอบกับมีสถาบันหรือองค์การภายในประเทศรับรู้ถึงปัญหาและตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น แต่เนื่องจากงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารได้แฝงอยู่ในหลายหน่วยงานมาแต่เดิม ถึงแม้จะมีความพยายามที่จะให้งานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียว(Single Agency) แต่ก็ยังไม่ปรากฏภาพแห่งความเป็นจริง การแข่งขันและต่อรองระหว่างกันจึงเกิดขึ้น ซึ่งในการวิจัยนี้จะนำเสนอถึงสภาพการณ์ดังกล่าวโดยการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลก(FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators)ครั้งที่สอง(GF2) โดยมีประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004) รวมทั้งติดตามข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในช่วงเวลาของขอบเขตการวิจัยคือตั้งแต่วันที่1มกราคม พ.ศ.2538(ค.ศ.1995)อันเป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(WTO)จนถึงวันที่31 ธันวาคม พ.ศ.2547(ค.ศ.2004)ซึ่งครบกำหนดของนโยบายการกำหนดให้ปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004)เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร(Food Safety Year)ของรัฐบาล ซึ่งเป็นการนำมาสู่การวิเคราะห์บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อตอบคำถามว่านโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยใคร

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลจากรูปแบบการกำหนดนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยมีอยู่สองกรณีคือ การยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร) โดยทั้งนี้ ในการศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากรูปแบบในแต่ละช่วงทำให้ต้องหาข้อมูลเพื่อพิจารณาถึงการให้ความสำคัญต่องานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา พบว่า ประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995)อันเป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(WTO)เป็นต้นมา แต่เป็นการให้ความสำคัญเพื่อเป้าหมายในการส่งออกเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับงานด้านสุขอนามัยของผู้บริโภคภายในประเทศเป็นเป้าหมายรอง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเด็นเริ่มแรกนั้นเกิดจากความต้องการในการแก้ปัญหาเพื่อการส่งออกซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศซึ่งสภาพการณ์ทางการค้าระหว่างประเทศได้หันมาให้ความสำคัญกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพิ่มขึ้น ประกอบกับ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจต่อประเทศผู้นำเข้าเป็นหลักว่าจะไม่มีการปลอมปนสินค้าที่มีมาตรฐานต่างกันโดยการกำหนดให้มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารทั้งการส่งออกและการบริโภคภายในประเทศอยู่บนมาตรฐานเดียว ดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลและมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเป็นลำดับทั้งในช่วงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย สมัยที่2 และช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อันเป็นการขยายภาพของกรณีการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร)ให้ชัดเจนขึ้น

หลังจากได้ข้อสรุปในเบื้องต้นดังกล่าวแล้ว จึงนำข้อมูลทั้งหมดมาศึกษาและหาข้อมูลในรายละเอียดอีกครั้ง เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนและเพียงพอ จึงลงมือเขียนวิทยานิพนธ์ โดยจำแนกการนำเสนอออกเป็น9บทตามลำดับการเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เพื่อประโยชน์ในการมองเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงในส่วนการเกิดขึ้นของนโยบาย การกำหนดนโยบาย การเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีจำนวนและความหลากหลายมากขึ้น และผลลัพธ์ของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์และผู้เกี่ยวข้องที่เข้ามาผลักดันนโยบายต่อผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย

6.ระยะเวลาในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เวลาทั้งสิ้น 2 ปี

7.วิธีการดำเนินการวิจัย

เพื่อเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ที่มุ่งยืนยันทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว (Confirmatory Research) โดยการนำเอาแนวคิดทฤษฎีต่างๆที่มีอยู่ไปทดสอบด้วยข้อมูลเชิง

ประจักษ์ที่เก็บรวบรวมได้ เพื่อหาข้อยุติว่าสมควรยืนยันหรือปฏิเสธแนวคิดทฤษฎีที่มีอยู่ซึ่งจะนำไปสู่การปรับแต่งทฤษฎีให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงกำหนดวิธีการในการดำเนินการวิจัย อันประกอบไปด้วย ข้อมูลที่ต้องใช้ แหล่งข้อมูล วิธีการได้มาซึ่งข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ดังตารางวิธีการดำเนินการวิจัยต่อไปนี้

ตารางวิธีการดำเนินการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัย	**วิธีการดำเนินการวิจัย**			
	ข้อมูลที่ต้องใช้	แหล่งข้อมูล	วิธีการได้ข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์
1.เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล ของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร	(1)รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2)นโยบายของรัฐบาล (3)แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (4)ประวัติคณะรัฐมนตรี (5)กฎหมาย ปฏิญญาและอนุสัญญา (6)มาตรฐานเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและอาหาร (7)เทคโนโลยีชีวภาพ (8)การดำเนินงานขององค์การการค้าโลกที่กระทบต่อประเทศไทย (9)เศรษฐกิจของไทย	(1)ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (2)ข้อมูลออนไลน์ (3)บทความจากวารสาร (4)บทความจากหนังสือพิมพ์ (5)รายงานประจำปี (6)รายงานการวิจัย (7)รายงานและเอกสารการสัมมนา (8)เอกสารตำราทางวิชาการ	ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลแบ่งตามประเด็นเพื่อการวิเคราะห์	วิเคราะห์โดยการตีความข้อมูลจากเอกสาร
2.เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของผู้กำหนดนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร	(1)ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (2)นโยบายปีแห่งสุขอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร)	(1)ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (2)มติคณะรัฐมนตรี (3)ประกาศกระทรวง (4)รายงานการประชุมคณะทำงานร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรพ.ศ....และร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า	(1)รวบรวมข้อมูลแบ่งตามประเด็นเพื่อการวิเคราะห์ (2)เข้าร่วมสังเกตการณ์ (3)สัมภาษณ์	(1)ตีความข้อมูลจากเอกสาร (2)แยกแยะเนื้อหาและตีความจากการถอดเทป

		เกษตรและอาหาร พ.ศ.... (5)บทความจากวารสาร (6)รายงานการวิจัย (7)บทความจากหนังสือพิมพ์ (8)ข้อมูลออนไลน์		
3.เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบาย ซึ่งเป็นผลจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร	(1)ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (2)นโยบายปีแห่งสุขอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร)	(1)ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (2)บทความจากวารสาร (3)บทความจากหนังสือพิมพ์ (4)รายงานประจำปี (5)ข้อมูลออนไลน์ (6)มติคณะรัฐมนตรี (7)รายงานการประชุมคณะทำงานร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ....และร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร พ.ศ....	(1)รวบรวมข้อมูลแบ่งตามประเด็นเพื่อการวิเคราะห์ (2)สัมภาษณ์ (3)เข้าดูงานในสถาบันอาหาร และบริษัทมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด	(1)ตีความข้อมูลจากเอกสาร (2)แยกแยะเนื้อหาและตีความจากการถอดเทป

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์อยู่3ประการ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ประการที่หนึ่ง เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย โดยข้อมูลที่ต้องค้นคว้า ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาพการเมืองการปกครองของประเทศไทย เศรษฐกิจของประเทศไทย สำหรับวัตถุประสงค์ประการที่สอง คือ เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยมีข้อมูลที่สำคัญประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร นโยบายปีแห่งสุขอนามัย(ความปลอดภัยด้านอาหาร) มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมคณะทำงานร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ในส่วนของ

วัตถุประสงค์ประการสุดท้าย คือ เพื่อศึกษาเนื้อหาของนโยบายซึ่งเป็นผลจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย โดยแหล่งที่มาของข้อมูลมาจากหลายแหล่งด้วยกัน ได้แก่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ข้อมูลออนไลน์ บทความจากวารสาร รายงานการวิจัย รายงานประจำปี เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการวิจัยประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เป็นหลัก ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้าและสัมภาษณ์จะนำมาวิเคราะห์ ตีความ นำเสนอและเขียนรายงาน โดยแยกการนำเสนอออกเป็น8บทด้วยกัน ดังจะได้นำเสนอในรายละเอียดในแต่ละบทต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่4

นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995)

นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยมีมานานแล้ว แต่เป็นนโยบายที่มุ่งให้ความสำคัญทางการค้าเป็นหลัก กล่าวคือ ถึงแม้ว่ามาตรฐานจะเกิดขึ้นในประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยจะเห็นได้จากมาตรา ชั่ง ตวง วัด ที่ใช้ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสิ่งอุปโภคบริโภคประจำวัน รวมทั้งการซื้อขายสินค้าตามลักษณะหรือคุณภาพตามความพอใจของประชาชน ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ไม่มีระบบ ไม่มีการทดสอบคุณภาพตามหลักวิชาการ แต่ใช้ประสบการณ์เป็นเครื่องตัดสิน แต่อย่างไรก็ตาม งานด้านมาตรฐานน่าจะนับได้ว่าเริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2446(ค.ศ.1903) เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นสองฉบับคือ พระราชบัญญัติชั่ง ตวง วัด พ.ศ.2446 โดยกระทรวงพาณิชย์มีการกำหนดมาตรฐานเครื่องชั่ง ตวง วัด สินค้าและหีบห่อเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนด้านชั่ง ตวง วัด และพระราชบัญญัติทำเหรียญเงินพ.ศ.2446 โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในการทำเหรียญกษาปณ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ไว้ ในการนี้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้จัดตั้งกองแยกธาตุ ซึ่งได้วิวัฒนาการตั้งเป็นกรมวิทยาศาสตร์บริการในเวลาต่อมา และงานที่ทำในสมัยนั้นคือ การวิเคราะห์ควบคุมคุณภาพของเนื้อเงินที่ใช้ทำเหรียญกษาปณ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

ต่อมาในปีพ.ศ.2482(ค.ศ.1939) กรมวิทยาศาสตร์บริการจึงได้เริ่มเปิดบริการรับรองคุณภาพสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ โดยอาศัยมาตรฐานของต่างประเทศ หรือเอกสารข้อแนะนำขององค์กรระหว่างประเทศ และมาตรฐานของผู้ผลิตที่กรมวิทยาศาสตร์บริการยอมรับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้ใบรับรอง โดยการส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจกรรมวิธีผลิต มีการสุ่มเก็บตัวอย่างเพื่อตรวจวิเคราะห์ หากปรากฏว่าสินค้ามีคุณภาพถูกต้องตามมาตรฐานก็ออกหนังสือรับรองให้ว่ามีคุณภาพ “ใช้ได้” หรือ “ดี” แต่ถ้าผลการทดสอบหรือผลการวิเคราะห์แสดงว่า สินค้านั้นยังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานก็จะแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบข้อขัดข้อง พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการปรับปรุงสินค้าให้ได้คุณภาพถูกต้องตามมาตรฐาน แต่มาตรฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการรับรองคุณภาพสินค้าที่ผลิตในช่วงเวลานั้น ก็มีข้อขัดข้องอยู่บ้าง เช่น กำหนดเกณฑ์คุณภาพไว้สูงมากเกินกว่าที่โรงงานส่วนใหญ่ในประเทศจะสามารถผลิตได้เป็นต้น หลังจากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติ และมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2483(ค.ศ.1940) ได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรฐานชีววัตถุ พ.ศ.2483 ขึ้น โดยมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารยังไม่มีความชัดเจน แม้ว่าจะมีแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ.2492(ค.ศ.1949) พ.ศ.2475(ค.ศ.1932)แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2495(ค.ศ.1952) พ.ศ.2511(ค.ศ.1968) พ.ศ.2517(ค.ศ.1974) และพ.ศ.2521(ค.ศ.1978) ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ รัฐต้องรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด แต่หลักการดังกล่าวเป็นหลักการกว้างๆและเป็นกลาง ซึ่งคณะรัฐมนตรีควรนำไปปฏิบัติ แต่ความสำคัญที่เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ว่าด้วยสุขอนามัยทั้งเพื่อการส่งออกและการบริโภคภายในประเทศยังไม่มีการกำหนดในรายละเอียดขึ้นเป็นการรองรับ

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1(พ.ศ.2504-2509 หรือ ค.ศ.1961-1966)เป็นต้นมา จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7(พ.ศ.2535-2539 หรือ ค.ศ.1992-1996) แต่ก็เป็นเพียงนโยบายที่ระบุไว้โดยมีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมไม่มากนัก เนื่องจากรัฐบาลมุ่งที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายประเทศที่เป็นประเทศคู่ค้ากับประเทศไทย โดยไม่มีการอ้างอิงกับมาตรฐานกลางระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะองค์การการค้าโลกยังไม่ถือกำเนิด และมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศยังมีการเน้นไปที่มาตรการทางภาษี(Tarrif Barrier)เป็นหลัก รวมทั้งประเทศไทยก็ยังไม่มีกฎหมายหรือแผนการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นการเฉพาะ ส่วนราชการต่างๆจึงดำเนินการเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยอิงกับกฎหมายอื่นเป็นหลัก รูปแบบของนโยบายจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยเน้นไปที่ประเด็นการค้าระหว่างประเทศโดยความตกลงระหว่างประเทศคู่ค้าเป็นหลัก ซึ่งเป็นนโยบายที่เกิดจากการเห็นปัญหาของผู้นำและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ มากกว่าที่จะเป็นผลจากการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ นั่นคือ เป็นนโยบายจากบนลงล่างตามตัวแบบผู้นำ(Elite Model)โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ประชาชนเป็นเพียงผู้ได้รับผลจากการตัดสินใจในนโยบายของผู้นำ การเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยก่อนปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995)ซึ่งเป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก สามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองช่วง คือ นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1(ก่อนพ.ศ.2504 หรือ ก่อนค.ศ.1961) และนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1(พ.ศ.2504-2509 หรือ ค.ศ.1961-1966) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7(พ.ศ.2535-2539 หรือ ค.ศ.1992-1996) รวมทั้ง สามารถพิจารณาการดำเนินนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นรายละเอียดของการดำเนินนโยบาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1 (ก่อนพ.ศ.2504 หรือ ก่อนค.ศ.1961)

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1 ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือแผนงานเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เนื่องจากความสำคัญของมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจะเน้นไปที่การยอมรับในสินค้าของประเทศคู่ค้า ซึ่งมาตรฐานกลางระหว่างประเทศยังไม่ได้รับการตระหนักมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นมาตรฐานภายในประเทศ ยังดูจะเป็นประเด็นที่ห่างไกลจากความสนใจจากผู้นำและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ในการพิจารณาการเกิดขึ้นของนโยบายโดยใช้กรอบแนวคิดของ John Kingdon(Kingdon, 2003)ซึ่งกล่าวว่า นโยบายจะเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย โดยจะต้องพิจารณาเงื่อนไขที่เป็นสภาพการณ์พื้นฐานของการเกิดนโยบาย ได้แก่ สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งในและนอกประเทศ ในกรณีของประเทศไทยก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1ยังไม่มีการกำหนดเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไว้เป็นกฎหมายหรือแผนเป็นการเฉพาะ อีกทั้ง การกำหนดนโยบายในช่วงก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น การกำหนดนโยบายเป็นการดำเนินการโดยข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารของไทยเป็นหลัก โดยมีสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ก่อให้เกิดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร กล่าวคือในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยจากการที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งพยายามทุกวิถีทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการบังคับให้ประเทศไทยลงนามในสนธิสัญญาเบาริ่งในปีพ.ศ.2398(ค.ศ.1855)จนกระทั่งประเทศไทยจำต้องยอมเสียดินแดนบางส่วนเพื่อรักษาดินแดนส่วนใหญ่ไว้ ซึ่งเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ต่อมาประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่5 ได้มีการปฏิรูประบบราชการในปีพ.ศ.2435(ค.ศ.1892) เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการจัดตั้งรูปแบบของระบบการบริหารเสียใหม่ เพื่อให้ประเทศไทยมีระบบการบริหารที่เหมาะสม ทันสมัยและสามารถอยู่รอดจากการอ้างเหตุผลในความล้าสมัยในการล่าอาณานิคม ในการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว เป็นการแยกและรวมกิจกรรมต่างๆที่สำคัญของประเทศให้เป็นหมวดหมู่มีสายการบังคับบัญชา ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดภายใต้องค์กรในรูปแบบกระทรวง เพื่อรับผิดชอบงานด้านต่างๆรวม12กระทรวง (วรเดช, 2543:1-2) ในความพยายามดังกล่าว เป็นการสร้างรัฐเพื่อเป้าหมายสองด้าน คือ การควบคุมอาณาบริเวณชายขอบ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีอธิปไตยที่มีประสิทธิภาพอันมีผลทำให้ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสไม่อาจถือเป็นโอกาสเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในประเทศของไทยได้โดยง่าย และมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับศูนย์อำนาจทางการเมืองทั้งในด้านการควบคุมและการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐจากการที่มีกลไกรัฐที่เข้มแข็งขึ้น(ชัยอนันต์, 2538:34) จนกระทั่งทำให้ส่วนราชการมีการขยายตัว

เพิ่มขึ้น จนในที่สุดกลุ่มข้าราชการสามารถเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่องค์กรทางการเมืองใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศก็ยังต้องอาศัยระบบราชการซึ่งเป็นกลไกอำนาจรัฐที่มีมาแต่เดิมในการบริหารราชการ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475(ค.ศ.1932)จนกระทั่งปีพ.ศ.2503 (ค.ศ.1960) ก่อนที่จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน7ฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ถูกร่างขึ้นมาเพื่อให้กลุ่มผู้มีอำนาจเข้ามาปกครองประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญพ.ศ.2475(ค.ศ.1932)เป็นการร่างขึ้นมาเพื่อให้คณะราษฎร์ผูกขาดอำนาจในการปกครองประเทศและกีดกันเชื้อพระวงศ์ไม่ให้กลับเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญพ.ศ.2489(ค.ศ.1946) เมื่อมีการร่างแล้ว กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้เข้ามาเป็นรัฐบาลพร้อมทั้งกีดกันกลุ่มผู้นำทหารไม่ให้เข้ามามีอำนาจทางการเมือง แต่เมื่อถึงคราวที่กลุ่มทหารเข้ามามีอำนาจ รัฐธรรมนูญก็ถูกร่างขึ้นเพื่อให้กลุ่มของตนมีอำนาจเช่นกัน(ทินพันธุ์, 2545:3-4) แต่อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้วรัฐธรรมนูญในช่วงเริ่มต้นนี้ ได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารจึงแยกกันไม่ออกแต่กลับประสานกันจนเกือบจะกลายเป็นเนื้อเดียวกัน ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับที่3และฉบับที่4ที่ระบุห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง(กระมล และ เชาวนะ, 2545:19) ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ในแง่ของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญเกือบทั้ง7ฉบับกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ยกเว้นเพียงรัฐธรรมนูญฉบับที่3ที่กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งผลของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆที่ตราขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เป็นการส่งผลให้ระบบราชการมีอำนาจมาก นั่นคือ ระบบราชการในช่วงดังกล่าวเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไปด้วยในตัว รวมทั้งอำนาจในการถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎรอันได้แก่วุฒิสภาก็ยังได้มาโดยการแต่งตั้ง ทำให้ขาดกลไกในการตรวจสอบไปโดยปริยาย

ในด้านนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร รัฐธรรมนูญทั้ง7ฉบับไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเกษตรและอาหารในแง่ของมาตรฐานไว้โดยตรง ในส่วนที่บัญญัติไว้จะมีก็แต่เพียงการส่งเสริมการเกษตรในภาพรวม ถึงแม้ว่า ในแง่ของการส่งออกนั้น ประเทศไทยจะเป็นประเทศกสิกรรมและผลิตสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลักในการส่งออกก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอาหารซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนก็ยังไม่ได้มีการบัญญัติแยกออกจากเรื่องการเกษตร อีกทั้ง ในแง่ของการสาธารณสุขนั้น ก็ยังเป็นการบัญญัติในภาพรวมคือให้รัฐส่งเสริมการสาธารณสุข ซึ่งไม่ได้เป็นการให้ความสำคัญกับการบริโภคที่ได้มาตรฐานแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าอาหารที่มีมาตรฐานและถูกสุขอนามัยจะส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพในการดำรงชีวิตของประชาชนที่สามารถลดอัตราเสี่ยงจากการเกิดโรคที่สืบเนื่องจากการบริโภคได้ ทั้งนี้ เป็นเพราะประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารยังไม่ได้เป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญจากกลุ่มผู้นำใน

การกำหนดนโยบาย อีกทั้ง ในแง่ของการค้าระหว่างประเทศนั้น ประเด็นการกีดกันทางการค้าก็ยังเป็นประเด็นเกี่ยวกับมาตรการทางด้านภาษีเป็นหลัก

สำหรับนโยบายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475(ค.ศ.1932) มีคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารประเทศรวม29คณะในช่วงเวลาไม่ถึง30 ปี ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมักเกิดจากการรัฐประหารโดยข้าราชการทหาร อันเป็นการแทรกแซงทางการเมืองอย่างรุนแรงที่สุด และจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งนี้เอง จึงทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเมือง อีกทั้ง นโยบายของรัฐบาลในช่วงดังกล่าว ส่วนใหญ่มีจุดเน้นอยู่ที่ความมั่นคงของประเทศและความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งจุดเน้นทางด้านความมั่นคงดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ในปีพ.ศ.2484(ค.ศ.1941) ซึ่งต่อมา เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลง รัฐบาลในช่วงดังกล่าวได้มีนโยบายที่เน้นการปรับปรุงสัมพันธภาพกับต่างประเทศ ในขณะที่ความต้องการสินค้าเกษตรและอาหารมีสูงขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อส่งออกรวมทั้งบริโภคภายในประเทศ ส่งผลให้ประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกละเลยไปอย่างมาก เพราะความต้องการในเชิงปริมาณเข้ามาแทนที่ความต้องการในเชิงคุณภาพ ซึ่งในแง่มาตรฐานในเชิงปริมาณ อันได้แก่ มาตรฐานทางด้านการชั่ง ตวง วัด ก็ถูกละเลยเช่นกัน จนมีการปลอมปนสินค้าเพื่อลดปริมาณสินค้าในการจัดส่ง และกลายเป็นสิ่งที่ถือปฏิบัติสืบมา จนทำให้ชื่อเสียงของประเทศต้องเสื่อมเสีย

ในที่สุดการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าก็มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมขึ้น เมื่อต่อมาในปีพ.ศ.2485(ค.ศ.1942) ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองคุณภาพสินค้าที่ส่งออกโดยตรง กล่าวคือได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงเศรษฐการ พ.ศ.2485 ซึ่งตราไว้ ณ วันที่26พฤษภาคม2485 อันเป็นการจัดแบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ โดยมีการจัดตั้งกองควบคุมมาตรฐานสินค้าขาออกขึ้น เพื่อรับผิดชอบในด้านการตรวจสอบและรับรองคุณภาพสินค้า โดยแบ่งออกเป็นสองแผนก คือ แผนกตรวจสอบและแผนกรับรองคุณภาพ

หลังจากนั้นในปีพ.ศ. 2495(ค.ศ.1952) ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมการค้าต่างประเทศ ในกระทรวงเศรษฐการ พ.ศ. 2495 ให้ไว้ ณ วันที่26พฤศจิกายน พ.ศ.2495 โดยมีกองมาตรฐานสินค้าเป็นกองหนึ่งที่รับผิดชอบในด้านการกำหนด ตรวจสอบและรับรองคุณภาพสินค้า แบ่งเป็นสามแผนก คือ แผนกกำหนดมาตรฐานสินค้า แผนกตรวจสอบ และแผนกใบสำคัญกำกับสินค้า

ในปีพ.ศ.2497(ค.ศ.1954) ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมการค้าต่างประเทศ ในกระทรวงเศรษฐการ พ.ศ.2497 ให้ไว้ ณ วันที่30กันยายน พ.ศ.2497 โดยมีกองมาตรฐานสินค้ารับผิดชอบในการกำหนด ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้า โดยมีการแบ่งส่วนราชการเช่นเดิม

ในปีพ.ศ.2503(ค.ศ.1960) ได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 โดยมีเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่การส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าต่างๆไม่ว่าสินค้านั้นจะอยู่ในสภาพดีหรือเลวอย่างไรก็อาจกระทำได้ เพราะยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานให้เป็นที่แน่นอนและเหมาะสม เป็นเหตุให้มีการปลอมปน เปลี่ยนแปลงหรือปรุงแต่งสินค้าที่ส่งออกไป เช่น ส่งสินค้าที่ขาดคุณภาพ ชนิด น้ำหนัก หรือปริมาณ หรือปนวัตถุอื่นลงไป เป็นต้น ทำให้สินค้าของไทยขาดความนิยมและความเชื่อถือจากต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยสินค้าขาออก โดยมีหลักการให้กำหนดมาตรฐานสินค้าขาออก และกำหนดสินค้าขาออกที่สำคัญบางชนิดให้เป็นสินค้ามาตรฐาน และพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าขึ้นในกระทรวงพาณิชย์ โดยมีสำนักงานใหญ่ในจังหวัดพระนคร และมีสำนักงานสาขาในจังหวัดอื่นตามความจำเป็น สำนักงานมาตรฐานสินค้าจึงจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่12สิงหาคม พ.ศ.2503 โดยมีผู้อำนวยการกองมาตรฐานสินค้า กรมการค้าต่างประเทศ เป็นหัวหน้าสำนักงานมาตรฐานสินค้า มีหน้าที่ปฏิบัติการและรับผิดชอบในการควบคุมมาตรฐานสินค้าขาออก ตามพระราชบัญญัตินี้

โดยสรุป นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475(ค.ศ.1932) ระบอบการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงรูปแบบภายนอก โดยที่เนื้อหาสาระภายในไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เพราะการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญในช่วงดังกล่าวไม่ได้สนับสนุนให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนโดยทั่วไปได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แต่กลับเป็นการปกครองโดยกลุ่มข้าราชการที่เข้าไปมีอำนาจในสภานิติบัญญัติและในฝ่ายบริหาร จึงนับได้ว่าการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารเป็นไปอย่างแนบแน่นจนกลายเป็นเนื้อเดียวกันซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญฉบับที่7ซึ่งประกาศใช้ในปีพ.ศ.2502(ค.ศ.1959) ซึ่งข้าราชการประจำได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองอย่างสูง เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำ ข้าราชการประจำจึงมีบทบาทนำในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะทางสังคมที่กำลังเปลี่ยนผ่าน (Prismatic Society)ที่ส่วนหนึ่งของสังคมอันได้แก่ระบบราชการมีความก้าวหน้ากว่าส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองที่ยังล้าหลัง แต่ทั้งส่วนที่ก้าวหน้าและส่วนที่ล้าหลังนั้นต่างอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกันจึงก่อให้เกิดการทับซ้อนกัน(Overlapping) ดังนั้น ระบบราชการจึงเข้าไปทำหน้าที่ทับซ้อนกับระบบการเมือง เพราะในสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีลักษณะผสมของการแจกแจงหน้าที่อย่างชัดเจน(Diffracted)กับการไม่แจกแจงหน้าที่อย่างชัดเจน(Fuse) ระบบราชการจึงมีบทบาททั้งทางด้านการบริหารและการเมือง(Riggs, 1964:25-30)

ในด้านการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญกับเรื่องการเกษตร เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม แต่รัฐบาลคณะต่างๆก็

มิได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมมากนัก เพราะนโยบายของรัฐบาลมีการมุ่งเน้นทางด้านความมั่นคงเป็นหลัก เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยประสบกับภาวะสงครามอันได้แก่ สงครามโลกครั้งที่สอง และเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศไทยก็ยังต้องประสบกับสงครามอันเป็นภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงทำให้ประเด็นเรื่องความมั่นคงกลายเป็นประเด็นหลักในการเข้าสู่วาระนโยบายจนกลายเป็นการกำหนดนโยบายออกมา อีกทั้งในภาวะที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงเป็นประการสำคัญดังกล่าว จึงทำให้ระบบราชการซึ่งมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งมีความก้าวหน้ากว่าส่วนอื่นๆของสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกครองประเทศและได้หยั่งรากลึกในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศสืบมา

2. นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1 (พ.ศ.2504-2509 หรือ ค.ศ.1961-1966) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7 (พ.ศ.2535-2539 หรือ ค.ศ.1992-1996)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7 การเกิดขึ้นของนโยบายเมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดของ John Kingdon(Kingdon, 2003) เพื่อพิจารณาการก่อตัวของนโยบายด้วยประเด็นซึ่งมีความสำคัญพอที่จะเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาล ซึ่งก็คือประเด็นที่กลุ่มผู้นำตระหนักถึงความสำคัญตามกรอบแนวคิดของตัวแบบผู้นำ โดยเฉพาะในช่วงที่การปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารยังมีการแทรกแซงซึ่งกันและกัน การพิจารณาเงื่อนไขหลายๆประการที่เป็นสภาพการณ์พื้นฐานของการเกิดนโยบายจึงควรมีการพิจารณาในรายละเอียด ทั้งในแง่สภาพการณ์ทางการเมือง สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ และสภาพการณ์ทางสังคม ซึ่งกลุ่มข้าราชการประจำยังคงมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1สภาพการณ์ทางการเมือง

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยึดอำนาจจาก จอมพล ป. พิบูลสงครามในปี พ.ศ.2500 (ค.ศ.1957) เป็นผลให้ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการ ดังจะเห็นได้จากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502(ค.ศ.1959) ซึ่งให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการควบคุมสภานิติบัญญัติ เนื่องจากไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นการปกครองโดยข้าราชการ และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งธรรมนูญการปกครองดังกล่าวถูกใช้ในการปกครองประเทศเป็นเวลานานถึง9ปี จนกระทั่ง ในปีพ.ศ.2511(ค.ศ.1968) จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และมีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อมีการเลือกตั้งปรากฏว่ามีผู้แทนราษฎรจำนวนมากอยู่คนละฝ่ายกับรัฐบาล ประกอบกับกองกำลังฝ่ายคอมมิวนิสต์

ในประเทศไทยมีการใช้อาวุธในการสู้รบและมีการขยายพื้นที่ในการปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง ในที่สุดจอมพลถนอมก็ยึดอำนาจตนเองและยกเลิกรัฐธรรมนูญพ.ศ.2511(ค.ศ.1968)ในปีพ.ศ.2514 (ค.ศ.1971) และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองพ.ศ.2515(ค.ศ.1972) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับธรรมนูญการปกครองพ.ศ.2502(ค.ศ.1959)ที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากเหมือนกับครั้งเผด็จการในสมัยจอมพลสฤษดิ์ แต่การใช้อำนาจเผด็จการในสมัยจอมพลถนอมกลับสร้างความไม่พอใจแก่นิสิตนักศึกษา จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516(ค.ศ.1973)เพื่อขับไล่ผู้มีอำนาจออกจากตำแหน่งและถูกตอบโต้โดยการกวาดล้างอย่างรุนแรง ซึ่งต่อมาได้มีการโปรดเกล้าให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมีการประกาศใช้ในปีพ.ศ.2517(ค.ศ.1974)ภายใต้ระบบสองสภา โดยวุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ส่งผลให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมากกว่า 50พรรค (กระมล และ เชาวนะ, 2545:39) ทำให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพ จนกระทั่งได้เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519(ค.ศ.1976)ซึ่งคณะปฏิรูปการปกครองได้ยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญพ.ศ.2517(ค.ศ.1974) พร้อมทั้งมีการแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ.2519(ค.ศ.1976)ซึ่งมีการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมากคล้ายกับธรรมนูญการปกครองพ.ศ.2502(ค.ศ.1959) แต่ในที่สุดรัฐบาลนายธานินทร์ ก็ถูกยึดอำนาจในปีพ.ศ.2520(ค.ศ.1977)โดยบุคคลกลุ่มเดียวกับที่ยึดอำนาจในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 (ค.ศ.1976) และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองพ.ศ.2520(ค.ศ.1977)ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายกับธรรมนูญการปกครองพ.ศ.2502ที่ให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีไว้อย่างมาก แต่ในที่สุดธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกโดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีพ.ศ.2521(ค.ศ.1978)และพลเอกเกรียงศักดิ์ก็ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีจนกระทั่งพ.ศ.2523(ค.ศ.1980)จึงได้ลาออกจากตำแหน่ง ส่งผลให้มีการแต่งตั้งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2523(ค.ศ.1980)และอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งปีพ.ศ.2531(ค.ศ.1988) รวมเวลา8ปี ซึ่งเป็นช่วงที่นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยตลอดถึงแม้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการเลือกตั้งก็ตาม เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหารที่ยังมีความทับซ้อนกันของบทบาท โดยผู้นำสูงสุดของฝ่ายการเมืองคือนายกรัฐมนตรีก็ยังคงมาจากฝ่ายบริหารโดยการแต่งตั้ง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปีพ.ศ.2531(ค.ศ.1988) โดยพลเอกชาติชาย ชุนหะวัณ เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง บทบาทของฝ่ายข้าราชการถูกลดต่ำลงโดยมีการใช้คณะที่ปรึกษาอันได้แก่ที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเข้ามาแทนที่ รวมทั้งพลเอกชาติชายยังได้ลดบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติลงโดยการไม่เป็นประธานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในช่วงนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงในวิธีการบริหารงานและการใช้ที่ปรึกษาซึ่งไม่อิงอยู่กับฝ่ายข้าราชการ เป็นการสกัด

กั้นการเข้าถึงศูนย์อำนาจ(Access)ของข้าราชการที่มีมาตั้งแต่อดีต ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มข้าราชการ จึงมีการวิจารณ์การใช้ที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังมีการต่อต้านรัฐบาลที่มีนักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยข้าราชการและสื่อมวลชนในลักษณะที่ไม่ให้ความไว้วางใจในความซื่อสัตย์และในความรู้ความชำนาญในการบริหารงาน จนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการยึดอำนาจในปีพ.ศ.2534(ค.ศ.1991) จึงทำให้ข้าราชการระดับสูงที่เคยหมดบทบาทลงในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชายได้กลับมามีบทบาทร่วมกับคณะทหารอีกครั้งหนึ่ง และได้มีการแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2534 หลังจากนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว พลเอกสุจินดา คราประยูร ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2535 (ค.ศ.1992)ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ โดยมีการเรียกร้องให้พลเอกสุจินดาลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2535ปีเดียวกันนั้นเอง หลังจากนั้น นายอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในปีพ.ศ.2535 เช่นกัน ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งในช่วงสั้นๆเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพ.ศ.2535แล้ว นายชวน หลีกภัยก็ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี

โดยสรุป ประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7อยู่ในช่วงรัฐบาลเผด็จการตั้งแต่ปีพ.ศ.2502-2516 (ค.ศ.1959-1973) รัฐบาลช่วงปีพ.ศ.2516-2523(ค.ศ.1973-1980)ก็มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง รัฐบาลทุกคณะบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี และข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เช่น ฉบับปีพ.ศ.2502(ค.ศ.1959) ฉบับปีพ.ศ.2515(ค.ศ.1972) ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2521(ค.ศ.1978) แม้ว่าจะห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็อนุญาตให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ดังนั้น อำนาจของข้าราชการในการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการกลั่นกรองนโยบายยังคงมีบทบาทสูง เนื่องจากพรรคการเมืองอ่อนแอ มีความขัดแย้งกันเองภายในรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นก็เป็นรัฐบาลผสมและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ทำให้ขาดเสถียรภาพ ซึ่งสถานการณ์ที่ไร้เสถียรภาพเช่นนี้ทำให้รัฐบาลมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายแบบประคับประคองระบอบประชาธิปไตยไว้เป็นประการสำคัญ ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งและพลเอกชาติชายได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2531(ค.ศ.1988) ได้มีความพยายามที่จะลดบทบาทของข้าราชการโดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานและมีการใช้ที่ปรึกษาที่ไม่อิงอยู่กับฝ่ายข้าราชการซึ่งเป็นการกีดกันไม่ให้ฝ่ายราชการเข้าถึงศูนย์อำนาจจากฝ่ายการเมือง ซึ่งถือเป็นความพยายามในการจัดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการหรือฝ่ายบริหารเสียใหม่โดยฝ่ายการเมืองจะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายโดยมีกลุ่มที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเป็นที่ปรึกษาในการกำหนดนโยบายและให้ฝ่ายบริหารเป็นเพียงผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นความพยายามในการแบ่งหน้าที่เพื่อความชัดเจนของบทบาทของส่วนต่างๆในสังคม(Diffracted) เพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนกัน

(Overlapping)ระหว่างบทบาทในสังคมโดยเฉพาะระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร แต่ด้วยเหตุที่ฝ่ายการเมืองยังขาดความซื่อสัตย์ในการทำหน้าที่และถูกวิจารณ์ในการใช้คณะที่ปรึกษาที่ไม่อิงอยู่กับฝ่ายราชการจนไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน จึงนำไปสู่การยึดอำนาจโดยฝ่ายราชการโดยเฉพาะข้าราชการทหารและนำไปสู่การกลับมามีบทบาทของข้าราชการที่เคยหมดบทบาทในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงพลังของฝ่ายบริหารที่พร้อมจะกลับมาทวงบทบาทที่ตนเคยมี และมีความพยายามที่จะกลับไปสู่วงจรทางการเมืองในสมัยเผด็จการทหารจากการขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา แต่ความตื่นตัวของประชาชนที่ต้องการความเป็นประชาธิปไตยก็มีมากกว่าที่จะยอมกลับไปสู่สภาพเผด็จการแบบเดิม ทำให้การแทรกแซงฝ่ายการเมืองจากฝ่ายบริหารอย่างรุนแรงโดยเผด็จการทหารถูกปฏิเสธ แต่ฝ่ายบริหารก็ยังคงพัฒนารูปแบบในการทับซ้อนของบทบาทกับฝ่ายการเมืองต่อไป

2.2สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชีย อาฟริกา และละตินอเมริกา ประสบกับภาวะยากจน ในขณะที่ประเทศที่เจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปตอนเหนือมีความเจริญก้าวหน้าด้านการคมนาคมและการสื่อสาร ทำให้ประชาชนในประเทศยากจนต้องการยกระดับความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น ในขณะที่ประเทศที่ร่ำรวยและเจริญก้าวหน้าต่างก็ต้องการมีบทบาทในประเทศที่ยากจนดังกล่าว แนวคิดในการพัฒนาประเทศจึงได้รับความสนใจจากทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย รัฐบาลจึงจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการวิเคราะห์และวิจัยรวมทั้งเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในการแก้ปัญหาการเงิน การคลังภายใต้การช่วยเหลือของธนาคารโลกในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม อันเป็นแนวทางที่ใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1ในเวลาต่อมา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1(พ.ศ.2504-2509 หรือ ค.ศ.1961-1966) ถึงฉบับที่7(พ.ศ.2535-2539 หรือ ค.ศ.1992-1996) ต่างให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ(Economic Growth) และให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ(Economic Stability) ส่วนความสำคัญทางด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติก็ยังเป็นจุดเน้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่2 ฉบับที่3และฉบับที่4 ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์การเมืองในช่วงนั้นที่ประเทศไทยถูกคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ และสอดคล้องกับแนวนโยบายของสหรัฐอเมริกาผู้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารรายใหญ่ของไทย

เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1และฉบับที่2เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้รวมเป็นหลักได้ก่อให้เกิดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่3 ฉบับที่4และฉบับต่อๆมาจึงให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้เพิ่มขึ้นด้วย

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่5มีการให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินโดยให้กระจายอำนาจบริหารการพัฒนาไปสู่ระดับท้องถิ่นด้วยการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ปกครองตนเองได้มากขึ้น และมุ่งปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาเมืองและชนบทให้มีประสิทธิภาพ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่6ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการบริหารของรัฐอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่6ยังได้มีการเพิ่มประเด็นการพัฒนารัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการให้ความสำคัญกับด้านวัฒนธรรม ค่านิยมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชาติเพื่อให้สังคมสงบสุขและเป็นธรรมเพิ่มเข้ามาด้วย

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7ได้เน้นการให้ความสมดุลกับการพัฒนาในทุกๆด้านทั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตรวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เมื่อประเทศไทยมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่1(พ.ศ.2504-2509 หรือ ค.ศ.1961-1966) ซึ่งแผนพัฒนาฉบับนี้เป็นการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นหลัก นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีการระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรก โดยระบุในแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับพัฒนาการด้านพาณิชย์ ด้วยการกล่าวถึงสภาพการค้าของประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นการค้าเสรี ทำให้ผู้ค้ามีเสรีภาพที่จะประกอบการค้าใดๆได้ตามความพอใจ แต่การให้เสรีภาพในทางการค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองเมื่อผู้ค้าประกอบอาชีพโดยสุจริต ตรวจตราคุณภาพของสินค้าที่ส่งไปจำหน่ายในต่างประเทศโดยเคร่งครัดเพื่อให้ผู้ซื้อในต่างประเทศมีความไว้วางใจ(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, Online, 2547) โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ผลิตพืชผลเกษตรกรรมมากกว่ากิจการด้านเศรษฐกิจอื่นๆ รวมทั้งอาชีพของประชาชน ธุรกิจที่สำคัญและภาวะการค้าต่างประเทศล้วนเกี่ยวเนื่องกับการผลิตในด้านเกษตรกรรมแทบทั้งสิ้น การตรวจคุณภาพของสินค้าที่ระบุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1ดังกล่าวจึงเป็นการกล่าวถึงคุณภาพของสินค้าเกษตร แต่คุณภาพที่กล่าวถึงก็เป็นเพียงมาตรฐานทางด้านการชั่ง ตวง วัด ที่มักมีการใส่สิ่งเจือปนเพื่อให้การจัดส่งได้ขนาดตามที่ทำสัญญากันไว้ ซึ่งยังไม่ได้มีการกล่าวถึงมาตรฐานทางด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเป็นการเฉพาะและเป็นเช่นนี้จวบจนกระทั่งองค์การการค้าโลกถูกจัดตั้งขึ้นจึงมีการหันมาให้ความสนใจกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและส่งผลให้การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยในด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

ในส่วนของการเพิ่มผลผลิตโดยการใช้เมล็ดพันธุ์สมัยใหม่นั้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1ถึงฉบับที่7 รัฐบาลโดยกรมวิชาการเกษตรให้ความสำคัญกับการวิจัยพันธุ์ข้าวและพืชไร่ เช่น ข้าวโพด ถั่วเขียว ปอ และอ้อย เพราะพืชผลดังกล่าวมีบทบาทในการ

ส่งออกในขณะนั้น สำหรับการวิจัยพืชสวนเพิ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่6เป็นต้นมา และที่ผ่านมาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนยังไม่สามารถสนองตอบความต้องการเมล็ดพันธุ์ที่ดีของเกษตรกรได้เพียงพอ ส่งผลให้เกษตรกรขาดเมล็ดพันธุ์ที่ดีในการเพาะปลูก การวิจัยในช่วงดังกล่าวจึงเป็นการมุ่งไปที่การวิจัยเพื่อการเพิ่มผลผลิตโดยการพัฒนาพันธุ์ที่ดี แต่ยังไม่มีการให้ความสำคัญกับการวิจัยในด้านมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

โดยสรุป เศรษฐกิจไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1จนถึงฉบับที่7 วัตถุประสงค์หลักในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับเป็นการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้แผน รวมทั้งวัตถุประสงค์หลักที่กำหนดไว้ในแผนแต่ละฉบับมีรากฐานมาจากทฤษฎีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Economic Development Theory) ที่รับแบบมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการแลกเปลี่ยนสารสนเทศระหว่างกัน ซึ่งมีพัฒนาการเป็นสองระยะ คือ

(1)ช่วงแรก โดยเริ่มตั้งแต่กลางทศวรรษ1940จนถึงปลายทศวรรษ1960 ซึ่งใช้ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม โดยเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการยกระดับรายได้ต่อหัว ด้วยการใช้มาตรการที่สำคัญคือ ประเทศกำลังพัฒนาต้องมีการส่งเสริมการรับทุนจากต่างประเทศทุกรูปแบบ ต้องเปิดประเทศเต็มที่ ส่งเสริมนโยบายการค้าเสรี และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายโดยส่งเสริมการรับความช่วยเหลือ เงินกู้ การลงทุน และซื้อเทคโนโลยีจากต่างประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการลงทุนในภาคเอกชนและการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้นำมาใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1ถึงฉบับที่4

(2)ช่วงหลัง โดยเริ่มตั้งแต่ทศวรรษ1970จนถึงปัจจุบัน ซึ่งใช้ทฤษฎีการพัฒนาแบบเน้นความเจริญและความเสมอภาค(Growth and Equity) หรือการกระจายรายได้ควบคู่กับความเจริญ (Redistribution with Growth) โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก อันจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีระบบเศรษฐกิจที่มีความเจริญโดยการส่งออก(Export Led Growth Economy) เพื่อมุ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่(Newly Industrialized Countries หรือ NICs) ในขณะเดียวกันก็มีการพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ตลอดจนมีการพัฒนาชนบทเพื่อยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของชาวชนบท ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่5ถึงฉบับที่7ของไทย

2.3สภาพการณ์ทางสังคม

สภาพการณ์ทางสังคมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งนอกเหนือจากสภาพทางเศรษฐกิจของไทยที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจนเป็นเหตุให้ประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1)คุณภาพชีวิตของประชากรในการบริโภคสินค้าเกษตรและอาหาร

เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกันทั้งในด้านการส่งออกและความปลอดภัยของผู้บริโภค เพราะมีการใช้สารเคมีเพื่อช่วยในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและการใช้สารเคมีในกระบวนการแปรรูปอาหารกลายเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับกากของเสียจากอุตสาหกรรมต่างๆ ได้ทำให้เกิดภาวะมลพิษทำลายสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติทำให้เกิดปัญหาสารพิษตกค้างและสารปนเปื้อนเข้าสู่วงจรอาหาร โดยเฉพาะผลผลิตทางการเกษตรและการประมงซึ่งล้วนเป็นอาหารที่มีความสำคัญต่อการบริโภคและเป็นวัตถุดิบสำคัญในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร หากมีสารพิษตกค้างหรือเกิดการปนเปื้อน ย่อมส่งผลกระทบต่อการส่งออกและคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ

ประเทศไทยเริ่มนำเข้าปุ๋ยเคมีครั้งแรกในปีพ.ศ.2469 (ค.ศ.1926) แต่ในช่วงแรกๆ การเพิ่มปริมาณการใช้ปุ๋ยเป็นไปอย่างช้าๆ และปริมาณการใช้ปุ๋ยของเกษตรกรไทยยังอยู่ในระดับต่ำ และยิ่งไปกว่านั้น เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังใช้ปุ๋ยผิดวิธี ส่งผลให้ปริมาณการใช้ปุ๋ยต่อไร่มีประสิทธิภาพลดน้อยลง ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เกษตรกรไทยใช้ปุ๋ยต่อไร่ต่ำเพราะราคาผลผลิตเกษตรไม่จูงใจพอที่จะดึงดูดให้มีการใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้น

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา เกษตรกรได้ใช้ยากำจัดศัตรูพืชเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และปริมาณการใช้ยากำจัดศัตรูพืชในผักและไม้ดอกไม้ประดับมีปริมาณการใช้มากกว่าในพืชประเภทอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม เกษตรกรก็ยังมีการใช้ยากำจัดศัตรูพืชผิดวิธีกันมาก โดยใช้ผิดทั้งประเภทและปริมาณของยาที่ใช้ ซึ่งมีสาเหตุมาจากโอกาสในการพัฒนาการรับรู้ในการใช้ของเกษตรกรมีจำกัด โดยเฉพาะการรับรู้จากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เกษตรกรต้องพึ่งความรู้ในการใช้ยากำจัดศัตรูพืชจากร้านค้าซึ่งผู้ขายมีแรงจูงใจทางธุรกิจเป็นเป้าหมายหลัก ทั้งนี้ การใช้ยาผิดวิธี เช่น ใช้ยาน้อยกว่าที่กำหนดซึ่งมักเป็นที่นิยมของเกษตรกรที่ผลิตพืชที่ให้ผลตอบแทนต่ำ จึงส่งผลให้โรคและแมลงศัตรูพืชเกิดอาการดื้อยา ทำให้ยากต่อการกำจัดศัตรูพืชยิ่งขึ้น และส่งผลให้เกษตรกรต้องลองผิดลองถูกหาทางปราบศัตรูพืชดังกล่าวกันเอง เช่น การนำยาหลายชนิดหรือหลายยี่ห้อมาผสมกัน อีกทั้งนอกจากการใช้จะไม่ได้ผลแล้ว ยังส่งผลให้มีสารตกค้างในผลผลิตอีกด้วย

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1(พ.ศ.2504-2509 หรือ ค.ศ.1961-1966)เป็นต้นมา แต่ก็เป็นเพียงนโยบายที่ระบุไว้โดยมีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมไม่มากนัก เนื่องจากรัฐบาลยังไม่เห็นความสำคัญ และมุ่งการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในประเด็นอื่นมากกว่า ที่สำคัญคือประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือแผนการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นการเฉพาะ ส่วนราชการต่างๆจึงดำเนินการเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยอิงกฎหมายอื่นๆเป็นหลัก รูปแบบของนโยบายจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยเน้นไปที่การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก ไม่มีการกำหนดเป็นกฎหมายหรือแผน

และเป็นนโยบายที่เกิดจากการเห็นปัญหาของผู้นำและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานอยู่มากกว่าจะเป็นผลจากการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชน เป็นนโยบายจากบนลงล่างโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

(2)กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

การบริหารราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1จนถึงฉบับที่7 ยังไม่ได้มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไว้เป็นการเฉพาะ แต่เป็นการบัญญัติในด้านที่เกี่ยวข้องโดยมีผู้รับผิดชอบกระจายตัวอยู่ในหน่วยงานต่างๆ โดยมีรายละเอียดปรากฏชัดเจนเริ่มตั้งแต่ในปี พ.ศ.2507 (ค.ศ.1964) ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติกักกันพืช พ.ศ.2507 โดยมีกองควบคุมพืชและวัตถุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

รวมทั้ง ในปีพ.ศ.2507 ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติการควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ.2507 ซึ่งต่อมาในปีพ.ศ.2522 (ค.ศ.1979) ได้มีการยกเลิกและปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 โดยมีเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารที่ใช้อยู่มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคที่รัดกุมพอ สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

ในปีพ.ศ.2511(ค.ศ.1968) ได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 โดยมีเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติว่า เนื่องจากประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนากิจกรรม มีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศ แต่ยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นที่แน่นอนและเหมาะสม ทำให้มีการแข่งขันลดราคาโดยทำคุณภาพให้ต่ำลง เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ นอกจากนี้ยังเกิดอันตรายแก่ประชาชนและก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นการสมควรตรากฎหมายกำหนดมาตรฐานเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อความปลอดภัยหรือป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่ประชาชน หรือแก่อุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

โดยสรุป นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยในช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่บัญญัติเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จะมีก็แต่เป็นการบัญญัติในด้านที่เกี่ยวข้องโดยมีผู้รับผิดชอบกระจายตัวอยู่ในหน่วยงานต่างๆซึ่งปรากฏชัดเจนเริ่มตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1เป็นต้นมา

ด้วยเหตุที่ทั้งในช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังไม่ได้มีการแยกประเด็นระหว่างสินค้าเกษตรและอาหาร รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับสินค้าเกษตรจะเป็นการให้ความสำคัญกับการเกษตรโดยภาพรวมในด้านปัจจัยการผลิต การผลิตและการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้ง ประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรก็ยังเป็นการกล่าวรวมอยู่ในมาตรฐานเกี่ยวกับการชั่ง ตวง วัด ไม่ได้มีการกล่าวในแง่ของสุขอนามัยเป็นการเฉพาะไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อการส่งออกหรือการบริโภคภายในประเทศก็ตาม ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไม่ได้รับความสำคัญจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและกลุ่มผู้นำ อีกทั้งประเด็นการค้าระหว่างประเทศยังให้ความสำคัญอยู่กับมาตรการทางด้านภาษีมิใช่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเช่น มาตรการทางด้านสุขอนามัย จึงไม่มีเหตุที่เป็นประเด็นสำคัญให้ส่วนราชการและกลุ่มผู้นำให้ความสำคัญกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจนสามารถเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงยังเป็นไปตามตัวแบบผู้นำที่นโยบายถูกกำหนดโดยค่านิยม ความชอบและความสนใจของผู้นำ ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชน อีกทั้งนโยบายจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป(Dye, 2002:23-24) นโยบายเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและอาหารและมาตรฐานทางการค้าจึงค่อยๆพัฒนาก่อรูปไปสู่นโยบายมาตรฐานทางด้านสินค้าเกษตรและอาหารในที่สุด ซึ่งในช่วงที่เริ่มก่อตัวนี้ได้มีการดำเนินนโยบายที่เป็นการบุกเบิกสู่การเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในเวลาต่อมา

3.การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995)

การดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนับตั้งแต่อดีตมาจนกระทั่งถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7นั้น ในช่วงแรกเป็นการดำเนินการทางด้านมาตรฐานเกี่ยวกับการชั่ง ตวง วัด เป็นส่วนใหญ่เพื่อให้การค้าขายระหว่างกันเป็นไปอย่างมีมาตรฐานโดยเฉพาะการจัดส่งสินค้าต้องได้ปริมาณตรงตามที่ได้ทำสัญญากันไว้โดยไม่มีการปลอมปนสินค้าต่างชนิดหรือวัสดุอื่นลงไป ต่อมาประเด็นมาตรฐานมีความซับซ้อนขึ้นโดยเริ่มมีการตระหนักถึงปัญหาโรคภัยจากการบริโภคอาหารที่มีการเจือปนของสารเคมีจากการเร่งผลิตสินค้าเกษตรและอาหารในเชิงปริมาณอันเป็นการรองรับแนวทางการเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมีพัฒนาการที่เห็นชัดตั้งแต่มีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่1เป็นต้นมา ทั้งนี้ นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในช่วงก่อนปีพ.ศ.2538 (ค.ศ.1995)มีการดำเนินนโยบายซึ่งสามารถแบ่งได้สามด้านด้วยกัน ได้แก่ (1)นโยบายด้านการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อให้ได้มาตรฐาน (2)นโยบายด้านการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการส่งออก และ(3)นโยบายด้านการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการบริโภคภายในประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 นโยบายด้านการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อให้ได้มาตรฐาน

นโยบายด้านการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อให้ได้มาตรฐาน โดยทั่วไปกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการภายใต้แนวทางการเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ระบบสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้ถูกแปรเปลี่ยนให้เป็นอุตสาหกรรมและผูกพันกับตลาดโลกสูงมาก โดยประเทศไทยได้กำหนดเป้าหมายสำคัญไว้ที่การส่งออก ซึ่งผลจากการมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้ก่อให้เกิดผลกระทบจากการส่งเสริมการผลิตตามแนวทางดังกล่าวทำให้มีการใช้สารเคมีในการผลิตกันอย่างกว้างขวาง และการใช้สารเคมีทางการเกษตรนี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและความเจ็บป่วยของเกษตรกรผู้ใช้สารเคมีตามมา

การผลิตสินค้าเกษตรและอาหารให้ได้ปริมาณมากเพียงพอแก่การบริโภคและจำหน่ายด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกเป็นสวน เป็นไร่ และมีการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหารมีจำนวนมากขึ้นตามแนวทางการส่งเสริมการผลิตเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการที่ชาวจีนเข้ามาตั้งหลักฐานประกอบอาชีพในประเทศไทยมากขึ้น ทำให้การนำเอาพืชพันธุ์ผักของชาวจีนมาด้วย ผักที่ชาวจีนนำมาปลูกในระยะแรกมีเพียงไม่กี่ชนิด แต่กลับเป็นที่นิยมบริโภคของคนไทยมากยิ่งกว่าผักที่เป็นพืชพันธุ์ดั้งเดิมของไทยที่มีมากมายกว่าร้อยชนิด ซึ่งผักของชาวจีนที่คนไทยนิยมบริโภคและมีการปลูกเพื่อจำหน่ายมีอยู่เพียง16ชนิด(เดชา, 2534:79) เช่น ผักคะน้า กะหล่ำปลี ผักกาดขาว ผักกาดเขียว ผักกาดหอม ผักชี ต้นหอม ต้นกระเทียม ต้นคื่นไช่ และหัวไชเท้า เป็นต้น ในขณะที่ผักไทยที่มีเป็นร้อยชนิดกลับเป็นที่นิยมบริโภคเพียงไม่กี่ชนิดและบางชนิดก็ไม่มีการปลูกแล้ว สำหรับอาหารประเภทเนื้อสัตว์นั้น มีความนิยมในการบริโภคเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะเนื้อหมู โดยชาวจีนเป็นผู้ประกอบอาชีพเลี้ยงหมู ในขณะที่คนไทยจะไม่นิยมเลี้ยง ประกอบกับโอกาสที่จะบริโภคเนื้อหมูและเนื้อสัตว์ต่างๆมีไม่บ่อยนัก ยกเว้นในคราวงานเทศกาลและงานนักขัตฤกษ์เท่านั้น แต่เมื่อชาวจีนประกอบอาชีพเลี้ยงหมูกันมากขึ้นประกอบกับชาวตะวันตกเข้ามาอาศัยในประเทศไทยมากขึ้น ความนิยมบริโภคเนื้อสัตว์ของคนไทยจึงมีเพิ่มขึ้น

สาเหตุของการที่ผลผลิตการเกษตรไม่ได้มาตรฐานเป็นเพราะการขาดความรู้ที่เหมาะสมทางการผลิต การขาดวัสดุหรือปัจจัยการผลิตที่จะนำไปสู่การเพิ่มมาตรฐานการผลิต ซึ่งปัจจัยที่กำหนดมาตรฐานของผลผลิตการเกษตร ได้แก่

(1) คุณภาพของปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช อาหารสัตว์ และอุปกรณ์การเกษตร เป็นต้น ซึ่งส่วนหนึ่งของปัญหาคุณภาพของปัจจัยการผลิตนี้เกิดจากประสิทธิภาพในการบริหารโครงการของหน่วยงานรัฐบาลที่ทำหน้าที่พัฒนาภาคเกษตรซึ่งเผชิญกับข้อจำกัดต่างๆ ดังนี้

(1.1) กลไกการบริหารราชการ ซึ่งอาจทำให้เกิดการทุจริต ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ร่วมมือกับภาคเอกชนในการซื้อหาปัจจัยการผลิตที่ไม่ได้มาตรฐาน เช่น เมล็ดพันธุ์ พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย และยากำจัด

ศัตรูพืช เป็นต้น และด้วยเหตุที่ปัจจัยที่นำไปสู่ประสิทธิภาพในการใช้ปัจจัยการผลิตมีอยู่หลายประการ เช่น ดินฟ้าอากาศ ความเอาใจใส่ และประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกร เป็นต้น ดังนั้น แม้ว่าต่อมาปัจจัยการผลิตเหล่านี้ใช้ไม่ได้ผลเพราะมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน แต่ก็ยากต่อการตรวจสอบ ส่งผลให้การทุจริตเกิดขึ้นได้ง่าย

(1.2) ปัจจัยการผลิตหลายประการมาจากการผลิตของหน่วยงานราชการเอง เช่น เมล็ดพันธุ์และพันธุ์สัตว์ ซึ่งอาจผ่านกระบวนการผลิตและการเก็บรักษาที่ไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้พันธุ์พืชและสัตว์เหล่านั้นไม่ได้มาตรฐานตามไปด้วย

(2) ความรับรู้และความสามารถในการผลิตของเกษตรกร เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาการรับรู้ใหม่ๆเพื่อนำมาปรับปรุงเทคนิคการผลิตของตนเอง

(3)ปัญหาการบริหารโครงการพัฒนาภาคเกษตรของหน่วยงานของรัฐอันได้แก่ หน่วยงานด้านวิชาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรับผิดชอบในการพัฒนาภาคเกษตรโดยตรง ยังมีช่องว่างทางการประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมการเกษตรซึ่งจะต้องเป็นผู้สื่อสารความรู้ด้านการเกษตรไปถึงตัวเกษตรกร

(4) หน่วยงานด้านการส่งเสริมการเกษตรกระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน จึงขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายๆกัน ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานและเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน เช่น การแย่งกันเสนอโครงการและของบประมาณ รวมทั้งแย่งกันปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกัน แต่กลับเกี่ยงงานกันถ้างานนั้นไม่นำไปสู่การได้มาซึ่งงบประมาณ

3.2 นโยบายด้านการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการส่งออก

การตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการส่งออกที่ชัดเจนที่สุดเป็นการดำเนินการโดยกระทรวงเศรษฐการหรือกระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งนอกจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าโดยตรงตามพระราชบัญญัติที่ได้มีการตราขึ้นแล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานเฉพาะอีกหลายแห่ง ได้แก่

(1) กระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานข้าว และให้มีการตรวจสอบคุณภาพข้าวก่อนส่งออกซึ่งดำเนินการโดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและบริษัทผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบเอกชน

(2) กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ควบคุมเครื่องชั่ง ตวง วัด และคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิง

(3) กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ยางพารา

(4) กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบในการตรวจสอบคุณภาพสินค้าอาหารทะเล เช่น กุ้งแช่เยือกแข็ง ก่อนส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ

(5) กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการควบคุมอาหารสัตว์ที่ผลิตออกมาจำหน่าย โดยผู้ผลิตต้องจดทะเบียนสูตรอาหารสัตว์ที่ผลิต และระบุประเภทอาหารสัตว์ที่ผลิต ซึ่งกองควบคุมอาหารสัตว์จะตรวจสอบว่าคุณภาพเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่

(6) กรมส่งเสริมการเกษตรร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดคุณภาพทุเรียนบางพันธุ์ที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยการรวมกลุ่มผู้ผลิตภายในจังหวัด

(7) สำนักงานคณะกรรมการบริการศูนย์พัฒนาการผลิตและควบคุมศัตรูผักและผลไม้เพื่อการส่งออก กรมส่งเสริมการเกษตร ริเริ่มให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อพัฒนาการส่งออกมะม่วง เริ่มตั้งแต่การกำหนดคุณภาพก่อนส่งออกในปีพ.ศ.2529 (ค.ศ.1986)

(8) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการตรวจวิเคราะห์คุณภาพอาหารทะเลกระป๋องก่อนส่งออก และออกใบรับรองสุขอนามัย (Health Certificate)

(9) ศูนย์การบรรจุหีบห่อ ซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2527 (ค.ศ.1984) รับผิดชอบในการวิจัยและพัฒนาภาชนะหีบห่อ และกำหนดมาตรฐานและรับรองคุณภาพการบรรจุหีบห่อ

(10) สำหรับภาคเอกชนมีบริษัทผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบเอกชนหลายแห่ง เช่น บริษัท ตรวจสอบสินค้าสากล และ บริษัท เอส จี เอส ฟาร์อีสต์ จำกัด เป็นต้น โดยให้บริการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานสินค้า ปริมาณน้ำหนักของสินค้าที่นำเข้ามาหรือส่งออก

เนื่องจากการขยายตัวด้านการส่งออกของไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา เป็นแรงผลักดันให้เศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยประเทศไทยส่งสินค้าออกไปยังต่างประเทศได้มากขึ้นทั้งสินค้าอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม รวมทั้ง สินค้าอาหารก็เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญประเภทหนึ่ง ซึ่งประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันในตลาดต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกีดกันทางการค้าของเกือบทุกประเทศที่เป็นคู่ค้ากับไทย มาตรการในการกีดกันทางการค้าที่ประเทศต่างๆนำมาใช้คือ การตั้งกำแพงภาษี การห้ามนำเข้า เช่น ข้าวในญี่ปุ่น การกำหนดโควตา เช่น น้ำตาลในตลาดสหรัฐอเมริกา สับปะรดกระป๋องในตลาดประชาคมยุโรป การบังคับให้ขอใบอนุญาตนำเข้า เช่น อาหารกระป๋องในตลาดฝรั่งเศส อิตาลี การจำกัดปริมาณการส่งออกโดยสมัครใจ เช่น มันสำปะหลังในตลาดประชาคมยุโรป และการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้บริโภค และการที่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้เริ่มใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับปริมาณสารตกค้างมาใช้ในการควบคุมการนำเข้าสินค้าอาหาร เช่น การที่ประเทศญี่ปุ่นได้หยิบยกประเด็นปัญหาเรื่องสารพิษตกค้างในไก่แช่แข็งมาเป็นเหตุผลในการตรวจสอบไก่แช่แข็งจากไทยให้เข้มงวดกว่าเดิม กล่าวคือต้องมีการตรวจทุกกล่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีส่วนแบ่งตลาดไก่แช่แข็งในญี่ปุ่นในเชิงมูลค่าสูง หรือ

การที่สินค้าอาหารจากประเทศไทยต้องถูกกักกันที่สหรัฐอเมริกาเนื่องจากตรวจพบสารเจือปนในอาหารซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาไม่อนุญาตให้ใช้ และประเทศอิตาลีได้ปฏิเสธการรับซื้อปลาหมึกแช่แข็งจากไทยเนื่องจากตรวจพบโลหะแคดเมี่ยมปนเปื้อน

ในสภาวะที่การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ประเทศไทยจะต้องประสบกับสภาวะการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากนโยบายการค้าระหว่างประเทศของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นการค้าแบบคุ้มครองตนเอง(Protectionism)มากกว่าจะเป็นการค้าเสรี ดังเช่น การที่ประเทศกลุ่มประชาคมยุโรปรวมตัวเป็นกลุ่มยุโรปเดียว(Single Market) ในปีพ.ศ.2535(ค.ศ.1992) ทำให้ประชาคมยุโรปกลายเป็นตลาดที่มีอำนาจการซื้อสูง การกำหนดนโยบายทางการค้าของกลุ่มย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศคู่ค้าโดยเฉพาะนโยบายการกำหนดมาตรฐานสินค้าเดียวกันเพื่อสนับสนุนการผลิตสินค้าให้อยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกันทั่วประชาคมยุโรป และสามารถใช้ส่วนประกอบสินค้าจากประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้ง การกำหนดมาตรฐานต่างๆร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของกลุ่มประชาคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสินค้าประเภทอาหารของไทย อย่างไรก็ตาม การปรับใช้มาตรฐานเดียวกันของกลุ่มประชาคมยุโรปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของสินค้าอาหารมีแนวโน้มว่าจะอิงตามมาตรฐานสากลมากขึ้น ซึ่งได้แก่ มาตรฐานของโครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO (Codex) และประเทศต่างๆก็มีท่าทีจะตอบรับและนำมาตรฐาน Codex มากำหนดเป็นมาตรฐานของประเทศมากขึ้น

3.3 นโยบายด้านการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการบริโภคภายในประเทศ

การตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการบริโภคภายในประเทศยังเป็นการตรวจสอบมาตรฐานทางด้านการชั่ง ตวง วัด เป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าโรคที่เกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานตามหลักสุขอนามัยได้ปรากฏให้เห็นแล้วก็ตาม ซึ่งในอดีตนั้น ปัญหาความปลอดภัยทางอาหารที่ทำให้ผู้บริโภคเสียชีวิตเป็นจำนวนมากได้แก่โรคลงรากหรืออหิวาตกโรค และต่อมาคุณภาพของอาหารก็ยังมีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนของสารเคมีจากสารกำจัดศัตรูพืช ยาปฏิชีวนะ สารเคมีที่ใช้แต่งกลิ่นและรส รวมทั้งการปรุงและการบรรจุที่ไม่ถูกสุขลักษณะ มีปริมาณเชื้อจุลินทรีย์และปริมาณสารพิษที่เชื้อจุลินทรีย์ผลิตขึ้นสูงเกินมาตรฐานกำหนด ปรากฏการณ์เหล่านี้มีส่วนในการบั่นทอนภาวะสุขภาพของคนไทยในระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันไปซึ่งขึ้นอยู่กับภูมิต้านทานและวิถีชีวิตของแต่ละคน

ในเรื่องสุขอนามัยของประชาชนในการบริโภคเป็นการให้ความสำคัญไปที่การกินดีอยู่ดีเป็นสำคัญ โดยมีการส่งเสริมให้ประชาชนกินอาหารครบห้าหมู่ โดยเฉพาะเรื่องเนื้อสัตว์ รัฐบาลมีนโยบายให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ประจำอำเภอทุกอำเภอ(วราภรณ์, 2539:23) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับประทานเนื้อสัตว์อย่างทั่วถึง และให้มีการเปิดตลาดนัด ตลาดสด ในทุกอำเภอและทุกตำบล เพื่อ

ส่งเสริมการขายสินค้าราคาถูกและเป็นแหล่งระบายพืชผักสวนครัวที่รัฐส่งเสริมให้ราษฎรปลูกทุกครัวเรือน การกินอยู่ของคนไทยได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นทั้งในด้านคุณภาพของอาหารและวิธีการกินที่ถูกสุขลักษณะโดยรัฐเป็นผู้ควบคุมด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์เรื่องระเบียบการบริโภคอาหารเมื่อพ.ศ.2485(ค.ศ.1942) โดยไม่ให้ราษฎรเปิบข้าวด้วยมือหรือหยิบอาหารด้วยเล็บ แต่ต้องรับประทานด้วยช้อน ส้อม และนั่งโต๊ะ เก้าอี้ ไม่นั่งกับพื้น ซึ่งแนวความคิดในเรื่องเกี่ยวกับโภชนาการดังกล่าวมีมาตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการต้องบรรจุวิชาโภชนาการลงในหลักสูตรการศึกษาระดับต่างๆ แม้ว่าการศึกษาความหมายของโภชนาการ(Nutrition)อย่างแท้จริงยังไม่เกิดขึ้น แต่ความรู้และความเข้าใจในความหมายของอาหารว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตและมนุษย์จะมีชีวิตอยู่อย่างสมบูรณ์ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บจากการรู้จักเลือกรับประทานอาหารที่มีประโยชน์(อุบลศรี และ ดวงเดือน, 2527:3)ก็ได้เกิดขึ้นแล้ว

ในประเทศไทยเริ่มให้ความสนใจในเรื่องโภชนาการอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่พ.ศ.2494 (ค.ศ.1951) ด้วยความสนับสนุนและช่วยเหลือจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการโภชนาการแห่งชาติ เพื่อสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูการอาหารในประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่4 (พ.ศ.2520-2524 หรือ ค.ศ.1977-1981) ก็ได้เริ่มมีแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติเป็นครั้งแรก

ปัญหาสุขอนามัยตามหลักโภชนาการประการหนึ่งได้แก่ปัญหาสารพิษตกค้างในผลผลิตโดยเฉพาะผักและผลไม้ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบต่อผู้บริโภคโดยตรง เพราะพืชผักนั้นคืออาหารสำหรับทุกคน ดังนั้นหากพืชผักมีปัญหาก็จะส่งผลกระทบสืบเนื่องไปถึงสุขภาพของผู้บริโภค ดังนั้นสารเคมีตกค้างในพืชผักโดยเฉพาะสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นพิษภัยอันร้ายแรงต่อผู้บริโภค ในขณะเดียวกันยังเป็นการสะท้อนถึงความแพร่หลายและความง่ายดายในการเข้าถึงวัตถุอันตรายเหล่านี้ของเกษตรกร แม้ว่าเกษตรกรจะเป็นผู้ตัดสินใจใช้สารเคมีโดยไม่ได้มีใครมาบังคับแต่ก็ไม่ใช่ว่าจะเป็นการเลือกหรือตัดสินใจโดยอิสระอย่างแท้จริง เพราะมีทั้งปัจจัยและเงื่อนไขมากมายที่ทำให้เกษตรกรยังคงต้องผูกติดกับสารเคมี รวมทั้งต้องทนยอมรับพิษจากสารเคมีที่ติดตามมา ด้วยภาระหนี้สินที่ทำให้ต้องเร่งผลิตเชิงพาณิชย์โดยมุ่งหวังปริมาณมากกว่าคุณภาพ และที่สำคัญระดับความรู้และแหล่งความรู้เรื่องการใช้สารเคมีการเกษตรอย่างถูกต้องที่จำเป็นและเหมาะสมนับเป็นปัจจัยสำคัญ แต่แหล่งความรู้ที่เกษตรกรพึ่งพิงเพื่อให้ได้รับข้อมูลสารเคมีและการใช้สารเคมีการเกษตรมากที่สุดคือผู้ผลิตและผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์และการบอกต่อกันเองจากเพื่อนบ้าน ดังนั้นข้อมูลและความรู้ส่วนใหญ่ที่เกษตรกรต้องการได้รับจึงเน้นที่วิธีการใช้ และประสิทธิผลของสารเคมีนั้นๆ มากกว่าความรู้ความเข้าใจถึงผลกระทบของการใช้สารเคมี แหล่งความรู้ที่เกษตรกรได้รับเป็นแหล่งข้อมูลบุคคลมากกว่าเอกสารสิ่งพิมพ์ แม้แต่ฉลากที่ติดอยู่ข้างบรรจุภัณฑ์ก็ได้รับความสนใจ

ไม่มากเท่าที่ควร การแสวงหาข้อมูลข่าวสารและการเปิดรับสื่อของเกษตรกรมุ่งเน้นที่ช่องทางที่มองเห็นได้ เช่น โทรทัศน์ โปสเตอร์ และแผ่นโฆษณา มากกว่าการอ่านเอกสารอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นช่องทางการรับสื่อและความรู้ที่ได้รับจึงเป็นปัจจัยชี้นำอย่างมากต่อพฤติกรรมการใช้สารเคมีการเกษตรของเกษตรกร

ในปีพ.ศ.2535(ค.ศ.1992)ได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยโภชนาการ ซึ่งประชุม ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี โดยมีประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาดังกล่าว ได้แก่ แผนคุ้มครองผู้บริโภคโดยการปรับปรุงคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร เน้นให้ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับอาหารที่ปลอดภัย มีสารอาหารที่เหมาะสม และมีปริมาณเพียงพอ รวมทั้งการให้สิทธิแก่ผู้บริโภคและผู้ผลิตมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลอย่างเปิดเผยและเข้าร่วมในการกำหนดและควบคุมคุณภาพอาหารและมาตรฐานฉลากอาหาร ซึ่งในส่วนของการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้นมีการเคลื่อนไหวตามลำดับพัฒนาการทางการเมืองและสังคมมาโดยตลอด กล่าวคือ การคุ้มครองผู้บริโภคในยุคก่อนพ.ศ.2516(ค.ศ.1973)รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาในช่วงพ.ศ.2517-2538(ค.ศ.1973-1995)เป็นยุคที่รัฐยอมให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค แต่รัฐยังเป็นผู้กุมกลไกในการคุ้มครองอยู่

<u>สรุป</u>

การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหารนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475(ค.ศ.1932)เป็นต้นมา บทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายราชการมีความสำคัญมาโดยลำดับ กล่าวคือ แทนที่ฝ่ายการเมืองจะมีบทบาทอยู่เหนือฝ่ายบริหาร กลับกลายเป็นว่าฝ่ายบริหารได้เข้ามาทับซ้อนบทบาทของฝ่ายการเมืองโดยการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเป็นผู้กำหนดนโยบายไปด้วยในตัวนอกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการเป็นระยะๆจนนำไปสู่การล้มเลิกสถาบันการเมืองโดยการรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง(ชัยอนันต์, 2522:153) แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามจากฝ่ายการเมืองในการลดบทบาทของฝ่ายราชการลงในบางช่วงโดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุนหะวัณ ในปีพ.ศ.2531-2534(ค.ศ.1988-1991) ได้มีความพยายามที่จะลดบทบาทของข้าราชการโดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานและมีการใช้ที่ปรึกษาที่ไม่อิงอยู่กับฝ่ายข้าราชการซึ่งเป็นการกีดกันไม่ให้ฝ่ายราชการเข้าถึงศูนย์อำนาจจากฝ่ายการเมือง ซึ่งถือเป็นความพยายามในการจัดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการหรือฝ่ายบริหารเสียใหม่โดยฝ่ายการเมืองจะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายโดยมีกลุ่มที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเป็นที่ปรึกษาในการกำหนดนโยบายและให้ฝ่ายบริหารเป็นเพียงผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก็ได้มีปฏิกิริยาจากฝ่ายราชการโดยมีการต่อต้านรัฐบาลที่มีนักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยข้าราชการและสื่อมวลชนในลักษณะที่ไม่ให้ความไว้วางใจในความซื่อสัตย์และในความรู้ความชำนาญในการ

บริหารงานที่ไม่สามารถประสานงานกับฝ่ายราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการยึดอำนาจโดยข้าราชการทหารในปีพ.ศ.2534(ค.ศ.1991) ซึ่งจากการที่มีการรัฐประหารและการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้การเมืองไทยขาดเสถียรภาพ และบริบททางการเมืองไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของรัฐบาล ทำให้นโยบายของรัฐบาลขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งได้เกิดปัญหาความมั่นคง และเกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบถึงเศรษฐกิจไทยโดยตรง โดยเฉพาะการลดค่าเงินดอลล่าร์และการรวมกลุ่มกันขึ้นราคาน้ำมันของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่4(ชัยอนันต์, 2538:104) สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและการบริหารที่ผ่านมาจึงทำให้การเสนอนโยบายมีลักษณะต่างคนต่างเสนอโดยขาดศูนย์กลางในการประสานงานด้านต่างๆเพื่อความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปัญหาการขาดการประสานงานเป็นปัญหาหลักอย่างหนึ่งของนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตั้งแต่อดีตเรื่อยมา สาเหตุประการหนึ่งเป็นเพราะรากเหง้าการพัฒนาทางการเมืองของไทยขาดแหล่งที่มาด้านนโยบาย(ชัยอนันต์, 2538:106) สำหรับประเทศไทยแล้วที่มาด้านนโยบายไม่ได้มาจากแหล่งอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองเพียงแหล่งเดียว แต่ยังมาจากระบบราชการที่เป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ซึ่งแต่ละส่วนราชการต่างก็มีอำนาจเป็นของตนเองและต่างก็พัฒนานโยบายขึ้นเองแล้วนำเสนอเพื่อการอนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยก่อนปีพ.ศ.2538 (ค.ศ.1995)เป็นการกำหนดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ(Elite Model) มีลักษณะการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สาเหตุเป็นเพราะการพัฒนาทางการเมืองของไทยขาดแหล่งที่มาด้านอำนาจนโยบาย และขาดเอกภาพทางการเมือง อีกทั้งยังขาดกลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินการเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่จะเข้ามาเรียกร้องและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จึงทำให้นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยถูกกำหนดโดยส่วนราชการที่มีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายมาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายโดยส่วนราชการในช่วงเวลาดังกล่าวอาจนับได้ว่าเป็นความจำเป็นที่ยากจะหลีกเลี่ยง เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่จะทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการของประชาชนเพื่อที่จะเรียกร้องนโยบายตามความต้องการดังกล่าวยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เพราะผู้ที่มีความรู้และมีความชำนาญการในปัญหาและเข้าถึงประชาชนได้มากกว่าก็ยังคงเป็นฝ่ายข้าราชการ

ตัวแบบผู้นำเป็นลักษณะสำคัญในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งส่งผลให้นโยบายมีลักษณะเป็นการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป(Incremental) ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่เริ่มมีการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปีพ.ศ.2446(ค.ศ.1903) เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นสอง

ฉบับคือ พระราชบัญญัติชั่ง ตวง วัด พ.ศ.2446 โดยกระทรวงพาณิชย์มีการกำหนดมาตรฐานเครื่องชั่ง ตวง วัด สินค้าและหีบห่อเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนด้านชั่ง ตวง วัด และพระราชบัญญัติทำเหรียญเงินพ.ศ.2446 โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในการทำเหรียญกษาปณ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ไว้ ในการนี้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้จัดตั้งกองแยกธาตุ ซึ่งได้วิวัฒนาการตั้งเป็นกรมวิทยาศาสตร์บริการในเวลาต่อมา และงานที่ทำในสมัยนั้นคือ การวิเคราะห์ควบคุมคุณภาพของเนื้อเงินที่ใช้ทำเหรียญกษาปณ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งต่อมาในปีพ.ศ.2482(ค.ศ.1939) กรมวิทยาศาสตร์บริการจึงได้เริ่มเปิดบริการรับรองคุณภาพสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ โดยอาศัยมาตรฐานของต่างประเทศ หรือเอกสารข้อแนะนำขององค์กรระหว่างประเทศ และมาตรฐานของผู้ผลิตที่กรมวิทยาศาสตร์บริการยอมรับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้ใบรับรอง โดยการส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจกรรมวิธีผลิต มีการสุ่มเก็บตัวอย่างเพื่อตรวจวิเคราะห์ หากปรากฏว่าสินค้ามีคุณภาพถูกต้องตามมาตรฐานก็ออกหนังสือรับรองให้ว่ามีคุณภาพ “ใช้ได้” หรือ “ดี” แต่ถ้าผลการทดสอบหรือผลการวิเคราะห์แสดงว่า สินค้านั้นยังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานก็จะแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบข้อขัดข้อง พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการปรับปรุงสินค้าให้ได้คุณภาพถูกต้องตามมาตรฐาน จึงเห็นได้ว่าลักษณะนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นโดยไม่มีการประสานงานและการวางแผนร่วมกันทำให้ทิศทางในการดำเนินนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขาดความสอดคล้องกัน

ในช่วงที่นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้เริ่มพัฒนาก่อตัวในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปนั้น บริบทแวดล้อมของประเทศไทยก็ได้มีกระแสหรือความเคลื่อนไหวในประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในต่างประเทศเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยในเวลาต่อมา กล่าวคือ

(1)องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(Office International des Epizooties : OIE) ตั้งขึ้นตามข้อตกลงของนานาชาติในปีค.ศ.1924(พ.ศ.2467) ซึ่งสาเหตุของการจัดตั้งเนื่องจาก ในปีค.ศ.1920(พ.ศ.2463)มีการระบาดของโรครินเดอร์เปสในประเทศเบลเยี่ยม และโรคนี้ได้ลุกลามไปทั่วทวีปยุโรป ต่อมาประเทศต่างๆที่ได้รับผลกระทบจึงได้ร่วมลงนามก่อตั้ง OIE ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานความร่วมมือกันในการปราบปรามและควบคุมโรคระบาดสัตว์ โดยแต่ละประเทศสมาชิกจะต้องรายงานโรคสัตว์ที่ตรวจพบในเขตความรับผิดชอบของตนให้ OIE ทราบ แล้ว OIE ก็จะกระจายข้อมูลดังกล่าวให้ประเทศอื่นๆทราบต่อไป(สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2546:66-68)

(2)สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(International Plant Protection Convention : IPPC) เป็นอนุสัญญาซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ประเทศภาคีสมาชิกลงนามให้

สัตยาบันร่วมกันโดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีค.ศ.1952(พ.ศ.2495) แก้ไขปรับปรุงครั้งแรกในปีค.ศ.1979 (พ.ศ.2522) และบังคับใช้ในปีค.ศ.1991(พ.ศ.2534) ต่อมาในปีค.ศ.1995(พ.ศ.2538)เมื่อมีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยทำให้เกิดความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและสินค้า(GATT) และภายใต้ความตกลงนี้มีความตกลงที่ว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary : SPS)ซึ่งให้การยอมรับอนุสัญญา IPPC ในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศโดยให้ความมั่นใจแก่ประเทศภาคีสมาชิกว่ามาตรการที่ใช้ปกป้องคุ้มครองสุขอนามัยพืชจากศัตรูพืชร้ายแรงจะไม่มีการนำไปใช้โดยปราศจากเหตุผลทางวิทยาศาสตร์จนเป็นอุปสรรคทางการค้า(สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2546:69-73)

(3)โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก(Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex) หรือ “Codex” มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อปีค.ศ.1963(พ.ศ.2506) ได้ให้การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคและสร้างความเป็นธรรมในด้านการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการกำหนดมาตรฐานที่ตั้งอยู่บนหลักการทางวิทยาศาสตร์ โดยมีการใช้หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการควบคุมกระบวนการผลิต มีความยืดหยุ่นไม่ให้เกิดความเข้มงวดเกินไปในการผลิตและการค้า รวมทั้งไม่ให้ผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา และในการจัดทำมาตรฐานจะทำโดยวิธีเห็นพ้องต้องกันในระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานจะแบ่งเป็น มาตรฐานอาหารที่เกี่ยวกับเรื่องทั่วไป(General Subject Standards) มาตรฐานอาหารที่เกี่ยวกับสินค้าอาหาร(Commodity Standards) และมาตรฐานของกลุ่มภูมิภาค(Regional Standards)(สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2546:58-61)

จะเห็นได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมาจวบจนกระทั่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7 ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีการตรากฎหมายหรือการวางแผนเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยตรง แต่กระแสหรือความเคลื่อนไหวขององค์กรระหว่างประเทศก็ได้มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลและก่อให้เกิดการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยกล่าวคือ ประเทศไทยเริ่มให้ความสนใจในเรื่องโภชนาการในด้านสุขอนามัยอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่พ.ศ.2494(ค.ศ.1951) ด้วยความสนับสนุนและช่วยเหลือจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการโภชนาการแห่งชาติ เพื่อสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูการอาหารในประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่4(พ.ศ.2520-2524 หรือ ค.ศ.1977-1981)ก็ได้เริ่มมีแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นแผนฉบับแรกที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสุขอนามัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร แต่ก็ยังไม่มีการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม จวบจนกระทั่งปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) เมื่อมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก

ขึ้นเพื่อมุ่งหวังให้เกิดการค้าเสรีอันเป็นผลให้รูปแบบการค้าระหว่างประเทศลดการใช้มาตรการทางภาษี และหันมาใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงว่าด้วยมาตรฐานระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Sanitary and Phytosanitary : SPS)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่5

ปัจจัยสาเหตุของการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

ในการศึกษาการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆที่ส่งผลต่อการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยหลักที่มีความสำคัญ ซึ่งปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยแบ่งเป็น ปัจจัยภายนอกประเทศและปัจจัยภายในประเทศ โดยปัจจัยภายนอกประเทศคือ ระบบทุนนิยมโลกอันได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ ประเทศคู่ค้า และบรรษัทข้ามชาติ ส่วนปัจจัยภายในประเทศคือ โครงสร้างส่วนบนซึ่งส่งผลต่อการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายอันได้แก่ ฝ่ายการเมือง ส่วนราชการ และภาคผู้ประกอบการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1)ปัจจัยภายนอกประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมโลก

การเติบโตทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรปซึ่งต่อมากลายเป็นสหภาพยุโรป และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น ทำให้โครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือ ความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ลดลง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นศูนย์อำนาจแห่งเดียวในระบบทุนนิยมโลกอีกต่อไป รวมทั้ง ภายในกลุ่มประเทศโลกที่สามเอง ศักยภาพทางเศรษฐกิจก็ได้เติบโตขึ้นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการกำเนิดขึ้นของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่(Newly Industrialized Countries : NICs) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกดังกล่าวทำให้ฐานะการแข่งขันระหว่างประเทศและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ(Comparative Advantage)ของประเทศต่างๆเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้นหากประเทศสมาชิก GATT (General Agreement on Tariff and Trade)ยึดมั่นในหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมและต้องการประโยชน์จากหลักการดังกล่าว ก็ควรที่จะต้องปรับโครงสร้างการผลิตตามการเปลี่ยนแปลงในด้านความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ แต่ในความเป็นจริงกลับกลายเป็นว่า ประเทศมหาอำนาจต่างไม่ยอมปรับโครงสร้างการผลิตของตน เนื่องจากแรงกดดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศและการดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศด้วยการสร้างอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี(Non-tariff Barriers) ในขณะเดียวกันก็อาศัยบทบัญญัติในส่วนที่เป็นช่องทางในการหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อบังคับของ GATT(Escape Clause)เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่ถึงแม้ว่า การดำเนินการดังกล่าวจะไม่ละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT แต่ก็ขัดกับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ดังจะเห็นได้

จากการที่ประเทศมหาอำนาจใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าในการบังคับให้ประเทศคู่ค้าจำต้องลงนามในข้อตกลงการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ(Voluntary Export Restraints)

แต่อย่างไรก็ตาม GATT ก็ประสบความสำเร็จพอสมควรในการผลักดันให้ประเทศสมาชิกลดอากรขาเข้าเพื่อส่งเสริมการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ แต่การเจรจาเพื่อลดภาษีศุลกากรส่วนใหญ่เป็นเรื่องของสินค้าหัตถอุตสาหกรรม โดยที่สินค้าเกษตรและวัตถุดิบได้ประโยชน์จากการเจรจาดังกล่าวน้อยมาก นอกจากนี้ ประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ต่างมีนโยบายให้การอุดหนุนการผลิตการเกษตรของประเทศตน ซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเกินที่ผิดธรรมชาติ และมีส่วนสำคัญในการกดราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น พัฒนาการของ GATT และนโยบายของประเทศมหาอำนาจไม่เพียงแต่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาที่ต้องพึ่งพิงสินค้าเกษตรเป็นสินค้าออกเท่านั้น แต่ยังเป็นการซ้ำเติมสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้อีกด้วย

การค้าสินค้าเกษตรเป็นประเด็นปัญหาที่ GATT พยายามหลีกเลี่ยงตลอดมา เพราะเป็นความขัดแย้งที่ประสานกันยากระหว่างประเทศใหญ่ที่สำคัญ และมีแนวความคิดเกี่ยวกับการปกป้องภาคเกษตรกรรมที่ต่างกันทั้งในสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น แต่ในการเจรจารอบอุรุกวัย ที่ประชุม GATT สามารถสร้างบรรยากาศของความประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง จนกระทั่งมีข้อตกลงให้มีการปฏิรูปภาคเกษตรในประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศ โดยมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ทางการค้าให้มีการลดการจำกัดการนำเข้าและลดการอุดหนุนภาคเกษตรที่มีผลเป็นการบิดเบือนทางการค้า

ผลงานชิ้นสำคัญอีกประการหนึ่งของการเจรจารอบอุรุกวัยก็คือ การตกลงให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(World Trade Organization: WTO) ขึ้นทำหน้าที่แทนและรับช่วงงานจาก GATT เพื่อให้กลไกการบริหารและการรักษากฎระเบียบทางการค้ามีประสิทธิภาพและมีอำนาจในการรักษากฎระเบียบให้บรรลุผลตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ซึ่งองค์การการค้าโลกนั้นมีฐานะอยู่ในระดับเดียวกันกับธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีการจัดตั้งขึ้นเมื่อ 1 มกราคม พ.ศ. 2538(ค.ศ.1995) (อุดม, 2543:336)

วัตถุประสงค์สำคัญของการมีกฎกติกาการค้าระหว่างประเทศ คือ เพื่อลดหรือขจัดปัญหาจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า(Protectionist Measures)ของประเทศต่างๆเพื่อจำกัดการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากการกีดกันทางการค้าไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดๆย่อมส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อต้นทุนการผลิต ซึ่งทำให้ลดการขยายตัวของการค้า ซึ่งมาตรการกีดกันทางการค้าแบ่งออกได้เป็น2กลุ่ม คือ มาตรการทางภาษีศุลกากร(Tariff Measures) และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non-tariff Measures) แต่ ภายหลังการกำเนิดขององค์การการค้าโลก มาตรการกีดกันทางการค้าได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัด

มาตรการทางภาษีไว้อย่างชัดเจน และเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าจากการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีให้น้อยลง องค์การการค้าโลกจึงมีความตกลงที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น3กลุ่ม คือ (1)กลุ่มความตกลงที่เกี่ยวกับระเบียบกระบวนการด้านการนำเข้าส่งออกสินค้า (2)กลุ่มความตกลงที่เกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน และ(3)กลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้า ซึ่งกลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้านั้น สามารถแบ่งได้เป็น ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) เช่น มาตรการเกี่ยวกับโรคพืช สัตว์ แมลงและสารตกค้าง และ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(Agreement on Technical Barrier to Trade: TBT) เช่น การติดฉลากสินค้าเกษตรและอาหาร และการบรรจุหีบห่อ

ความตกลงทั้ง2ประการมีความสำคัญเพราะเป็นความตกลงที่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกส่วนใหญ่นำมาบังคับใช้โดยอ้างถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ปัญหาการก่อการร้ายสากล สภาพการณ์การแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ปัญหาการปนเปื้อนของสารพิษในสินค้าเกี่ยวกับอาหาร รวมทั้งปัญหาความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มาจากพืชหรือสัตว์ที่ดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งปัญหาต่างๆเหล่านี้ยิ่งทำให้การนำมาตรการตามความตกลงทั้ง2ประการดังกล่าวถูกนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น

ผลของการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ทำให้ประเทศต่างๆต้องเปิดตลาดโดยการลดภาษีศุลกากรและยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้า รวมทั้งมาตรการอุดหนุน จึงทำให้ประเทศต่างๆต้องพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อเพิ่มศักยภาพของการแข่งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะปัจจุบันที่การแข่งขันทางการค้าทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้น ประเทศผู้นำเข้าจึงมีการนำมาตรการรูปแบบใหม่ๆมาใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้ามากขึ้น รวมทั้ง มีแรงผลักดันที่นำไปสู่การใช้ข้ออ้างบางประการเพื่อออกมาตรการกีดกันการค้าในรูปแบบใหม่ๆ ได้แก่

(1) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภค ซึ่งผู้บริโภคมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับเรื่องผลกระทบต่อสุขอนามัยมากขึ้น และความกังวลดังกล่าวส่งผลให้ผู้บริโภคให้ความสำคัญในเรื่องวัตถุดิบ ขั้นตอนการผลิต และความปลอดภัยของสุขภาพอนามัย ทำให้มีการกำหนดมาตรฐานสินค้านำเข้าที่สูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ โดยอ้างเรื่องสุขภาพอนามัยจนกลายเป็นการกีดกันทางการค้า

(2) ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กล่าวคือ ในยุคแห่งโลกการค้าไร้พรมแดน ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการขยายตัวของการค้าและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้รูปแบบและวิธีปฏิบัติทางการค้าในอนาคตเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็ว เช่น การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในกระบวนการทางศุลกากร

เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า การใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) และการกำหนดมาตรฐานสินค้าและบริการระหว่างประเทศในระดับที่สูงขึ้น

(3) ช่องว่างของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศ กล่าวคือ ระดับการพัฒนาประเทศมาตรฐานการครองชีพ สภาพความเป็นอยู่ของสังคมที่แตกต่างกันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา ทำให้เกิดความแตกต่างในการใช้และการยอมรับมาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้น ความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีจึงมีความสำคัญและได้รับความสนใจในการนำไปบังคับใช้เพิ่มขึ้นท่ามกลางสภาวการณ์ที่มาตรการทางภาษีมีบทบาทลดลง ซึ่งความตกลงทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีซึ่งเป็นความตกลงที่สำคัญต่อมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้นได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT)

1.1ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT)

ภายหลังการกำเนิดขององค์การการค้าโลก(WTO) มาตรการกีดกันทางการค้าได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Barriers: NTB) มากขึ้น เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัดมาตรการทางภาษี (Tariff Barriers: TB) ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงขององค์การการค้าโลกมีความตกลงที่สำคัญในกลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าอยู่2ประการ คือ

(1)ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measure : SPS) โดยกำหนดให้มีการใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เพื่อความจำเป็นในการปกป้องสุขภาพและชีวิตมนุษย์ สัตว์และพืช โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้ง มาตรการที่ใช้ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรฐานตามใจชอบซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการค้า ซึ่งความตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)เป็นความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าอาหารค่อนข้างมาก แต่ในอดีตนั้น ความตกลง GATT ไม่ได้ให้ความชัดเจนและโปร่งใสในการนำมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)มาใช้ เพียงแต่ระบุไว้ว่าให้ประเทศภาคีสมาชิกยอมรับการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS)(GATT, 1947:Article20(b)) แต่ไม่ได้ระบุรายละเอียดที่ชัดเจนพอ ดังนั้น หลายประเทศจึงได้นำมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)มาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า เช่น ประเทศอิตาลีระงับการนำเข้าปลาหมึกแช่แข็งของไทยโดยอ้างว่ามีสารแคดเมียมสูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้เป็นต้น ดังนั้น ในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ประเทศภาคีสมาชิกส่วนใหญ่จึงได้ร่วมกันผลักดันให้มีความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)เพื่อเป็นกฎระเบียบ

การค้าระหว่างประเทศที่จะคอยควบคุมดูแลการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)ให้ชัดเจน โปร่งใส และมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มารองรับ เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศต่างๆนำมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)มาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า

(2)ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT) โดยมีการปรับปรุงกฎระเบียบเดิมให้มีความรัดกุม เป็นธรรม และโปร่งใสยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกฎข้อบังคับด้านเทคนิคและมาตรฐาน รวมทั้งการทดสอบและระเบียบการรับรอง และให้ครอบคลุมถึงกระบวนการผลิตและวิธีการผลิตด้วย ทั้งนี้ การออกกฎระเบียบดังกล่าวจะต้องอิงกับระบบมาตรฐานระหว่างประเทศ ยกเว้นบางกรณี เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการป้องกันการหลอกลวง เป็นต้น ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)จึงเป็นความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐาน และกฎระเบียบทางด้านเทคนิค หรือกฎระเบียบทางวิชาการของสินค้า โดยมาตรฐานสินค้าที่กำหนดขึ้นไม่เป็นการบังคับ (Voluntary) ซึ่งอาจกำหนดขึ้นโดยโรงงานหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐบาล ในขณะที่การกำหนดกฎระเบียบทางด้านเทคนิคเป็นข้อผูกมัดที่ต้องปฏิบัติตาม(Mandatory) ซึ่งความตกลงมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนามาตรฐานและระบบการประเมินเพื่อรับรองคุณภาพ (Conformity Assessment Systems)ระหว่างประเทศ และจะต้องไม่ใช้ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า ซึ่งความตกลงดังกล่าวใช้กับสินค้าทุกชนิดทั้งสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร ยกเว้นสินค้าที่มีการจัดซื้อโดยรัฐ นอกจากนี้ ความตกลงนี้จะไม่ครอบคลุมมาตรการด้านสุขอนามัยที่อยู่ภายใต้ความตกลงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)แล้ว อีกทั้ง ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)จะต้องเป็นการถือปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างสินค้านำเข้า และสินค้าที่ผลิตในประเทศ นั่นคือต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติกับการนำเข้า ไม่เป็นการจำกัดการค้า และจะต้องใช้มาตรฐานระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานในการจัดทำกฎระเบียบของประเทศตน

ดังนั้น มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และมาตรการตามความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)จึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้น เพราะเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารไม่ให้เกิดโทษต่อชีวิตและ/หรือผลเสียต่อสุขภาพชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าซึ่งอยู่ภายใต้ความตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) เพื่อเหตุผลด้านความปลอดภัย ประเทศนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจึงใช้มาตรการนี้ต่อสินค้าที่นำเข้า แต่มีบางกรณีที่ประเทศนำเข้าอ้างใช้มาตรการนี้เพื่อซ่อนเร้นและใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งการกำหนดมาตรการดังกล่าวจะต้องมีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ และต้องเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดย3องค์การ คือ (1)โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก(Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex)

หรือ “Codex” ว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร (2)องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(Office International des Epizooties : OIE) ว่าด้วยมาตรฐานการควบคุมโรคของสัตว์ และ (3)สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(International Plant Protection Convention : IPPC ว่าด้วยมาตรฐานการอารักขาพืช แต่ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่มาตรฐานระหว่างประเทศไม่ครอบคลุม ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรฐานขึ้นเอง แต่จะต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มารองรับ

1.2ประเทศไทยกับความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT)

อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นกรอบและทิศทางที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศสมาชิก ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าไปร่วมเป็นภาคีสมาชิก

พฤติกรรมของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอาจจำแนกเป็น2 ประเภท คือ (รังสรรค์, 2546:30)

(1) การยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ นั่นคือ การยอมจำนนต่อประเทศมหาอำนาจที่มีอำนาจเหนือกว่า (Relational Power Behavior)

(2) การไม่ยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ และพยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบดังกล่าว (Meta-power Behavior)

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมักจะมีบทบาทไม่มากนักในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และบทบาทในด้านนี้ของประเทศไทยค่อนข้างนุ่มนวลโดยพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงตนอย่างแข็งกร้าว ดังนั้น พฤติกรรมส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยมักปรากฏออกมาในรูปของการยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่

ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก จึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS Agreement) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT Agreement) โดยได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีแล้ว ยังเป็นการยกระดับบทบาทผู้นำของไทยในกรอบการเจรจาขององค์การการค้าโลก ดังนั้น ด้วยความตกลงระหว่างประเทศ ภายใต้การเป็นภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก ทำให้ประเทศไทยจะต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานและการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงผู้บริโภค(From Farm to Table) เพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก เพราะการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารในรูปอุตสาหกรรมเกษตรของประเทศโดยเปรียบเทียบมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น(ตารางที่1 และ 2)

ตารางที่ 1 : สถิติการส่งออกของประเทศไทย (มูลค่า: ล้านบาท)

ปี	รวม	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรมการเกษตร	อุตสาหกรรม	แร่และเชื้อเพลิง	อื่นๆ
2537	1,137,602	**193,790**	**95,613**	827,899	12,478	7,822
2538	1,406,310	**227,846**	**114,335**	1,037,861	14,288	11,980
2539	1,411,039	**226,913**	**126,260**	1,013,493	28,249	16,124
2540	1,806,685	**251,659**	**150,939**	1,305,604	50,449	48,034
2541	2,248,089	**294,780**	**176,189**	1,660,795	44,273	72,052
2542	2,214,249	**265,424**	**172,,438**	1,665,076	47,948	63,363
2543	2,768,065	**291,956**	**187,699**	2,115,414	97,399	75,597
2544	2,884,704	**312,528**	**213,492**	2,171,482	90,700	96,502
2545	2,923,941	**305,417**	**218,942**	2,226,390	85,905	87,287
2546	3,326,014	**366,225**	**247,586**	2,543,180	95,631	73,391

ที่มา : สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2 : อัตราการขยายตัวของการส่งออกของประเทศไทย

ปี	รวม	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรมการเกษตร	อุตสาหกรรม	แร่และเชื้อเพลิง	อื่นๆ
2537	20.9	**18.7**	**22.3**	23.2	-7.5	-44.1
2538	23.6	**17.6**	**19.6**	25.4	14.5	53.2
2539	0.3	**-0.4**	**10.4**	-2.3	97.7	34.6
2540	28.0	**10.9**	**29.5**	28.8	78.6	197.9
2541	24.4	**17.1**	**16.7**	27.2	-12.2	50.0
2542	-1.5	**-10.0**	**-2.1**	0.3	8.3	-12.1
2543	25.0	**10.0**	**8.9**	27.0	103.1	13.8
2544	4.2	**7.0**	**13.7**	2.7	-6.9	27.7
2545	1.4	**-2.3**	**2.6**	2.5	-5.3	-9.5
2546	13.8	**19.9**	**13.1**	14.2	11.3	-15.9

ที่มา : สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

จากตารางที่1 พบว่า มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตรซึ่งรวมไปถึงสินค้าอาหารมีมูลค่ารวมกันเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ถึงแม้ว่าจะยังมีมูลค่าน้อยกว่าสินค้าอุตสาหกรรมก็ตาม ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่นอกเหนือไปจากภาคเกษตรกรรม และโดยปกติแล้วมูลค่าของสินค้าเกษตรจะมีมูลค่าน้อยกว่าสินค้าอุตสาหกรรมในภาคอื่นๆ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากอัตราการขยายตัวของการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมการเกษตรรวมกันจากตารางที่2 จะพบว่า อัตราการขยายตัวในปีพ.ศ. 2538(ค.ศ.1995)อันเป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก อัตราการขยายตัวของสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตรมีอัตราลดลง อันแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศภายใต้ความตกลงมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงระหว่างประเทศได้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องปรับตัวให้สอดรับกับอิทธิพลดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานตามความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชจากประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป จากการตรวจพบยาปฏิชีวนะประเภทคลอแรมฟีนิคอลและไนไตรฟูแรนส์ในไก่และกุ้ง ตลอดจนการตรวจพบปริมาณสารเคมีประเภทสารกำจัดศัตรูพืชและสารเคมีต้องห้ามตกค้างในพืช ซึ่งทำให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ออกมากำหนดมาตรการการตรวจสอบปริมาณสารตกค้างในสินค้าเกษตรของไทยอย่างเข้มงวด พร้อมทั้งมีการส่งกลับสินค้าเกษตรที่ไม่ได้มาตรฐาน และประกาศจะไม่นำเข้าสินค้าเกษตรของไทยหากยังมีการตรวจพบสารตกค้างในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง (สถาบันอาหาร, 2547: 25-28) และในปีพ.ศ.2542 (ค.ศ.1999) ซึ่งเป็นช่วงเวลาของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่2 เป็นต้นมา อัตราการขยายตัวก็เริ่มลดลง และกลับมามีการขยายตัวเพิ่มขึ้นและลดลงสลับกันเรื่อยมา ซึ่งรัฐบาลก็ได้เริ่มให้ความสำคัญกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลและมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเป็นลำดับทั้งในช่วงรัฐบาล นายชวน สมัยที่2 และช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เช่น

(1)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2542(ค.ศ.1999) เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ผลักดันสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก

(2)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2542(ค.ศ.1999) เรื่อง แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร

(3)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2542(ค.ศ.1999) เรื่อง โครงการรณรงค์เพื่อการผลิตสินค้าเกษตรที่ได้คุณภาพมาตรฐานและปลอดภัยต่อการบริโภคปี พ.ศ.2543-2545(ค.ศ.2000-2002)

(4) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2544 (ค.ศ.2001) เรื่อง แผนยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรหลัก

(5)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2544(ค.ศ.2001) เรื่อง ผลการประชุมสัมมนา เรื่อง ระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ

(6)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

(7)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ....

(8)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) เรื่อง ขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

(9)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) เรื่อง ผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร

(10)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) เรื่อง การจัดตั้งบริษัทมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด

(11)มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) เรื่อง แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข

ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)นั้น ในแง่ของการค้าระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกด้วยกัน เพราะจะต้องเป็นไปตามหลักการการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศสมาชิก(Most Favored-nation Treatment) และต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างมาตรการที่ใช้กับคนในประเทศและมาตรการที่ใช้กับประเทศสมาชิกอื่นๆ(National Treatment) ซึ่งประเทศไทยจะต้องกำหนดความเสี่ยงที่ยอมรับได้(Appropriate Level)ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดระดับของการคุ้มครองที่เหมาะสมและจำเป็นของประเทศตน โดยวัดจากค่าความเสียหายทั้งในแง่ผลทางเศรษฐกิจและทางกายภาพ เช่น การสูญเสียการขายเนื่องจากแมลงศัตรูพืชหรือโรค เป็นต้น อีกทั้ง ประเทศไทยยังต้องยอมรับเงื่อนไขและวิธีที่แตกต่างกันไปของแต่ละประเทศ เช่น ภูมิศาสตร์และอากาศที่ต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้นี้จะต้องมีความสม่ำเสมอ(Consistency) นั่นคือ ต้องไม่กำหนดอย่างไม่มีเหตุผลและกระทำตามอำเภอใจ และต้องไม่มีระดับที่ต่างกันในสถานการณ์เดียวกัน นอกจากนี้ ประเทศไทยจะต้องมีการใช้มาตรการอย่างเท่าเทียมกัน(Equivalence) นั่นคือ ประเทศไทยจะต้องแสดงให้ประเทศนำเข้าเห็นว่ามาตรการของประเทศไทยได้บรรลุระดับของการคุ้มครองที่กำหนดโดยประเทศนำเข้า ดังนั้นเพื่อการนี้ประเทศไทยจึงต้องอนุญาตให้ประเทศนำเข้าทำการตรวจสอบและทดสอบมาตรการ เช่น การที่สหภาพยุโรปได้ส่งตัวแทนมาตรวจสอบโรงงานประมงของไทย เป็นต้น

อีกทั้ง ประเทศนำเข้าจะต้องยอมรับแนวคิดเรื่องเขตปลอดแมลงศัตรูพืชหรือโรค และเขตที่มีการระบาดของแมลงศัตรูพืชหรือโรคน้อย ซึ่งนัยยะในทางปฏิบัติก็คือ ประเทศนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจะไม่สามารถปฏิเสธการนำเข้าจากเขตดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะมีโรคระบาดอยู่ในพื้นที่อื่นของประเทศส่งออก โดยประเทศส่งออกมีหน้าที่ต้องพิสูจน์สภาพปลอดโรคของเขตที่อ้าง และต้องอนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศนำเข้าเข้ามาทดสอบและตรวจสอบเขตดังกล่าว

การทำเกษตรกรรมแบบประกันราคา (Contract Farming)

การที่จะควบคุมมาตรฐานตลอดกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รูปแบบการทำเกษตรกรรมในประเทศไทยเปลี่ยนไปเป็นแบบ Contract Farming หรือ การทำฟาร์มสัญญา ซึ่งหมายถึง การเลี้ยงปศุสัตว์หรือเพาะปลูกพืชที่มีการทำสัญญาซื้อขายกัน โดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดราคาผลผลิตไว้ตายตัว ซึ่งมักเรียกว่า ฟาร์มประกันราคา หรือ ฟาร์มประกัน แต่ก็มีบางกิจการทำสัญญาผูกพันเพียงการรับซื้อผลผลิตกลับคืน โดยไม่ระบุราคาไว้ตั้งแต่ต้น (สัมภาษณ์ นาย สมมาตร์ ประพฤติชอบ ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

สัญญาทำฟาร์มประกัน มีคู่สัญญา 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกเป็นฝ่ายฟาร์ม เรียกว่า “ฟาร์มประกัน” ซึ่งก็คือฝ่ายเกษตรกรเจ้าของฟาร์ม ส่วนฝ่ายที่2เป็นคู่สัญญาที่สัญญาจะซื้อผลผลิตกลับคืนในราคาประกัน เรียกว่า “ผู้รับประกัน” ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปบริษัท เช่น เครือเจริญโภคภัณฑ์ และเครือเบทาโกร เป็นต้น โดยเนื้อหาของสัญญาจะกำหนดให้ “ฟาร์มประกัน” เป็นผู้ซื้อปัจจัยการผลิตจาก “ผู้รับประกัน” ในกรณีประกันราคาพืช ก็ได้แก่ พันธุ์พืช ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง ในกรณีประกันราคาปศุสัตว์ก็ได้แก่ พันธุ์สัตว์ อาหารสัตว์และยาสัตว์ ส่วน “ผู้รับประกัน” ก็มีหน้าที่ต้องซื้อผลผลิตที่ฟาร์มผลิตได้กลับคืนเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยว และทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องมีการระบุราคาซื้อขายที่แน่นอนไว้ หรือเป็นการประกันราคานั่นเอง คือกำหนดราคาขายที่แน่นอนทั้งปัจจัยการผลิตและผลผลิต (สัมภาษณ์ นาย พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล กรรมการรองเลขาธิการ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และรองกรรมการผู้จัดการกลุ่มธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหารเขตประเทศไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ และสัมภาษณ์ ดร. อารยัน ตระหง่าน ที่ปรึกษาอาวุโส เครือเบทาโกร)

บริษัทธุรกิจทางการเกษตรใหญ่ๆ เช่น บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ ทำธุรกิจฟาร์มประกันราคาไก่เนื้อและปศุสัตว์อื่น รวมทั้งประกันราคาพืชผลทางการเกษตรมาเป็นเวลานาน โดยส่วนใหญ่บริษัทที่ทำเกษตรกรรมแบบประกันราคาจะเป็นบริษัทที่ทำเกษตรกรรมแบบครบวงจร และครบทุกขั้นตอนของเกษตรกรรมในด้านนั้นๆ ซึ่งบริษัทเหล่านี้ต้องการผลผลิตสินค้าเกษตรป้อนโรงงานแปรรูปในจำนวนที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง ในราคาที่แน่นอน ไม่ผันแปรตามราคาตลาด ทำให้ควบคุมต้นทุนและมาตรฐานการผลิตได้ง่าย โดยไม่ต้องลงทุนสร้างฟาร์มและแปลงเกษตรขึ้นเอง เพียงแต่อาศัยฟาร์มและแปลงเกษตรของเกษตรกรที่มีอยู่แล้ว โดยทำสัญญาขายปัจจัยการผลิตให้พร้อมกับทำสัญญาตกลงจะรับซื้อคืน ซึ่งเกษตรกรก็พอใจ เนื่องจากจะสามารถทราบราคาผลผลิตล่วงหน้าและ

สามารถซื้อปัจจัยการผลิตในราคาที่แน่นอน ไม่ผันแปรตามราคาตลาด ทำให้สามารถคำนวณต้นทุนและกำไรล่วงหน้าได้ ลดความเสี่ยงจากราคาตลาดของสินค้าเกษตรที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต ในส่วนของบริษัทเองก็พอใจที่สามารถจัดหาสินค้าเกษตรเป็นวัตถุดิบป้อนโรงงานแปรรูปของตนได้ล่วงหน้าในราคาที่แน่นอนและตามมาตรฐานที่กำหนด จึงสามารถไปเสนอขายสินค้าที่แปรรูปแล้วให้แก่ลูกค้าได้ล่วงหน้าในราคาและมาตรฐานที่กำหนดได้ เป็นการลดความเสี่ยงทั้งกระบวนการ อย่างไรก็ดี ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มีหน่วยผลิตปัจจัยการผลิต และหน่วยแปรรูปผลผลิตครบวงจรเหมือนบริษัทใหญ่ๆ ก็สามารถทำได้ เช่น บริษัท กำแพงแสนคอมเมอร์เชียล จำกัด และบริษัท สวิฟท์ จำกัด เป็นต้น (สัมภาษณ์ นาย ชูศักดิ์ ชื่นประโยชน์ ประธานกรรมการ บริษัท กำแพงแสน คอมเมอร์เชียล จำกัด และสัมภาษณ์ นาย ไพชยนต์ เอื้อทวีกุล ประธานกรรมการ บริษัท สวิฟท์ จำกัด) โดยใช้วิธีจัดการที่ดีเข้ามาช่วย

โดยสรุป นับตั้งแต่การเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป การเติบโตของประเทศญี่ปุ่น และการกำเนิดของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่(NICs) ส่งผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นศูนย์อำนาจแห่งเดียวในระบบทุนนิยมอีกต่อไป รวมทั้งการเกิดสภาวการณ์การกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศด้วยอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี อันเป็นการขัดกับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ดังนั้น เมื่อ GATT ได้มีการพัฒนาเป็นองค์การการค้าโลก(WTO)จากการประชุมรอบอุรุกวัย จึงทำให้เกิดความตกลงเกี่ยวกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีขึ้น โดยในกลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้ามีความตกลงที่สำคัญ2ประการคือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) ซึ่งเป็นความตกลงหลักที่องค์การการค้าโลกใช้เป็นกลไกในการรักษาหลักการการค้าแบบเสรี โดยยึดมาตรฐานทางวิทยาศาสตร์ตามมาตรฐานขององค์กรระหว่างประเทศที่รับผิดชอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละด้านอันได้แก่ FAO/WHO(Codex) OIE และIPPC ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกจึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS Agreement) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT Agreement) โดยได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น เนื่องจากกลุ่มผู้นำโดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้นำ(Bureaucratic Elite) ซึ่งหมายถึงข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายในส่วนราชการที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและสมาชิกในส่วนราชการนั้นโดยการใช้อำนาจหน้าที่(Authority)ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้และความเชี่ยวชาญในทางวิชาชีพ(Professional Expertise)เป็นส่วนสำคัญในการแสดงบทบาทสำคัญในการริเริ่มนโยบาย(Policy Initiation)(Dhiravegin, 1973:2 และลิขิต, 2545:80) โดยข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามความตกลงขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว ประกอบกับพฤติกรรมส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยมักปรากฏ

ออกมาในรูปของการยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ มากกว่าที่จะขัดขืนและลุกขึ้นคัดค้านเพื่อเปลี่ยนแปลง

แต่อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขต่างๆที่ประเทศไทยต้องยึดถือก็จะต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์พิสูจน์ได้ อธิบายได้ และต้องอ้างอิงกับมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศในแต่ละด้าน อันได้แก่ FAO/WHO(Codex)สำหรับมาตรฐานอาหารสำเร็จรูป OIEสำหรับมาตรฐานสินค้าสัตว์ และ IPPCสำหรับมาตรฐานสินค้าพืช จึงทำให้ข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีโอกาสใช้ลักษณะเฉพาะทางวิชาชีพ(Technicality)ได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งลักษณะเฉพาะทางวิชาชีพดังกล่าวจะเป็นตัวขวางกั้นการเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศระหว่างฝ่ายการเมืองกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ข้าราชการชั้นผู้นำจึงมีบทบาทโดดเด่นในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมาอย่างต่อเนื่อง

การเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ระหว่างประเทศย่อมมีผลกระทบต่อสภาวการณ์ภายในประเทศของไทย ในขณะที่สภาวการณ์ภายในประเทศของไทยเกือบจะไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบมากนักต่อสภาวการณ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทในการกำหนดกติการะหว่างประเทศผ่านองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น องค์การระหว่างประเทศจึงมีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทย ซึ่งในประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้นองค์การการค้าโลก(World Trade Organization : WTO)มีบทบาทสำคัญในการรักษากฎระเบียบทางการค้าให้มีประสิทธิภาพและมีอำนาจในการรักษากฎระเบียบให้บรรลุผลตามเป้าหมายการค้าเสรีโดยยึดมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละด้าน อันได้แก่(1)โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก(Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex) หรือ “Codex” (2)องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(Office International des Epizooties : OIE) และ(3)สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(International Plant Protection Convention : IPPC) โดยทั้งสามองค์การมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ โดย องค์การการค้าโลก(WTO)จะใช้มาตรฐานดังกล่าวในการบังคับใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non Tariff Barrier : NTB)ตามความตกลงขององค์การการค้าโลก ซึ่งมีความตกลงที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) และ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) ในการพิจารณาปัจจัยภายนอกของการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยสามารถพิจารณาผ่านผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1)บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ : FAO/WHO (Codex) OIE และIPPC

บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ มาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศคือความร่วมมือระหว่างFAOและWHOโดยCODEX (ด้านอาหาร) OIE (ด้านสัตว์) และIPPC (ด้านพืช)

ในช่วงที่นโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้เริ่มพัฒนาก่อตัวในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปนั้น บริบทแวดล้อมของประเทศไทยก็ได้มีกระแสหรือความเคลื่อนไหวในประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในต่างประเทศเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยในเวลาต่อมา กล่าวคือ

(1)องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(Office International des Epizooties : OIE) ตั้งขึ้นตามข้อตกลงของนานาชาติในปีค.ศ.1924(พ.ศ.2467) ซึ่งสาเหตุของการจัดตั้งเนื่องจาก ในปีค.ศ.1920(พ.ศ.2463)มีการระบาดของโรครินเดอร์เปสในประเทศเบลเยี่ยม และโรคนี้ได้ลุกลามไปทั่วทวีปยุโรป ต่อมาประเทศต่างๆที่ได้รับผลกระทบจึงได้ร่วมลงนามก่อตั้ง OIE ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานความร่วมมือกันในการปราบปรามและควบคุมโรคระบาดสัตว์ โดยแต่ละประเทศสมาชิกจะต้องรายงานโรคสัตว์ที่ตรวจพบในเขตความรับผิดชอบของตนให้ OIE ทราบ แล้ว OIE ก็จะกระจายข้อมูลดังกล่าวให้ประเทศอื่นๆทราบต่อไป(สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2546:66-68)

(2)สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(International Plant Protection Convention : IPPC) เป็นอนุสัญญาซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ประเทศภาคีสมาชิกลงนามให้สัตยาบันร่วมกันโดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีค.ศ.1952(พ.ศ.2495) แก้ไขปรับปรุงครั้งแรกในปีค.ศ.1979 (พ.ศ.2522) และบังคับใช้ในปีค.ศ.1991(พ.ศ.2534) ต่อมาในปีค.ศ.1995(พ.ศ.2538)เมื่อมีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยทำให้เกิดความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและสินค้า(GATT) และภายใต้ความตกลงนี้มีความตกลงที่ว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary : SPS)ซึ่งให้การยอมรับอนุสัญญา IPPC ในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศโดยให้ความมั่นใจแก่ประเทศภาคีสมาชิกว่ามาตรการที่ใช้ปกป้องคุ้มครองสุขอนามัยพืชจากศัตรูพืชร้ายแรงจะไม่มีการนำไปใช้โดยปราศจากเหตุผลทางวิทยาศาสตร์จนเป็นอุปสรรคทางการค้า(สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2546:69-73)

(3)โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก(Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex) หรือ “Codex”ซึ่งเป็นภาษาละตินหมายถึง “Food Code” มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อปีค.ศ.1963(พ.ศ. 2506) ได้ให้การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคและสร้างความเป็นธรรมในด้านการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการกำหนดมาตรฐานที่ตั้งอยู่บนหลักการทางวิทยาศาสตร์ โดยมีการใช้

หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการควบคุมกระบวนการผลิต มีความยืดหยุ่นไม่ให้เกิดความเข้มงวดเกินไปในการผลิตและการค้า รวมทั้งไม่ให้ผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา และในการจัดทำมาตรฐานจะทำโดยวิธีเห็นพ้องต้องกันในระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานจะแบ่งเป็น มาตรฐานอาหารที่เกี่ยวกับเรื่องทั่วไป(General Subject Standards) มาตรฐานอาหารที่เกี่ยวกับสินค้าอาหาร (Commodity Standards) และมาตรฐานของกลุ่มภูมิภาค(Regional Standards)(สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2546:58-61)

(1.2)บทบาทของประเทศคู่ค้าหลัก : สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

ตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวอย่างมากในด้านความปลอดภัยของอาหารทั่วโลก ได้แก่ การประกาศนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรป เมื่อปี พ.ศ.2544 และปัญหาด้านการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่11 กันยายน พ.ศ.2545 ในส่วนของนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารของสหภาพยุโรปนั้นมุ่งเน้นที่การให้ความสำคัญกับการนำหลักวิทยาศาสตร์(Scientific Evidence)มาใช้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปยังคงสงวนท่าทีในการจำกัดการนำเข้าหากมีข้อสงสัยว่าสินค้ามีความไม่ปลอดภัยต่อการบริโภค ภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้า(Precautionary Principle) เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารในหลายประเด็นยังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทำให้หลักการนี้ได้รับการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่เมื่อเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่11กันยายน พ.ศ.2544 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเด็นปัญหาของการห้ามหรือตรวจสอบการนำเข้าอย่างเข้มงวดแม้ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับก็ถูกนำมาใช้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากบริบทของการตรวจสอบและการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารได้เปลี่ยนไป จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารแต่เพียงอย่างเดียว แต่ละประเทศได้เพิ่มการตรวจสอบอาหารเพื่อป้องกันการก่อการร้าย(Terrorism)มากยิ่งขึ้น

ประเด็นการก่อการร้ายจึงเป็นการตอกย้ำความสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารมากยิ่งขึ้น เนื่องผู้ก่อการร้ายอาจมีเจตนาในการปนเปื้อนเชื้อโรค(Deliberated Contaminants)มากับอาหารเพื่อหวังผลในการสร้างความเสียหายให้กับประเทศผู้นำเข้า ซึ่งในประเด็นนี้เอง รูปแบบการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารจึงเปลี่ยนไป ระบบการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารที่ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับ(Non-Scientific Evidence)จึงเริ่มมีความชอบธรรมในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จาก ภายใต้กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศสหรัฐอเมริกา ปีพ.ศ.2545(Bio-Terrorism Act ค.ศ.1992) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกัน รูปแบบในการป้องกันประเทศอันเนื่องมาจากการก่อการร้ายโดยปนเปื้อนเชื้อโรคในอาหารก็ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศเพิ่มมากขึ้น เช่น สหภาพ

ยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ก็อยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดกฎระเบียบใหม่ๆในการตรวจสอบอาหารเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายเพิ่มเติม เป็นต้น นอกจากนี้ ความจำเป็นในการป้องกันผู้บริโภคทั้งจากปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารและการป้องกันการก่อการร้ายได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการตรวจสอบอาหารขึ้นมาใหม่ เช่น การดำเนินการด้านการจดทะเบียนผู้ประกอบการส่งออกอาหารขึ้นใหม่ การใช้ระบบตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของการผลิต(Traceability)ที่เพิ่มความซับซ้อนในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้รูปแบบการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร ตลอดจนกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและอาหารมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น(สัมภาษณ์ กรรมการรองเลขาธิการ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และรองกรรมการผู้จัดการกลุ่มธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหารเขตประเทศไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ นาย พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล วันที่ 24 มิถุนายน 2548)

จากปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น นำไปสู่รูปแบบในการควบคุมและบริหารงานด้านสินค้าเกษตรและอาหารใหม่โดยมีรูปแบบและกระบวนการในการควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยในระยะแรกจะมีข้อกำหนด(Requirement)ให้ผู้ส่งออกต้องทำการจดทะเบียน(Registration)กับประเทศผู้นำเข้า จากนั้นหน่วยงานตรวจสอบจะทำการวิเคราะห์กระบวนการผลิตของผู้ส่งออกภายใต้ระบบตรวจสอบถึงแหล่งที่มา(Traceability)เพื่อให้สมารถทราบถึงแหล่งที่มาของการผลิตอย่างทั่วถึง ซึ่งระบบนี้จะสร้างภาระให้กับผู้ผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารเป็นอย่างมาก แม้ว่าในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ริเริ่มในการดำเนินการอยู่ก็ตาม แต่ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายใหญ่ของโลก เช่น สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ต่างก็เริ่มพิจารณาเพื่อให้มีระบบนี้เช่นกัน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากประเด็นการก่อการร้ายแล้ว มีการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นของการติดฉลากแหล่งกำเนิดสินค้า(Country of Origin Labeling : COOL)กันอย่างกว้างขวาง โดยกลุ่มผู้ผลิตปศุสัตว์(Cow-Calf Producer)และสมาคมผู้ปลูกและขนส่งผักและผลไม้(Fruit and Vegetable Grower/Shipper Association)ได้สนับสนุนให้มีการติดฉลากแสดงถึงแหล่งที่มา เนื่องจาก ผู้บริโภคมักจะเลือกสินค้าที่ผลิตภายในประเทศซึ่งจะส่งผลให้ภาคการผลิตในประเทศขยายตัวและเป็นผลดีต่อผู้ผลิตภายประเทศเป็นหลัก ในขณะที่กลุ่มคัดค้านต่างเห็นว่าการติดฉลากเป็นการเพิ่มต้นทุน ซึ่งในท้ายที่สุดผู้บริโภคจะต้องเป็นผู้รับภาระ อย่างไรก็ตาม ในปีพ.ศ. 2545 สภาคองเกรสก็ได้เพิ่มเติมเรื่องของการติดฉลากแหล่งกำเนิดสินค้า(COOL)รวมเข้ากับ Agricultural Marketing Act 1946 เป็น Farm Security and Rural Investment Act 2002(Farm Act) และ Supplemental Appropriations Act 2002 ซึ่ง USDA ได้จัดทำคู่มือในการติดฉลากแบบสมัครใจ(Voluntary Labeling)ขึ้นในปีค.ศ.2002 เช่นกัน ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีการกำหนดให้การติดฉลากลักษณะนี้เป็นมาตรการบังคับ

ในการนี้ ประเทศญี่ปุ่นก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ให้ความสำคัญกับการผลิตอาหารเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อผู้บริโภคภายในประเทศมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงกฎหมายFood Sanitation Law ในเดือนเมษายน พ.ศ.2546 ได้ช่วยให้ภาครัฐสามารถดำเนินการออกมาตรฐานและกฎระเบียบใหม่ๆเพื่อให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงในด้านความปลอดภัยของอาหารมากยิ่งขึ้น การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดภายใต้กฎหมายใหม่นี้ ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับประเด็นความปลอดภัยของอาหารในทุกประเด็นที่ครอบคลุมภาคการผลิตตลอดห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) เช่น มาตรการด้านการกำหนดให้มีการติดฉลากอาหารที่มีผลต่อการแพ้(Food Allergen) การกำหนดปริมาณสารตกค้างภายใต้ระบบ Positive List System ที่ผู้ผลิตจะต้องตรวจสอบอาหารไม่ให้ใช้สารที่อยู่ในรายการมีปริมาณเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ และประเทศญี่ปุ่นก็กำลังกำหนดให้มีการใช้ระบบตรวจสอบถึงแหล่งที่มา(Traceability)เช่นเดียวกัน

จึงกล่าวได้ว่า ภายหลังการประกาศนโยบายความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรปได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารควบคุมความปลอดภัย การผลิตสินค้าเกษตรและอาหารอย่างต่อเนื่อง มาตรการ กฎระเบียบ และข้อบังคับใหม่ๆจึงได้ถูกประกาศใช้โดยได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากประเทศสมาชิก และผู้บริโภคที่ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้นโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มาตรการหลักที่สำคัญภายใต้สมุดปกขาว ได้แก่ มาตรการสืบแหล่งที่มาในวงจรการผลิตอาหาร(Traceability) มาตรการด้านสวัสดิภาพสัตว์(Animal Welfare) และมาตรการด้านการป้องกันภัยล่วงหน้า(Precautionary) ซึ่งสหภาพยุโรปเป็นตลาดสินค้าอาหารที่สำคัญของประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นประเทศที่เข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น องค์การการค้าโลก(WTO) องค์การการเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) องค์การอนามัยโลก(WHO) โครงการอาหารระหว่างประเทศ(Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(OIE) และสำนักงานคุ้มครองพืชระหว่างประเทศ(IPPC) ซึ่งสหภาพยุโรปถือเป็นกลุ่มประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรฐานอาหารในเวทีการค้าโลกเป็นอย่างมาก โดยอาจกล่าวได้ว่า ทุกมาตรการที่เสนอขึ้นภายใต้สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป ถือเป็นแนวทางการดำเนินงานที่จะผลักดันเข้าสู่เวทีการกำหนดมาตรฐานอาหารของโครงการอาหารระหว่างประเทศ(Codex) และมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศอื่นๆ

(1.3)บทบาทของบรรษัทข้ามชาติ : Bayer และNestle เป็นต้น

แบบแผนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยของบรรษัทนานาชาติ มีทั้งที่ผ่านผู้ผลิตนโยบายและผู้เรียกร้องนโยบาย ซึ่งในส่วนของการมีส่วนร่วมโดยผ่านช่องทางผู้ผลิตนโยบายมักจะเกิดขึ้นจากการอ้างอิงถึงมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศตนซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจในการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายใหญ่ของโลก และการนำเสนอข้อมูลสินค้าของตนต่อรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำเพื่อ

ประมูลขายสินค้าและบริการ ซึ่งในบางกรณี ประเทศนำเข้าดังกล่าวได้ตั้งมาตรฐานการนำเข้าไว้สูง โดยมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มารองรับ แต่การตรวจหาปริมาณสารตกค้างในสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการอนุญาตนำเข้าจะต้องอาศัยการตรวจสอบที่ละเอียดมากซึ่งไม่สามารถตรวจพบได้โดยเครื่องมือการตรวจสอบที่หน่วยงานในประเทศไทยมี(สัมภาษณ์ รองกรรมการผู้จัดการด้านปฏิบัติการ บริษัท มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด ดร. วีรภรณ์ อักษรศรี วันที่ 18 กรกฎาคม 2548) ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการที่จะส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารไปยังประเทศดังกล่าว ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องซื้อเครื่องมือดังกล่าวและยังต้องส่งบุคลากรไปเรียนรู้การใช้งานเพื่อจะได้ตรวจสอบปริมาณสารตกค้างในสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยได้ตามที่ประเทศนำเข้าต้องการ ดังเช่นในกรณีการตรวจพบสารไนโตรฟูแรนส์ในกุ้งที่ประเทศไทยส่งออกไปยังสหภาพยุโรปโดยการใช้เครื่องมือวิทยาศาสตร์ในการตรวจที่ละเอียดมากในระดับล้านล้านส่วน(Part Per Billion : PPB)ซึ่งเป็นระดับที่เล็กมาก แต่ทางสหภาพยุโรปก็อ้างข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มายืนยันว่าเป็นระดับที่สามารถสะสมจนเป็นอันตรายต่อการบริโภคได้ สหภาพยุโรปจึงปฏิเสธการนำเข้ากุ้งจากประเทศไทย แต่ด้วยเหตุที่สหภาพยุโรปเป็นตลาดส่งออกรายสำคัญของประเทศไทย ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องซื้อเครื่องมือแบบเดียวกับที่สหภาพยุโรปตรวจพบสารตกค้างดังกล่าวมาใช้ตรวจปริมาณสารตกค้างก่อนการส่งออกเพื่อไม่ให้สหภาพยุโรปปฏิเสธการนำเข้า ในกรณีดังกล่าว ประเทศที่บรรษัทนานาชาติซึ่งจำหน่ายเครื่องมือตรวจสอบปริมาณสารตกค้างดังกล่าวจะกลายเป็นผู้ให้การสนับสนุนแก่การจำหน่ายเครื่องมือวิทยาศาสตร์ในการผลักดันให้ประเทศไทยยอมรับในระดับมาตรฐานการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศตนและจำต้องสั่งซื้อเครื่องมือดังกล่าวในที่สุด ดังเช่นการได้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวของกลุ่มไบเออร์(Bayer Group)ของประเทศเยอรมนี เป็นต้น

(2)ปัจจัยภายในประเทศภายใต้ระบบความสัมพันธ์ภายในประเทศ

ระบบความสัมพันธ์ภายในประเทศมีอิทธิพลในการกำหนดกติกาในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆในกระบวนการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย และมีบทบาทในการกำกับพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ(Actors) ในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งกระบวนการนี้จะปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์ภายในประเทศ อันเป็นการมุ่งการพิจารณาไปที่ระบอบการเมืองการปกครองและระบบความสัมพันธ์ในสังคม โดยมีฝ่ายที่มีบทบาท ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และภาคผู้ประกอบการ

ในการพิจารณาระบอบการเมืองการปกครองในที่นี้จะมุ่งประเด็นการพิจารณาไปที่กรอบกติกาการต่อรองของกลุ่มอำนาจเพื่อจะได้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายในประเทศ โดยจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปีพ.ศ.2475 เป็นต้นมา โครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายในประเทศก็ยังไม่ได้มีการกระจายตัวอย่างเสมอภาคและทั่วถึง หากยังคง

เป็นลักษณะของการถือครองอำนาจทางการเมืองโดยกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มที่ผลัดเวียนกันขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการทั้งในส่วนของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร และกลุ่มตัวแทนธุรกิจต่างๆ ซึ่งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดกรอบกติกาในการปกครองประเทศและกรอบกติกาการต่อรองของกลุ่มอำนาจ โดยพัฒนาการทางการเมืองนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2475เป็นต้นมา เป็นพัฒนาการที่แสดงถึงปฏิกิริยาระหว่างความพยายามของพลังประชาธิปไตยและพลังเผด็จการโดยเฉพาะจากฝ่ายทหารที่จะธำรงไว้ซึ่งสถานะเดิม

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในสังคม อันเป็นกรอบที่กำหนดกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคม หากระบอบการเมืองการปกครองเป็นเผด็จการหรือคณาธิปไตย ประชาชนก็จะไม่มีส่วนร่วมในการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย นโยบายจะถูกสั่งการจากบนลงล่าง แต่ถ้าระบอบการเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายก็จะเป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจน แต่รูปแบบของระบอบการปกครองไม่ได้มีเพียง2ขั้วคือเผด็จการกับประชาธิปไตย แต่ยังมีรูปแบบอันหลากหลายระหว่างขั้วทั้งสอง

ระบบความสัมพันธ์ในสังคมไทยมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์(Patron-Client Relationship)อันเป็นรากฐานสำคัญของการจัดองค์การของสังคมไทย(Social Organization)มาตั้งแต่ในอดีต ดังจะเห็นได้จากการมีระบบศักดินาหรือระบบไพร่ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างไพร่กับมูลนายตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 และยังดำรงอยู่เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ถึงแม้จะมีพัฒนาการของแบบแผนความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไปตามระบอบการเมืองการปกครอง โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ(สมเกียรติ,2524) เนื่องจาก อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่จะต้องมีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยฐานอำนาจทางการเมืองเป็นตัวกำหนดรูปแบบในการจัดสรรประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดขีดจำกัดในการขยายฐานอำนาจและการธำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ ในช่วงที่ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเผด็จการ แบบแผนความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับฐานกำลังทางทหาร และเมื่อบรรยากาศเผด็จการทางทหารเริ่มคลี่คลายลงโดยระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประชาชนจะเริ่มมีฐานะเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองจึงต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนในเขตเลือกตั้งและผู้นำท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นหัวคะแนนรวมทั้งสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย ทั้งนี้ โดยไม่ลืมที่จะยังคงรักษาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหารไว้เช่นกัน

ในเมื่อการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีความสำคัญต่อการขยายและธำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองจึงต้องมีทรัพยากรสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว

ดังนั้น ชนชั้นปกครองจึงต้องแสวงหาฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรสำหรับใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ดังนั้น โครงสร้างส่วนบนของระบบความสัมพันธ์ภายในประเทศจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดอำนาจการต่อรองในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆในการกำหนดนโยบาย โดยการกำหนดนโยบายจะปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และการที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีลักษณะไม่กระจายตัวไปยังภาคต่างๆในสังคมอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะการกระจายตัวไปยังภาคประชาชน จึงทำให้ฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการสามารถมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ (Technicality) สูง ในอีกด้านหนึ่ง ความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อขยายและธำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลยังต้องคำนึงถึงส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเป็นเหตุให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ต่อประชาชนเป็นลำดับแรก

ผู้มีบทบาท(Actors) ในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยภายใต้โครงสร้างส่วนบนซึ่งเป็นปัจจัยภายในประเทศสามารถพิจารณาได้จาก

(2.1)ฝ่ายการเมือง : คณะรัฐมนตรี

ในการกำหนดนโยบายนั้น อาจดูเหมือนว่าระบบการเมืองจะเป็นระบบใหญ่ที่ครอบคลุมระบบบริหารไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่ชัดเจนนักว่าเป็นเช่นนั้น เนื่องจาก บางเวลาและบางสถานการณ์ ฝ่ายการเมืองหรือผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบายยังต้องอาศัยฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติในการตัดสินใจนโยบายเนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้และความสามารถเฉพาะด้านจากการที่ได้ใกล้ชิดอยู่กับประเด็นปัญหานั้นๆมาอย่างยาวนานอันเกิดจากการเป็นผู้ปฏิบัติในด้านนั้นเป็นการเฉพาะนั่นเอง กล่าวคือ ถึงแม้ว่าในทางทฤษฎีจะเคยมีความพยายามในการแบ่งแยกบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำออกจากกันอย่างเด็ดขาดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเราไม่สามารถแบ่งแยกบทบาทของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากฝ่ายการเมืองเองก็มักจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการระดับสูง หรือแม้แต่การล้วงลูกถึงขั้นข้าราชการระดับกลางด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่านโยบายของฝ่ายการเมืองจะได้รับการปฏิบัติจากข้าราชการประจำ ในขณะเดียวกัน บางครั้งข้าราชการประจำก็เข้าไปก้าวก่ายในงานของฝ่ายการเมืองด้วยการเสนอแนะหรือริเริ่มนโยบายใหม่ๆให้แก่ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายในด้านเทคนิคซึ่งข้าราชการประจำมีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าฝ่ายการเมือง(Rourke,1984:2-3) ประกอบกับ จากการที่ประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาระบบการเมืองไปมากนัก ดังจะเห็นได้ว่า การเข้าร่วมทำกิจกรรม

ทางการเมืองโดยเสมอหน้ากันเพื่อเรียกร้องความต้องการหรือการแสดงออกถึงการสนับสนุนนโยบายบางอย่างที่ออกมาบังคับใช้ยังจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้นำ ซึ่งส่วนราชการก็เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผู้นำ(Sub elite) โดยยังไม่เปิดกว้างให้ส่วนอื่นๆของสังคมที่ไม่ใช่กลุ่มผู้นำเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ทำให้บทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายยังคงตกอยู่ที่ฝ่ายการเมืองและส่วนราชการ ซึ่งทั้งฝ่ายการเมืองและส่วนราชการต่างพยายามแสดงบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย แต่ด้วยระดับความพร้อมและปัจจัยแวดล้อมต่างๆทำให้เกิดลักษณะการเหลื่อมล้ำทางบทบาทและการแทรกแซงในกิจกรรมของกระบวนการนโยบายระหว่างฝ่ายการเมืองและส่วนราชการอยู่เสมอ ซึ่งการเหลื่อมล้ำทางบทบาทระหว่างกันของฝ่ายการเมืองและส่วนราชการโดยข้าราชการประจำนั้น มีการผลัดกันขึ้นมามีบทบาทเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งสลับกันอยู่เรื่อยมา

(2.2)ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง : องค์การอาหารและยา (อ.ย.) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.)

ส่วนราชการมีบทบาทสำคัญโดยการใช้ระเบียบความตกลงระหว่างประเทศซึ่งสัมพันธ์กับมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศมาเป็นเหตุผลสนับสนุนข้อเสนอนโยบายของตน เนื่องจากมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ประเทศคู่ค้าสามารถนำมาใช้อ้างอิงในการค้าสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศกับไทย

ในกรณีของส่วนราชการหลักที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สามารถเป็นตัวอย่างของการแสดงให้เห็นว่า การเมืองกับการบริหารมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไม่เป็นอิสระจากกัน โดยฝ่ายบริหารได้ดำเนินภารกิจอันเป็นการรองรับความต้องการของฝ่ายการเมือง แต่ความต้องการของฝ่ายการเมืองก็ไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ เนื่องจากเป็นความต้องการที่เป็นผลสืบเนื่องจากแนวทางของประเทศคู่ค้าหลักของไทย ซึ่งได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น และเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การการค้าโลก (WTO) โครงการอาหารระหว่างประเทศ(Codex) OIE และIPPC โดยช่องทางที่รับสัญญาณความต้องการของ2ส่วนดังกล่าว คือ (1)ภาคผู้ประกอบการ ซึ่งรับสัญญาณความต้องการของประเทศคู่ค้าหลักของไทยและส่งสัญญาณไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและฝ่ายการเมือง (2)ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรับสัญญาณความต้องการขององค์การระหว่างประเทศและส่งสัญญาณไปยังฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ เมื่อความต้องการจาก2ส่วนหลักภายนอกประเทศอันได้แก่ ประเทศคู่ค้าหลักและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สามารถผ่านสื่อกลางอันได้แก่ ภาคผู้ประกอบการและส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง สื่อกลางดังกล่าวก็จะส่งผ่านความต้องการนี้ไปยังฝ่ายการเมืองเพื่อการกำหนดนโยบายออกมา แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสื่อกลางที่จะส่งผ่านข้อมูลไปยังฝ่ายการเมืองนี้ ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงาน

มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ จะเป็นหน่วยประสานงานกลาง(Contact Point)ขององค์การประเทศที่เกี่ยวข้อง และยังเป็นหน่วยงานกลางในการรับข้อมูลความต้องการจากประเทศคู่ค้าหลักที่ส่งสัญญาณผ่านมาทางภาคผู้ประกอบการ

(2.3)ภาคผู้ประกอบการ : บริษัทเอกชน หอการค้า และสภาอุตสาหกรรม

ภาคผู้ประกอบการมีบทบาทในการรับสัญญาณความต้องการของประเทศคู่ค้าหลักของไทยโดยตรงในฐานะคู่ค้าระหว่างกัน และส่งสัญญาณไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและฝ่ายการเมือง กล่าวคือ นอกจากภาคผู้ประกอบการจะส่งสัญญาณความต้องการของประเทศคู่ค้าหลักไปยังฝ่ายการเมืองโดยตรงแล้ว ภาคผู้ประกอบการยังส่งผ่านสัญญาณดังกล่าวมาทางส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องด้วยอีกทางหนึ่ง(สัมภาษณ์ ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นายสมมาตร์ ประพฤติชอบ วันที่ 13 กรกฎาคม 2548)

ในการนี้ ถึงแม้ว่าภาคผู้ประกอบการจะสามารถส่งสัญญาณความต้องการของประเทศคู่ค้าหลักไปยังฝ่ายการเมืองโดยตรงแล้ว ภาคผู้ประกอบการก็ไม่ได้ละเลยที่จะส่งสัญญาณดังกล่าวไปยังส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อข้อมูลในการผลักดันจะได้ไม่ขัดกัน ลักษณะเช่นนี้จึงยิ่งทำให้ส่วนราชการหลักดังกล่าวมีบทบาทเป็นศูนย์กลางข้อมูลทางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นหน่วยประสานงานกลาง(Contact Point)ขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทยเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ทำให้ข้อมูลด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจากองค์การระหว่างประเทศในแทบทุกส่วนมารวมอยู่ที่ส่วนราชการเป็นหลัก โดยภาคผู้ประกอบการจะมีข้อมูลมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในรายละเอียดเพียงบางส่วนโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศที่ทำการค้ากันเท่านั้น

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่า ในเวทีการค้าระหว่างประเทศหลังจากการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปีพ.ศ. 2538 มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเริ่มมีความสำคัญเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะมาตรการที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรและอาหารอันได้แก่ SPS และTBT ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับมาตรการเหล่านี้ได้แก่ Codex OIE และIPPC เป็นหน่วยงานที่องค์การการค้าโลก (WTO) ใช้อ้างอิงเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ภาคผู้ประกอบการก็ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่ากับมาตรฐานที่ประทศคู่ค้าเป็นฝ่ายกำหนดซึ่งมักจะเป็นมาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากภาคผู้ประกอบการมุ่งที่จะทำตามความต้องการของประเทศคู่ค้ามากกว่าที่จะนำเอามาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศมาเจรจาต่อรองกับประเทศคู่ค้า

ทั้งนี้ แม้ว่าสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายจะเป็นสิทธิที่ประชาชนควรมีตามระบอบประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารการปกครองของไทยยังมีลักษณะที่โน้มเอียงไปในลักษณะของการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายได้โดยง่าย และยังเอื้ออำนวยให้มีการรายงานสภาพของปัญหาผ่านมุมมองเดียวอันเป็นการรายงานที่ขาดความ

สมบูรณ์ของสารสนเทศทั้งในแง่ของการรายงานที่ไม่ถูกต้องและการรายงานที่ไม่ครบถ้วน ซึ่งเป็นการสร้างปัญหาในการกำหนดนโยบาย โดยในแง่นี้ ความไม่รู้ของประชาชนจึงทำให้ไม่อาจวินิจฉัยได้ว่านโยบายที่รัฐบาลดำเนินการอยู่นั้นเป็นประโยชน์หรือเป็นโทษแก่ประชาชนอย่างไร เนื่องจากกลไกนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นกลไกที่มีความซับซ้อน จึงเปิดช่องให้มีผู้ที่ได้รับประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่ม ดังเช่นในกรณีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ประชาชนมีทางเลือกที่จะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายได้ในสองกรณีหลักๆคือ การเรียกร้องนโยบายโดยตรง แต่การเรียกร้องนโยบายโดยตรงจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่ประชาชนทั่วไปยากที่จะรวมตัวกันได้ หากจะมีการรวมตัวโดยธรรมชาติของประชาชน ก็มักจะเป็นเพราะประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสดังเช่นกรณีการเกิดโรคระบาดไข้หวัดนก เป็นต้น ซึ่งเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่รายย่อยได้เดินทางเข้ามาเรียกร้องต่อฝ่ายการเมืองในส่วนกลาง(สัมภาษณ์ ผู้จัดการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค นางสาว สารี อ๋องสมหวัง วันที่ 8 พฤศจิกายน 2548) ในอีกกรณีหนึ่งของการเรียกร้องนโยบายของประชาชนคือการเรียกร้องนโยบายผ่านสภาผู้แทนราษฎร แต่การเรียกร้องนโยบายโดยวิธีนี้จะเป็นไปได้ก็เฉพาะในช่วงที่ประเทศมีบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยสูงและประชาชนมีความรู้ที่เพียงพอต่อประเด็นปัญหา แต่ในสภาพการณ์ที่ปรากฏ ส่วนราชการยังคงผูกขาดบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายดังเช่นในกรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งเป็นนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ(Technicality) สูง จนสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายได้ ดังนั้น ประชาชนโดยทั่วไปจึงยังไม่สามารถมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

<u>สรุป</u>

องค์การระหว่างประเทศจะสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวกับกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงพาณิชย์ จะมีลักษณะต่างตอบแทนกัน โดยส่วนราชการจะใช้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศมากดดันรัฐบาลในกรณีที่ส่วนราชการไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลปรับนโยบายตามที่ต้องการได้ ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศก็จะได้ประโยชน์จากการผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับแนวนโยบายของตน พร้อมกับได้เรียนรู้กลไกการทำงานในระบบเศรษฐกิจสินค้าเกษตรและอาหารของไทยอย่างใกล้ชิดผ่านสายสัมพันธ์กับส่วนราชการ ส่วนราชการจึงแสดงบทบาทเป็นทั้งผู้เรียกร้อง และเป็นตัวกลางแลกเปลี่ยนในรายละเอียดของขั้นตอนการกำหนดนโยบายระหว่างองค์การระหว่างประเทศและฝ่ายการเมือง โดยกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำ(Bureaucratic Elite)ในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยยังมี

ความโดดเด่น เนื่องจากกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำดังกล่าว เป็นกลุ่มที่คลุกคลีอยู่กับลักษณะเฉพาะของเทคนิควิชาการ(Technicality)ที่มีความเฉพาะด้าน โดยเฉพาะเทคนิคในทางวิทยาศาสตร์และมาตรฐานที่อ้างอิงอยู่กับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เช่น มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่จะได้รับการยอมรับในมาตรฐานตามความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)นั้น มีการกำหนดเป็นที่ชัดเจนว่าจะต้องอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่มีรายละเอียดซึ่งต้องอ้างอิงอยู่กับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์จึงมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะรับรู้ได้โดยทั่วไปหากปราศจากความรู้ทางเทคนิคในเชิงวิทยาศาสตร์ จึงทำให้ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการตัดสินใจทำได้เพียงให้ความเห็นชอบตามที่ฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้นำนำเสนอ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่6

การเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ระหว่างประเทศย่อมมีผลกระทบต่อสภาวการณ์ภายในประเทศของไทย ในขณะที่สภาวการณ์ภายในประเทศของไทยเกือบจะไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบมากนักต่อสภาวการณ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทในการกำหนดกติการะหว่างประเทศผ่านองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น องค์การระหว่างประเทศจึงมีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทย ซึ่งในประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้นองค์การการค้าโลก(World Trade Organization : WTO)มีบทบาทสำคัญในการรักษากฎระเบียบทางการค้าให้มีประสิทธิภาพและมีอำนาจในการรักษากฎระเบียบให้บรรลุผลตามเป้าหมายการค้าเสรีโดยยึดมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละด้าน อันได้แก่(1)โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก(Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex) หรือ “Codex” (2)องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(Office International des Epizooties : OIE) และ(3)สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(International Plant Protection Convention : IPPC) โดยทั้ง3องค์การมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ โดย องค์การการค้าโลก(WTO)จะใช้มาตรฐานดังกล่าวในการบังคับใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non Tariff Barrier : NTB)ตามความตกลงขององค์การการค้าโลก ซึ่งมีความตกลงที่สำคัญอยู่2ประการ คือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) และ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) โดยองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้จะสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวกับกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงพาณิชย์ จะมีลักษณะต่างตอบแทนกัน โดยส่วนราชการจะใช้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศมากดดันรัฐบาลในกรณีที่ส่วนราชการไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลปรับนโยบายตามที่ต้องการได้ ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศก็จะได้ประโยชน์จากการผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับแนวนโยบายของตน พร้อมกับได้เรียนรู้กลไกการทำงานในระบบเศรษฐกิจสินค้าเกษตรและอาหารของไทยอย่างใกล้ชิดผ่านสายสัมพันธ์กับส่วนราชการ ส่วนราชการจึงแสดงบทบาทเป็นทั้งผู้เรียกร้อง และเป็นตัวกลางแลกเปลี่ยนในรายละเอียดของขั้นตอนการกำหนดนโยบายระหว่างองค์การระหว่างประเทศ

และฝ่ายการเมือง โดยกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำ(Bureaucratic Elite)ในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยยังมีความโดดเด่น เนื่องจากกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำดังกล่าว เป็นกลุ่มที่คลุกคลีอยู่กับลักษณะเฉพาะของเทคนิควิชาการ(Technicality)ที่มีความเฉพาะด้าน โดยเฉพาะเทคนิคในทางวิทยาศาสตร์และมาตรฐานที่อ้างอิงอยู่กับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เช่น มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่จะได้รับการยอมรับในมาตรฐานตามความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)นั้น มีการกำหนดเป็นที่ชัดเจนว่าจะต้องอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่มีรายละเอียดซึ่งต้องอ้างอิงอยู่กับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์จึงมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะรับรู้ได้โดยทั่วไปหากปราศจากความรู้ทางเทคนิคในเชิงวิทยาศาสตร์ จึงทำให้ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการตัดสินใจทำได้เพียงให้ความเห็นชอบตามที่ฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้นำนำเสนอ

การเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เกิดจากการที่ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก ต้องปฏิบัติตามความตกลงเกี่ยวกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในส่วนที่ว่าด้วยการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) ดังมีรายละเอียดการเข้าสู่วาระนโยบาย ดังต่อไปนี้

(1) กระแสปัญหา

การเติบโตทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรปซึ่งต่อมากลายเป็นสหภาพยุโรป และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น ทำให้โครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือ ความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ลดลง เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นศูนย์อำนาจแห่งเดียวในระบบทุนนิยมโลกอีกต่อไป รวมทั้ง ภายในกลุ่มประเทศโลกที่สามเอง ศักยภาพทางเศรษฐกิจก็ได้เติบโตขึ้นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการกำเนิดขึ้นของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่(Newly Industrialized Countries : NICs) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกดังกล่าวทำให้ฐานะการแข่งขันระหว่างประเทศและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ(Comparative Advantage)ของประเทศต่างๆเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้นหากประเทศสมาชิก GATT (General Agreement on Tariff and Trade)ยึดมั่นในหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมและต้องการประโยชน์จากหลักการดังกล่าว ก็ควรที่จะต้องปรับโครงสร้างการผลิตตามการเปลี่ยนแปลงในด้านความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ แต่ในความเป็นจริงกลับกลายเป็นว่า ประเทศมหาอำนาจต่างไม่ยอมปรับโครงสร้างการผลิตของตน เนื่องจากแรงกดดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศและการดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศด้วยการสร้างอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี(Non-tariff Barriers) ในขณะเดียวกันก็อาศัยบทบัญญัติในส่วนที่เป็นช่องทางในการหลบเลี่ยงการปฏิบัติตาม

ข้อบังคับของ GATT(Escape Clause)เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่ถึงแม้ว่า การดำเนินการดังกล่าวจะไม่ละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT แต่ก็ขัดกับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศมหาอำนาจใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าในการบังคับให้ประเทศคู่ค้าจำต้องลงนามในข้อตกลงการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ(Voluntary Export Restraints)

แต่อย่างไรก็ตาม GATT ก็ประสบความสำเร็จพอสมควรในการผลักดันให้ประเทศสมาชิกลดอากรขาเข้าเพื่อส่งเสริมการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ แต่การเจรจาเพื่อลดภาษีศุลกากรส่วนใหญ่เป็นเรื่องของสินค้าหัตถอุตสาหกรรม โดยที่สินค้าเกษตรและวัตถุดิบได้ประโยชน์จากการเจรจาดังกล่าวน้อยมาก นอกจากนี้ ประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ต่างมีนโยบายให้การอุดหนุนการผลิตการเกษตรของประเทศตน ซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเกินที่ผิดธรรมชาติ และมีส่วนสำคัญในการกดราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น พัฒนาการของ GATT และนโยบายของประเทศมหาอำนาจไม่เพียงแต่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาที่ต้องพึ่งพิงสินค้าเกษตรเป็นสินค้าออกเท่านั้น แต่ยังเป็นการซ้ำเติมสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้อีกด้วย

การค้าสินค้าเกษตรเป็นประเด็นปัญหาที่ GATT พยายามหลีกเลี่ยงตลอดมา เพราะเป็นความขัดแย้งที่ประสานกันยากระหว่างประเทศใหญ่ที่สำคัญ และมีแนวความคิดเกี่ยวกับการปกป้องภาคเกษตรกรรมที่ต่างกันทั้งในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น แต่ในการเจรจารอบอุรุกวัยที่ประชุม GATT สามารถสร้างบรรยากาศของความประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง จนกระทั่งมีข้อตกลงให้มีการปฏิรูปภาคเกษตรในประเทศภาคีทุกประเทศ โดยมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ทางการค้าให้มีการลดการจำกัดการนำเข้าและลดการอุดหนุนภาคเกษตรที่มีผลเป็นการบิดเบือนการค้า

ผลงานชิ้นสำคัญอีกประการหนึ่งของการเจรจารอบอุรุกวัยก็คือ การตกลงให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(World Trade Organization: WTO) ขึ้นทำหน้าที่แทนและรับช่วงงานจาก GATT เพื่อให้กลไกการบริหารและการรักษากฎระเบียบทางการค้ามีประสิทธิภาพและมีอำนาจในการรักษากฎระเบียบให้บรรลุผลตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ซึ่งองค์การการค้าโลกนั้นมีฐานะอยู่ในระดับเดียวกันกับธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีการจัดตั้งขึ้นเมื่อ 1 มกราคม พ.ศ. 2538(ค.ศ.1995) (อุดม, 2543:336)

วัตถุประสงค์สำคัญของการมีกฎกติกาการค้าระหว่างประเทศ คือ เพื่อลดหรือขจัดปัญหาจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า(Protectionist Measures)ของประเทศต่างๆเพื่อจำกัดการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากการกีดกันทางการค้าไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดๆย่อมส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อต้นทุนการผลิต ซึ่งทำให้ลดการขยายตัวของการค้า ซึ่งมาตรการกีดกันทางการค้าแบ่งออกได้เป็น2กลุ่ม คือ มาตรการทางภาษีศุลกากร(Tariff Measures) และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non-tariff Measures) แต่ ภายหลังการกำเนิดขององค์การการค้าโลก มาตรการกีดกันทางการค้าได้

เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัดมาตรการทางภาษีไว้อย่างชัดเจน และเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าจากการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีให้น้อยลง องค์การการค้าโลกจึงมีความตกลงที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น3กลุ่ม คือ (1)กลุ่มความตกลงที่เกี่ยวกับระเบียบกระบวนการด้านการนำเข้าส่งออกสินค้า (2)กลุ่มความตกลงที่เกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน และ(3)กลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้า ซึ่งกลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้านั้น สามารถแบ่งได้เป็น ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) เช่น มาตรการเกี่ยวกับโรคพืช สัตว์ แมลงและสารตกค้าง และ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) เช่น การติดฉลากสินค้าเกษตรและอาหาร และการบรรจุหีบห่อ

ความตกลงทั้ง2ประการมีความสำคัญเพราะเป็นความตกลงที่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกส่วนใหญ่นำมาบังคับใช้โดยอ้างถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ปัญหาการก่อการร้ายสากล สภาพการณ์การแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ปัญหาการปนเปื้อนของสารพิษในสินค้าเกี่ยวกับอาหาร รวมทั้งปัญหาความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มาจากพืชหรือสัตว์ที่ดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งปัญหาต่างๆเหล่านี้ยิ่งทำให้การนำมาตรการตามความตกลงทั้ง2ประการดังกล่าวถูกนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น

ผลของการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ทำให้ประเทศต่างๆต้องเปิดตลาดโดยการลดภาษีศุลกากรและยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้า รวมทั้งมาตรการอุดหนุน จึงทำให้ประเทศต่างๆต้องพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อเพิ่มศักยภาพของการแข่งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะปัจจุบันที่การแข่งขันทางการค้าทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้น ประเทศผู้นำเข้าจึงมีการนำมาตรการรูปแบบใหม่ๆมาใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้ามากขึ้น รวมทั้ง มีแรงผลักดันที่นำไปสู่การใช้ข้ออ้างบางประการเพื่อออกมาตรการกีดกันการค้าในรูปแบบใหม่ๆ ได้แก่

(1) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภค ซึ่งผู้บริโภคมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับเรื่องผลกระทบต่อสุขอนามัยมากขึ้น และความกังวลดังกล่าวส่งผลให้ผู้บริโภคให้ความสำคัญในเรื่องวัตถุดิบ ขั้นตอนการผลิต และความปลอดภัยของสุขภาพอนามัย ทำให้มีการกำหนดมาตรฐานสินค้านำเข้าที่สูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ โดยอ้างเรื่องสุขภาพอนามัยจนกลายเป็นการกีดกันทางการค้า

(2) ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กล่าวคือ ในยุคแห่งโลกการค้าไร้พรมแดน ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการขยายตัวของการค้าและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้รูปแบบและวิธีปฏิบัติทางการค้าในอนาคตเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็ว เช่น การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในกระบวนการทางศุลกากร

เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า การใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) และการกำหนดมาตรฐานสินค้าและบริการระหว่างประเทศในระดับที่สูงขึ้น

(3) ช่องว่างของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศ กล่าวคือ ระดับการพัฒนาประเทศมาตรฐานการครองชีพ สภาพความเป็นอยู่ของสังคมที่แตกต่างกันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา ทำให้เกิดความแตกต่างในการใช้และการยอมรับมาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้น ความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีจึงมีความสำคัญและได้รับความสนใจในการนำไปบังคับใช้เพิ่มขึ้นท่ามกลางสภาวการณ์ที่มาตรการทางภาษีมีบทบาทลดลง ซึ่งความตกลงทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีซึ่งเป็นความตกลงที่สำคัญต่อมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้นได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT)

1.1ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT)

ภายหลังการกำเนิดขององค์การการค้าโลก(WTO) มาตรการกีดกันทางการค้าได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Barriers: NTB) มากขึ้น เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัดมาตรการทางภาษี (Tariff Barriers: TB) ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงขององค์การการค้าโลกมีความตกลงที่สำคัญในกลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าอยู่สองประการ คือ

(1)ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measure : SPS) โดยกำหนดให้มีการใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เพื่อความจำเป็นในการปกป้องสุขภาพและชีวิตมนุษย์ สัตว์และพืช โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้ง มาตรการที่ใช้ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรฐานตามใจชอบซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการค้า ซึ่งความตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)เป็นความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าอาหารค่อนข้างมาก แต่ในอดีตนั้น ความตกลง GATT ไม่ได้ให้ความชัดเจนและโปร่งใสในการนำมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)มาใช้ เพียงแต่ระบุไว้ว่าให้ประเทศภาคีสมาชิกยอมรับการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS)(GATT, 1947:Article20(b)) แต่ไม่ได้ระบุรายละเอียดที่ชัดเจนพอ ดังนั้น หลายประเทศจึงได้นำมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)มาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า เช่น ประเทศอิตาลีระงับการนำเข้าปลาหมึกแช่แข็งของไทยโดยอ้างว่ามีสารแคดเมียมสูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้เป็นต้น ดังนั้น ในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ประเทศภาคีสมาชิกส่วนใหญ่จึงได้ร่วมกันผลักดันให้มีความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)เพื่อเป็นกฎระเบียบ

การค้าระหว่างประเทศที่จะคอยควบคุมดูแลการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)ให้ชัดเจน โปร่งใส และมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มารองรับ เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศต่างๆนำมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)มาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า

(2)ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT) โดยมีการปรับปรุงกฎระเบียบเดิมให้มีความรัดกุม เป็นธรรม และโปร่งใสยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกฎข้อบังคับด้านเทคนิคและมาตรฐาน รวมทั้งการทดสอบและระเบียบการรับรอง และให้ครอบคลุมถึงกระบวนการผลิตและวิธีการผลิตด้วย ทั้งนี้ การออกกฎระเบียบดังกล่าวจะต้องอิงกับระบบมาตรฐานระหว่างประเทศ ยกเว้นบางกรณี เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการป้องกันการหลอกลวง เป็นต้น ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)จึงเป็นความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐาน และกฎระเบียบทางด้านเทคนิค หรือกฎระเบียบทางวิชาการของสินค้า โดยมาตรฐานสินค้าที่กำหนดขึ้นไม่เป็นการบังคับ (Voluntary) ซึ่งอาจกำหนดขึ้นโดยโรงงานหรือองค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล ในขณะที่การกำหนดกฎระเบียบทางด้านเทคนิคเป็นข้อผูกมัดที่ต้องปฏิบัติตาม(Mandatory) ซึ่งความตกลงมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนามาตรฐานและระบบการประเมินเพื่อรับรองคุณภาพ (Conformity Assessment Systems)ระหว่างประเทศ และจะต้องไม่ใช้ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า ซึ่งความตกลงดังกล่าวใช้กับสินค้าทุกชนิดทั้งสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร ยกเว้นสินค้าที่มีการจัดซื้อโดยรัฐ นอกจากนี้ ความตกลงนี้จะไม่ครอบคลุมมาตรการด้านสุขอนามัยที่อยู่ภายใต้ความตกลงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)แล้ว อีกทั้ง ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)จะต้องเป็นการถือปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างสินค้านำเข้า และสินค้าที่ผลิตในประเทศ นั่นคือต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติกับการนำเข้า ไม่เป็นการจำกัดการค้า และจะต้องใช้มาตรฐานระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานในการจัดทำกฎระเบียบของประเทศตน

ดังนั้น มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และมาตรการตามความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)จึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้น เพราะเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารไม่ให้เกิดโทษต่อชีวิตและ/หรือผลเสียต่อสุขภาพชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าซึ่งอยู่ภายใต้ความตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) เพื่อเหตุผลด้านความปลอดภัย ประเทศนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจึงใช้มาตรการนี้ต่อสินค้าที่นำเข้า แต่มีบางกรณีที่ประเทศนำเข้าอ้างใช้มาตรการนี้เพื่อซ่อนเร้นและใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งการกำหนดมาตรการดังกล่าวจะต้องมีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ และต้องเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดย3องค์การ คือ Codex ว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร OIE ว่าด้วยมาตรฐานการควบคุมโรคของสัตว์ และ IPPC

ว่าด้วยมาตรฐานการอารักขาพืช แต่ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่มาตรฐานระหว่างประเทศไม่ครอบคลุม ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรฐานขึ้นเอง แต่จะต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มารองรับ

1.2ประเทศไทยกับความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT)

อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นกรอบและทิศทางที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศสมาชิก ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าไปร่วมเป็นภาคีสมาชิก

พฤติกรรมของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอาจจำแนกเป็น2 ประเภท คือ(รังสรรค์, 2546:30)

(1) การยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ นั่นคือ การยอมจำนนต่อประเทศมหาอำนาจที่มีอำนาจเหนือกว่า (Relational Power Behavior)

(2) การไม่ยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ และพยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบดังกล่าว (Meta-power Behavior)

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมักจะมีบทบาทไม่มากนักในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และบทบาทในด้านนี้ของประเทศไทยค่อนข้างนุ่มนวลโดยพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงตนอย่างแข็งกร้าว ดังนั้น พฤติกรรมส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยมักปรากฏออกมาในรูปของการยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่

ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก จึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS Agreement) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT Agreement) โดยได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีแล้ว ยังเป็นการยกระดับบทบาทผู้นำของไทยในกรอบการเจรจาขององค์การการค้าโลก ดังนั้น ด้วยความตกลงระหว่างประเทศ ภายใต้การเป็นภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก ทำให้ประเทศไทยจะต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานและการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงผู้บริโภค(From Farm to Table) เพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก

การที่ประเทศไทยดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)นั้น ในแง่ของการค้าระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกด้วยกัน เพราะจะต้องเป็นไปตามหลักการการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศสมาชิก(Most Favored-nation Treatment) และต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างมาตรการที่ใช้กับ

คนในประเทศและมาตรการที่ใช้กับประเทศสมาชิกอื่นๆ(National Treatment) ซึ่งประเทศไทยจะต้องกำหนดความเสี่ยงที่ยอมรับได้(Appropriate Level)ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดระดับของการคุ้มครองที่เหมาะสมและจำเป็นของประเทศตน โดยวัดจากค่าความเสียหายทั้งในแง่ผลทางเศรษฐกิจและทางกายภาพ เช่น การสูญเสียการขายเนื่องจากแมลงศัตรูพืชหรือโรค เป็นต้น อีกทั้ง ประเทศไทยยังต้องยอมรับเงื่อนไขและวิธีที่แตกต่างกันไปของแต่ละประเทศ เช่น ภูมิศาสตร์และอากาศที่ต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้นี้จะต้องมีความสม่ำเสมอ(Consistency) นั่นคือ ต้องไม่กำหนดอย่างไม่มีเหตุผลและกระทำตามอำเภอใจ และต้องไม่มีระดับที่ต่างกันในสถานการณ์เดียวกัน นอกจากนี้ ประเทศไทยจะต้องมีการใช้มาตรการอย่างเท่าเทียมกัน(Equivalence) นั่นคือ ประเทศไทยจะต้องแสดงให้ประเทศนำเข้าเห็นว่ามาตรการของประเทศไทยได้บรรลุระดับของการคุ้มครองที่กำหนดโดยประเทศนำเข้า ดังนั้นเพื่อการนี้ประเทศไทยจึงต้องอนุญาตให้ประเทศนำเข้าทำการตรวจสอบและทดสอบมาตรการ เช่น การที่สหภาพยุโรปได้ส่งตัวแทนมาตรวจสอบโรงงานประมงของไทย เป็นต้น

อีกทั้ง ประเทศนำเข้าจะต้องยอมรับแนวคิดเรื่องเขตปลอดแมลงศัตรูพืชหรือโรค และเขตที่มีการระบาดของแมลงศัตรูพืชหรือโรคน้อย ซึ่งนัยยะในทางปฏิบัติก็คือ ประเทศนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจะไม่สามารถปฏิเสธการนำเข้าจากเขตดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะมีโรคระบาดอยู่ในพื้นที่อื่นของประเทศส่งออก โดยประเทศส่งออกมีหน้าที่ต้องพิสูจน์สภาพปลอดโรคของเขตที่อ้าง และต้องอนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศนำเข้าเข้ามาทดสอบและตรวจสอบเขตดังกล่าว

โดยสรุป นับตั้งแต่การเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป การเติบโตของประเทศญี่ปุ่นและการกำเนิดของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่(NICs) ส่งผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นศูนย์อำนาจแห่งเดียวในระบบทุนนิยมอีกต่อไป รวมทั้งการเกิดสภาวการณ์การกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศด้วยอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี อันเป็นการขัดกับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ดังนั้น เมื่อ GATT ได้มีการพัฒนาเป็นองค์การการค้าโลก(WTO)จากการประชุมรอบอุรุกวัย จึงทำให้เกิดความตกลงเกี่ยวกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีขึ้น โดยในกลุ่มความตกลงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้ามีความตกลงที่สำคัญสองประการคือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) ซึ่งเป็นความตกลงหลักที่องค์การการค้าโลกใช้เป็นกลไกในการรักษาหลักการการค้าแบบเสรี โดยยึดมาตรฐานทางวิทยาศาสตร์ตามมาตรฐานขององค์กรระหว่างประเทศที่รับผิดชอบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละด้านอันได้แก่ FAO/WHO(Codex) OIE และIPPC ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกจึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS Agreement) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT Agreement) โดยได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้น เนื่องจากกลุ่มผู้นำโดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้นำ(Bureaucratic Elite) ซึ่งหมายถึง

ข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายในองค์กรราชการที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและสมาชิกในองค์กรนั้นโดยการใช้อำนาจหน้าที่(Authority)ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้และความเชี่ยวชาญในทางวิชาชีพ(Professional Expertise)เป็นส่วนสำคัญในการแสดงบทบาทสำคัญในการริเริ่มนโยบาย(Policy Initiation)(Dhiravegin, 1973:2 และลิขิต, 2545:80) โดยข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามความตกลงขององค์กรระหว่างประเทศดังกล่าว ประกอบกับพฤติกรรมส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยมักปรากฏออกมาในรูปของการยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ มากกว่าที่จะขัดขืนและลุกขึ้นคัดค้านเพื่อเปลี่ยนแปลง

แต่อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขต่างๆที่ประเทศไทยต้องยึดถือก็จะต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์พิสูจน์ได้ อธิบายได้ และต้องอ้างอิงกับมาตรฐานขององค์กรระหว่างประเทศในแต่ละด้าน อันได้แก่ FAO/WHO(Codex)สำหรับมาตรฐานอาหารสำเร็จรูป OIEสำหรับมาตรฐานสินค้าสัตว์ และIPPCสำหรับมาตรฐานสินค้าพืช จึงทำให้ข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีโอกาสใช้ลักษณะเฉพาะทางวิชาชีพ(Technicality)ได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งลักษณะเฉพาะทางวิชาชีพดังกล่าวจะเป็นตัวขวางกั้นการเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศระหว่างฝ่ายการเมืองกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ข้าราชการชั้นผู้นำจึงมีบทบาทโดดเด่นในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมาอย่างต่อเนื่อง

นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) อันเป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น และประเด็นเกี่ยวกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีที่มีการก่อตัวมาแล้ว ได้แสดงบทบาทมากขึ้นจากปรัชญาการก่อตั้งองค์การการค้าโลกที่จะให้เกิดการค้าเสรีระหว่างประเทศ จึงมีการลดการใช้มาตรการทางภาษีมาโดยลำดับ ซึ่งมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีก็กำลังเข้ามาแทนที่บทบาทดังกล่าว ดังนั้น ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจึงหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาเป็นวาระสำคัญโดยใช้มาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้ในการอ้างอิงเพื่อการพิจารณาในการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร

(2) กระแสนโยบาย

ภายใต้กระแสการแข่งขันทางการค้าที่ประเทศต่างๆให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการค้าที่พึ่งพิงตลาดต่างประเทศมากยิ่งขึ้น(Outward Looking) ส่งผลให้นโยบายการค้ากลายเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในทุกประเทศ(Engine of Growth) แม้ว่าในระยะแรกของนโยบายการค้าระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี(Multilateral Agreement)อันมีเวทีการเจรจาขององค์การการค้าโลก(WTO)เป็นหลักจะดำเนินงานมาได้อย่างประสบความสำเร็จและนำไปสู่ข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตรและอาหาร อันได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับ

มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ที่ทำให้การค้าสินค้าเกษตรและอาหารมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในการเจรจารอบต่อๆมาขององค์การการค้าโลก(WTO) ประเทศสมาชิกต่างมีความคิดแบ่งออกเป็นกลุ่มๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการอุดหนุนภาคเกษตรซึ่งประเทศพัฒนาแล้วได้พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการหยิบยกขึ้นมาเจรจารอบใหม่ ส่งผลให้การเจรจาไม่คืบหน้าและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นหลายประเทศจึงหันมาใช้การเจรจาในระดับทวิภาคี(Bilateral Agreement)เป็นเครื่องมือในการเร่งเปิดการตลาดกับประเทศคู่ค้าได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งนโยบายการค้าในลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลต่อการค้าสินค้าเกษตรและอาหารเป็นอย่างมาก เนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านระบบความปลอดภัยในอาหารของแต่ละประเทศยังคงมีความแตกต่างกัน ซึ่งข้อกำหนดภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเต็มที่ เพราะระบบมาตรฐานต่างๆที่ความตกลงทั้ง2ใช้เป็นมาตรฐานในการอ้างอิงอันได้แก่ Codex OIE และIPPC นั้น มีพัฒนาการไปอย่างเชื่องช้า อีกทั้งระบบมาตรฐานใหม่ๆที่ได้ข้อยุติแล้วมักเป็นมาตรฐานที่รองรับระบบมาตรฐานของประเทศที่เป็นผู้นำในด้านการพัฒนาระบบความปลอดภัยของอาหาร เช่น การติดฉลากอาหารที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวอ้าง(Food Claims)ที่ Codex ได้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานไปแล้ว ก็เป็นเรื่องที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการและออกเป็นกฎหมายมาก่อนหน้าแล้ว ซึ่งการมีมาตรฐานภายใน Codex ที่ได้ข้อยุติในลักษณะนี้ ทำให้ประเทศที่มีความพร้อมในการดำเนินการสามารถใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธการนำเข้าจากประเทศส่งออกภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) ซึ่งทำให้ประเทศผู้ส่งออกจะต้องเร่งปรับปรุงมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศตนเพื่อให้ทันต่อกฎเกณฑ์ใหม่ๆอย่างรวดเร็ว เพราะหากไม่ปฏิบัติตามจะยิ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตและส่งออกได้ ทำให้ประเทศผู้ส่งออกที่มีความก้าวหน้าทางด้านกฎหมายตลอดจนมีความตระหนักถึงปัญหาด้านความปลอดภัยในระดับที่ต่ำกว่าต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมที่ต้องเร่งดำเนินการให้ได้อย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกัน สำหรับประเด็นของข้อกำหนดหรือมาตรฐานที่ยังไม่ได้ข้อยุติหรือยังคงเป็นปัญหาที่จะต้องอภิปรายภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)นั้น รูปแบบการค้าในลักษณะทวิภาคีก็จะยิ่งส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประเทศคู่เจรจาที่มีระดับความปลอดภัยในสินค้าเกษตรและอาหารต่ำกว่าก็จะต้องยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่ประเทศคู่ค้ากำหนดเพื่อให้สามารถเปิดตลาดได้ และหากไม่สามารถยกระดับความปลอดภัยในสินค้าเกษตรและอาหารให้ได้ประเทศคู่เจรจาอาจกำหนดเงื่อนไขอื่นๆนอกเหนือจากประเด็นความปลอดภัยในสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มเติมจนอาจทำให้การค้าสินค้าเกษตรและอาหารต้องได้รับผลกระทบอย่างมากจากรูปแบบการค้าแบบทวิภาคีได้ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ต้องการยกระดับความปลอดภัยในสินค้า

เกษตรและอาหารอาจใช้เวทีการเจรจาในแบบทวิภาคีเป็นช่องทางในการรับความช่วยเหลือเพื่อยกระดับความปลอดภัยในสินค้าเกษตรและอาหารภายในประเทศให้สูงทัดเทียมกับมาตรฐานสากลได้ เนื่องจากบุคลากรในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมภายในประเทศจะสามารถเรียนรู้ถึงความสำคัญตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วเพื่อนำไปสู่การสร้างความพร้อมให้กับภาคเกษตรและอุตสาหกรรมในเรื่องความปลอดภัยของอาหารได้อย่างเข้มแข็ง ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความปลอดภัยในสินค้าเกษตรและอาหารจึงมีความเป็นพลวัตรสามารถปรับตัวให้เข้ากับรูปแบบการค้าได้ทั้งในแบบพหุภาคีและแบบทวิภาคี ซึ่งจะนำไปสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานภายใต้นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารในระดับชาติ

ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) เป็นความตกลงที่ยึดมาตรฐานขององค์การหลักที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศในแต่ละด้านตามหลักวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย โดยองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวมีอยู่3องค์การหลัก ได้แก่

(1) โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก (Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex) หรือ “Codex” มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานอาหาร

(2) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties: OIE) มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรจากสัตว์

(3) สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention: IPPC) มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรจากพืช

กล่าวคือ ทั้ง3องค์การมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ โดย องค์การการค้าโลก(World Trade Organization : WTO)จะใช้มาตรฐานดังกล่าวในการบังคับใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non Tariff Barrier : NTB)ตามความตกลงขององค์การการค้าโลก ซึ่งมีความตกลงที่สำคัญอยู่2ประการ คือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) เช่น มาตรการเกี่ยวกับโรคพืช สัตว์ แมลงและสารตกค้าง และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) เช่น การติดฉลากสินค้าเกษตรและอาหาร และการบรรจุหีบห่อ

ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)มีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยอย่างน้อย2ด้าน กล่าวคือ (1)ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า

(TBT)ในตัวของมันเองเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องกำหนด และ(2)เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเข้าสู่ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)แล้ว ความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวย่อมเป็นข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

2.1ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ในฐานะนโยบาย

การเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจหรือความตกลงระหว่างประเทศเป็นนโยบายที่จะต้องตัดสินใจ ซึ่งกระบวนการตัดสินใจมักจะจำกัดอยู่ภายในฝ่ายการเมืองโดยคณะรัฐมนตรีและกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยที่ประชาชนมักจะไม่มีส่วนร่วมแต่ประการใด โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรนั้น มักจะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในหลายต่อหลายกรณี ยังไม่มีโอกาสรับรู้อีกด้วย เช่น ในกรณีการเข้าเป็นสมาชิกGATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ในปีพ.ศ.2525 (ค.ศ.1982) นั้น ก็เกิดจากการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองโดยคณะรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว (รังสรรค์, 2546:35) โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งๆที่เป็นนโยบายที่ก่อผลกระทบต่อสังคมและประชาชนอย่างมาก เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะโครงสร้างส่วนบนของไทยเอื้ออำนวยให้เป็นเช่นนั้น เพราะระบอบการเมืองการปกครองของไทยมีลักษณะค่อนไปทางเผด็จการและคณาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่

กระบวนการตัดสินใจเพื่อเข้าร่วมความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการตัดสินใจเข้าร่วมความตกลงระหว่างประเทศที่ยังจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้นำในส่วนของคณะรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้นำ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารได้ตระหนักถึงความสำคัญของความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)จากการที่ในปัจจุบันประเทศต่างๆทั่วโลกต่างให้ความสำคัญในการผลิตอาหารเพื่อให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค(Consumer Food Safety)แทบทั้งสิ้น แต่ในอดีตนั้น ประเด็นความปลอดภัยในอาหารยังคงมีการกล่าวถึงในวงจำกัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ที่คลุกคลีอยู่กับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เมื่อการพัฒนาและการคิดค้นเครื่องมือในการผลิต การตรวจสอบ ตลอดจนการจัดทำผลการศึกษาด้านความเสี่ยงของอาหารมีเพิ่มมากขึ้น ประเด็นด้านความปลอดภัยของอาหารจึงถูกหยิบยกขึ้นมาสู่เวทีสาธารณะเป็นลำดับ โดยมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารในระยะเริ่มต้นมีลักษณะเป็นมาตรฐานแบบสมัครใจ(Voluntary Basis) แต่มาตรฐานที่กำหนดขึ้นในระยะเริ่มต้นนี้ยังคงมีความแตกต่างทั้งในขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกันอยู่เป็นจำนวนมาก โดยตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวอย่างมากในด้าน

ความปลอดภัยของอาหารทั่วโลกได้แก่ การประกาศนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรป(White Paper)เมื่อปีพ.ศ.2544(ค.ศ.2001) และปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่11 กันยายน พ.ศ.2544(ค.ศ.2001) ซึ่งในส่วนของนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารของสหภาพยุโรปนั้นมุ่งเน้นที่จะให้ความสำคัญกับการนำหลักวิทยาศาสตร์(Scientific Evidence)มาใช้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปก็ยังคงสงวนท่าทีในการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารหากมีข้อสงสัยว่าสินค้าเกษตรและอาหารมีความไม่ปลอดภัยต่อการบริโภคภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้า(Precautionary Principle) เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารในหลายประเด็นยังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทำให้หลักการนี้ได้รับการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2544(ค.ศ.2001) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเด็นปัญหาของการห้ามหรือตรวจสอบการนำเข้าอย่างเข้มงวดแม้ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ก็ถูกนำมาใช้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากบริบทของการตรวจสอบและการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารได้เปลี่ยนไป จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารเพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันประเทศต่างๆยังจะต้องเพิ่มการตรวจสอบอาหารเพื่อป้องกันการก่อการร้าย(Terrorism)มากยิ่งขึ้นอีกด้วย ทำให้ประเด็นการก่อการร้ายถูกตอกย้ำว่ามีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารและการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ก่อการร้ายอาจมีเจตนาในการปนเปื้อนเชื้อโรค(Deliberated Contaminants)มากับอาหารเพื่อหวังผลในการสร้างความเสียหายให้กับประเทศผู้นำเข้า ซึ่งในประเด็นนี้เองจึงทำให้รูปแบบการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารเปลี่ยนไป นั่นคือ ระบบการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารที่ยังไม่มีการนำหลักฐานทางวิทยาศาสตร์(Non-scientific Evidence)เริ่มมีความชอบธรรมในการดำเนินการมากยิ่งขึ้นดังจะเห็นได้จากภายใต้กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายในปีพ.ศ.2545(Bio-terrorism Act ในปีค.ศ.2002)ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รูปแบบการป้องกันประเทศอันเนื่องมาจากการก่อการร้ายโดยปนเชื้อโรคในอาหารก็เริ่มถูกนำมาใช้ในหลายประเทศเพิ่มมากขึ้น เช่น สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ความจำเป็นในการป้องกันผู้บริโภคทั้งจากปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารและการป้องกันการก่อการร้ายได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารขึ้นมาใหม่ เช่น การดำเนินการด้านจดทะเบียนผู้ประกอบการส่งออกอาหารขึ้นใหม่ การใช้ระบบการตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของการผลิต(Traceability)ที่เพิ่มความซับซ้อนในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการทำให้รูปแบบการบริหารและการควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร ตลอดจนกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและอาหารมีความยุ่งยากและซับซ้อนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บทบาทโดยเฉพาะขององค์การการค้าโลกคือ การส่งเสริมการค้าเสรี ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนรูปแบบมาตรการทางการค้า จากการใช้มาตรการทางภาษี(Tariff Barrier)มาสู่การใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non Tariff Barrier)เพิ่มขึ้น โดยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงขององค์การการค้า

โลกมีความตกลงที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) เช่น มาตรการเกี่ยวกับโรคพืช สัตว์ แมลงและสารตกค้าง และ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) เช่น การติดฉลากสินค้าเกษตรและอาหาร และการบรรจุหีบห่อ ทำให้รัฐบาลไทยหันมาตระหนักต่อประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐาน โดยมีนายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีรัฐบาลนายชวน ได้มีมติเมื่อ 27มิถุนายน พ.ศ.2543 (ค.ศ.2000) เห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานเสนอให้มีการเชื่อมโยงระบบมาตรฐานของประเทศและแต่งตั้งคณะทำงานด้านมาตรฐานเพื่อกำหนดแนวทางการทำงานในการดำเนินการด้านมาตรฐานให้เป็นไปตามพันธกรณีที่มีต่อองค์การการค้าโลก โดยให้ดำเนินการในสาขาอุตสาหกรรมอาหารและสินค้าเกษตรแปรรูปเพื่อเป็นแม่แบบ และได้กำหนดแนวทางการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานด้านมาตรฐาน รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ต่อมารัฐบาลนายชวน ยังได้มีมติเมื่อ 17ตุลาคม พ.ศ.2543(ค.ศ.2000) ให้สำนักมาตรฐานและตรวจสอบสินค้าเกษตร(สมก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานกลาง(National Focal Actor) ในการประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของกระทรวงสาธารณสุขเพื่อลดความเสี่ยงของประชาชนผู้บริโภคที่ได้รับโรคจากแมลงและศัตรูพืช

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลมาเป็นรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2545 (ค.ศ.2002) ให้จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.)ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นการยกระดับหน่วยงานจากสำนักมาตรฐานและตรวจสอบสินค้าเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขึ้นเป็นสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมโดยมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) ออกมารองรับสถานภาพตามกฎหมายของหน่วยงานและโอนภารกิจจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ด้านมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(การร่วมกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศ และพันธกรณีของการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกในเรื่องสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช)มายังสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พร้อมกันนี้คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในรูปแบบของพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะ

จึงเห็นได้ว่าความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยเฉพาะความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตก

ลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)เป็นนโยบายที่ประเทศไทยจะต้องตัดสินใจ ซึ่งกระบวนการตัดสินใจก็ยังจำกัดอยู่ในฝ่ายการเมืองและกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำ ดังจะเห็นได้จากการมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการในการดำเนินการด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นการเฉพาะในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และได้รับความสำคัญเพิ่มขึ้นในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขึ้นเป็นการเฉพาะนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของข้าราชการชั้นผู้นำในด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ได้รับการยอมรับในการกำหนดและดำเนินนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นมารับผิดชอบงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศเป็นการเฉพาะ

2.2 ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ในฐานะข้อจำกัดของการดำเนินนโยบาย

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศใด รัฐบาลย่อมมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกติกาและข้อตกลงนั้นๆ ซึ่งกติกาและข้อตกลงเหล่านี้มักจะกลายเป็นข้อจำกัด(Constraints)ในการดำเนินนโยบายต่างๆและบางครั้งยังก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม(Social Cost)ตามมา เช่น การเข้าเป็นสมาชิกGATT ทำให้ประเทศไทยต้องมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของGATT นั่นคือ หลักการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียง(Principle of Non-discrimination) หรือการปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกเยี่ยงประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งอย่างปราศจากเงื่อนไข(Unconditional Most-favored-nation Treatment) ดังนั้น กฎข้อบังคับของGATTจึงกลายเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างๆของรัฐบาลไทย เช่น การส่งเสริมการลงทุนและการส่งเสริมการส่งออกโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ และการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบอื่นๆ ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยการตั้งกำแพงภาษีกลายเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและต้องระมัดระวังมากขึ้นว่าจะละเมิดกฎข้อบังคับของGATTหรือไม่ มิฉะนั้นอาจจะได้รับการตอบโต้จากประเทศสมาชิกGATT โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ

เมื่อประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกที่ตั้งขึ้นมาสานต่อหลักการของGATTในปี พ.ศ.2537 (ค.ศ.1994) ซึ่งประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศผู้ก่อตั้ง จึงเท่ากับเป็นการยอมรับความตกลงระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่โดยนิตินัย ซึ่งองค์การการค้าโลกโดยการยึดมาตรฐานของ FAO/WHO (Codex) OIE และ IPPC จึงต้องทำหน้าที่ดูแลให้ประเทศไทยปฏิบัติตามความตกลงดังกล่าว ซึ่งองค์การการค้าโลกร่วมกับประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายใหญ่ของไทย ได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ได้ร่วมกันผลักดันจนเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ

จากสถานการณ์ทางการค้าของโลกที่มีการแข่งขันอย่างเข้มข้นขึ้นมาก ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าหลักของไทยได้ให้ความสำคัญต่อผู้บริโภคภายในประเทศของตนโดยได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบการค้า เพื่อนำไปสู่มาตรฐานและความปลอดภัยของอาหารที่สูงขึ้น หรืออาจแอบแฝงไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการเมืองและการค้าภายใต้การกำหนดมาตรการต่างๆที่เข้มงวดมากขึ้น พร้อมกับการพัฒนาเทคโนโลยีการตรวจสอบวิเคราะห์ที่ทันสมัยมากขึ้น ซึ่งประเทศผู้ส่งออกจะต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่หากพบว่ามาตรฐานหรือมาตรการต่างๆที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดขึ้นนั้นมีความไม่ชอบธรรมหรือเป็นการเลือกปฏิบัติประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารก็สามารถที่จะเจรจาฟ้องร้องได้ แต่จะต้องอาศัยข้อมูลต่างๆที่มีความเพียบพร้อมทั้งในด้านของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และกฎระเบียบการค้า รวมทั้งข้อตกลงในเชิงลึกเป็นปัจจัยสนับสนุน ตลอดจนอาจจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการในการตอบโต้ทางการค้ารูปแบบอื่นเพื่อช่วยทำให้เงื่อนไขในการเจรจาปัญหาข้อกีดกันทางการค้ายุติหรือเบาบางลง เช่น มาตรการด้านการกักกันและตรวจสอบสินค้านำเข้า(Quarantine Procedure) เป็นต้น ซึ่งมาตรฐานต่างๆที่หลายประเทศเริ่มนำมาใช้ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินการปรับตัวของประเทศไทยซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการที่แตกต่างกันไปตามระดับความสามารถของผู้ประกอบการภายในประเทศและรูปแบบของมาตรฐาน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้บริโภคมีความต้องการในการยกระดับความปลอดภัยของอาหารให้มากขึ้น ระบบการผลิตใหม่ๆ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคก็ถูกคิดค้นและนำมาใช้มากยิ่งขึ้น เช่น ระบบ GMP(Good Manufacturing Practice) GAP(Good Agricultural Practice) และ HACCP(Hazard Analysis and Critical Control Point) เป็นต้น ซึ่งระบบเหล่านี้จะมีความยุ่งยากและซับซ้อนในการปฏิบัติเพิ่มมากขึ้นแก่ประเทศไทยในการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร แต่หากประเทศไทยสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วก็จะเป็นข้อได้เปรียบในการสร้างโอกาสทางการค้าได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารเกิดขึ้นอย่างมากมายทั้งมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปในเวทีการค้าโลก(International Standard) และมาตรฐานที่ยอมรับกันเฉพาะในระดับภูมิภาค(Regional Standard) ซึ่งมาตรฐานเหล่านี้ได้กลายเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทย แต่ประเทศไทยก็จำต้องปฏิบัติตามหากเป็นความต้องการของประเทศคู่ค้าเมื่อมีการหยิบยกขึ้นมาเป็นมาตรฐานในการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารของไทย แต่อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารยังคงมีอย่างต่อเนื่องและมีระบบมาตรฐานใหม่ที่คิดค้นโดยบริษัทเอกชนเพื่อต้องการยกระดับของอาหารให้มีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งในหลายประเทศอาจมีระบบมาตรฐานที่แตกต่างกันออกไป โดยมาตรฐานที่แตกต่างกันนี้ยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นและยังไม่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป ซึ่งในอนาคตหากผู้ผลิตในหลายประเทศเริ่มให้การยอมรับก็จะทำให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารจำเป็นต้องปฏิบัติตามในที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของมาตรฐาน

ระบบที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารให้มีความปลอดภัยนั้นมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะยังคงมีมาตรฐานอื่นๆที่กำหนดในแต่ละประเทศ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้นำไปสู่ปัญหาของการสร้างความเท่าเทียมกันในด้านการค้าสินค้าเกษตรและอาหาร(Equivalency Concept)ที่จะยังคงเกิดขึ้นอีกต่อไปในระบบการค้าสินค้าเกษตรและอาหาร

ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารรายสำคัญของโลก จำเป็นต้องเฝ้าติดตามระบบมาตรฐานต่างๆอย่างใกล้ชิด และจะต้องนำระบบมาตรฐานต่างๆ เหล่านั้นมาประกอบเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทย นอกเหนือจากการที่จะต้องตระหนักถึงความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้นในกระบวนการผลิต รวมทั้งมีผู้ส่งออกและเกษตรกรเป็นจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนที่ไม่สามารถส่งสินค้าเกษตรและอาหารออกไปยังประเทศที่ต้องการให้สินค้าเกษตรและอาหารของไทยมีมาตรฐานตามที่แต่ละประเทศกำหนดและตามมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศจากการที่ประเทศไทยยอมรับในระบบมาตรฐานและความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งยังเป็นการส่งผลให้ประเทศไทยอาจต้องสูญเสียตลาดส่งออกในระดับล่างไปอีกด้วย ทั้งนี้ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารกำลังเผชิญกับประเทศผู้ซื้อที่มีความแตกต่างกันที่หลากหลายมากมายภายใต้ระบบการค้าเสรีทั้งประเทศที่เข้มงวดในมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในการนำเข้า เช่น สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆที่ประเทศไทยกำลังเปิดตลาดใหม่ก็จะไม่เข้มงวดมากนัก เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศบังคลาเทศ และประเทศเปรู เป็นต้น จึงอาจทำให้ประเทศไทยต้องมีมาตรฐานที่ต่างกันในการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อส่งออกไปยังตลาดส่งออกในระดับสูงและตลาดส่งออกในระดับล่าง แต่การมีมาตรฐานที่ต่างกันดังกล่าวอาจสร้างความเคลือบแคลงให้กับตลาดส่งออกในระดับสูงอันได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประเทศเหล่านี้เป็นตลาดหลักในการส่งออกของไทย การพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยจึงยึดมาตรฐานเพื่อการส่งออกไปยังตลาดในระดับสูงเป็นหลักซึ่งจะต้องดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)เป็นพื้นฐานหลัก จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยที่จำต้องแบกรับต้นทุนที่สูงขึ้นในกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร อีกทั้งยังอาจทำให้ประเทศไทยอาจต้องสูญเสียตลาดส่งออกในระดับล่างไป ตลอดจนการที่ต้นทุนในกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารที่สูงขึ้นย่อมส่งผลให้สินค้าเกษตรและอาหารที่ผลิตในประเทศมีราคาสูงขึ้นทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศหันไปบริโภคสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศที่สามารถทำราคาได้ต่ำกว่า ดังจะเห็นได้จากการแพร่หลายของผลไม้จากประเทศจีนในประเทศไทย อีกทั้ง จากการที่ราคาผลผลิต

สินค้าเกษตรและอาหารในประเทศที่มีราคาสูงขึ้นยังทำให้ปริมาณการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่ไม่มีมาตรฐานตามมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)มีสูงขึ้น เช่น กรณีการลักลอบนำเข้ากระเทียมและหอมหัวใหญ่จากประเทศจีน และการลักลอบนำเข้าโคจากพม่า เป็นต้น

โดยสรุป ถึงแม้ว่ากระแสการค้าสินค้าของโลกจะมุ่งหน้าสู่การค้าเสรีที่แต่ละประเทศสามารถทำการค้ากันได้ภายใต้หลักการขององค์การการค้าโลก(WTO) แต่เนื่องจากการเจรจาขององค์การการค้าโลก(WTO)ที่ผ่านมาประสบปัญหาเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นด้านการอุดหนุนภาคเกษตรกรรม ส่งผลให้แต่ละประเทศต่างหันมาเร่งเปิดการเจรจาเพื่อเปิดตลาดการค้าภายใต้เขตการค้าเสรี(Free Trade Area : FTA)กันมากขึ้นเพื่อจะได้สามารถดำเนินการทางการค้าได้สะดวก ซึ่งการเจรจาในลักษณะทวิภาคี(Bilateral)นี้ ได้ทำให้การเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก(WTO)ที่วางอยู่บนพื้นฐานของข้อตกลงร่วมกัน(Multilateral)อยู่ในภาวะชะงักงัน แต่ละประเทศจึงให้ความสำคัญในการใช้เวทีเขตการค้าเสรี(FTA)เพื่อให้บรรลุข้อตกลงได้เร็วขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาการเจรจาในภาคเกษตรกรรมได้เป็นประเด็นหลักที่แต่ละประเทศต่างนำมาเจรจากันเอง ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้ทำให้ความแตกต่างในด้านมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่มีความแตกต่างกันอยู่แล้วยิ่งปรากฏผลที่เด่นชัดมากขึ้น ประเทศคู่เจรจาจะสามารถเจรจาจนบรรลุข้อตกลงในประเด็นที่มีปัญหาได้โดยจะชั่งน้ำหนักของผลประโยชน์ที่ได้จากเขตการค้าเสรี(FTA)ในภาพรวม ซึ่งรูปแบบการเจรจาเหล่านี้จะยิ่งส่งผลกระทบต่อมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่เป็นข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก(WTO)ที่จะยิ่งขาดเอกภาพมากยิ่งขึ้น จนในที่สุดประเด็นที่หาข้อยุติไม่ได้จะกลายเป็นประเด็นการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี(Non-tax Barrier : NTB)ไปในที่สุด ทั้งนี้ หลักการที่ไม่ใช่ภาษีที่แต่ละประเทศมักใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้ง(Dispute)ภายใต้องค์การการค้าโลก(WTO)ก็จะยิ่งขาดน้ำหนักในการนำไปปฏิบัติมากขึ้น และอาจนำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกมากยิ่งขึ้นด้วย อีกทั้งในปัจจุบันประเทศต่างๆได้ให้ความสำคัญในการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคเพิ่มขึ้นจากแต่เดิมที่ประเด็นความปลอดภัยในสินค้าเกษตรและอาหารจะจำกัดอยู่แต่ในเพียงกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ในวงการการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเป็นหลัก(สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยของอาหารและการบริโภคอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข นางสาว ดารณี หมู่ขจรพันธ์ วันที่ 20 ตุลาคม 2548) ประกอบกับเมื่อมีตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวอย่างมากในด้านความปลอดภัยของอาหารทั่วโลกได้แก่ การประกาศนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรป(White Paper)เมื่อปีพ.ศ.2544(ค.ศ.2001) และปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่11 กันยายน พ.ศ.2544(ค.ศ.2001) ซึ่งนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรปนั้นมุ่งเน้นที่การให้ความสำคัญกับมาตรฐานที่อิงอยู่กับหลักการทางวิทยาศาสตร์(Scientific Evidence)เป็นหลัก ในขณะที่นโยบายด้านความปลอดภัยของประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายในปีพ.ศ.2545(ค.ศ.

2002)(Bio-terrorism Act) ซึ่งเป็นผลจากเหตุการณ์การก่อการร้ายในวันที่11 กันยายน พ.ศ.2544 (ค.ศ.2001)นั้นทำให้ระบบการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารที่ยังไม่มีการนำหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาใช้(Non-scientific Evidence)เริ่มมีความชอบธรรมในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น อันเป็นการกลับไปสู่หลักการดั้งเดิมของการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารคือหลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า(Precautionary Principle) (สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการฝ่ายบริการวิชาการ สถาบันอาหาร ดร. อมร งามมงคลรัตน์ วันที่ 14 กรกฎาคม 2548) อันเป็นการกำหนดขึ้นโดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานกลางของนานาชาติโดยการรับรองขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการใช้มาตรฐานที่ไม่เป็นกลางดังกล่าวในการกีดกันทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารในที่สุด และเป็นการขัดกับหลักการการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(NTB)ในการค้าระหว่างประเทศอันเป็นการส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การการค้าโลก(WTO)และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละด้านอันได้แก่ FAO/WHO(Codex) OIE และIPPC ทำให้องค์การระหว่างประเทศจำเป็นที่จะต้องหาแนวร่วมโดยการให้ประเทศต่างๆหันมาให้ความสำคัญกับมาตรฐานกลางระหว่างประเทศต่อไปเพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้ประเทศต่างๆใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(NTB)โดยการแอบแฝงเพื่อการกีดกันทางการค้าได้ องค์การระหว่างประเทศจึงเข้าไปมีความสัมพันธ์กับกลไกที่จะเอื้อให้เกิดการยอมรับความตกลงระหว่างประเทศโดยการผลักดันขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งกลไกที่เป็นตัวเชื่อมโยงให้การผลักดันเพื่อให้เกิดการยอมรับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงระหว่างประเทศของประเทศไทยนั้น ส่วนราชการของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารยังคงเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญในการส่งผ่านความต้องการขององค์การระหว่างประเทศไปยังฝ่ายการเมืองเพื่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายอันเป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารออกมา ดังนั้น ความสำคัญของข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจึงเป็นที่ตระหนักเพิ่มขึ้นแก่องค์การระหว่างประเทศที่ต้องการผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับความตกลงระหว่างประเทศภายใต้องค์การการค้าโลกว่าด้วยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอันได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) ซึ่งยึดมาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การหลักที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละด้านทั้ง FAO/WHO(Codex) OIE และIPPC นั่นคือผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างส่วนราชการของไทยกับองค์การระหว่างประเทศจึงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง

การส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ได้ช่วยให้ประเทศไทยมีความรู้และความเข้าใจในด้านเทคนิคเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และให้ประโยชน์อย่างสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย

มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย บทบาทขององค์การระหว่างประเทศทั้ง Codex OIE และIPPC เน้นหนักในด้านการรักษาระดับความเข้มงวดในการรักษามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร หากประเทศไทยลดระดับความเข้มงวดในการรักษามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ระดับการกระตุ้นให้ตระหนักถึงความสำคัญในการรักษามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจากองค์การระหว่างประเทศถึงส่วนราชการของไทยที่เกี่ยวข้องก็จะมีและกระชั้นชิดขึ้น และแม้เมื่อประเทศไทยจะได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าวแล้ว บทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการสร้างความตระหนักในความสำคัญของการรักษามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารต่อส่วนราชการของไทยก็ยังคงอยู่ ซึ่งบทบาทดังกล่าวขององค์การระหว่างประเทศมีส่วนทำให้ส่วนราชการของไทยเริ่มสนใจปัญหามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารสูงขึ้น ซึ่งสิ่งนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงที่มาของนโยบายโดยการศึกษาการกำหนดนโยบายอย่างเป็นกระบวนการโดยไม่ปฏิเสธและยอมรับว่าปัจจัยภายนอกประเทศมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศ แม้ว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ฝ่ายการเมือง แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายดังกล่าวนั้นมีพัฒนาการและมีกระบวนการก่อตัวขึ้นมาโดยองค์การระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลสารสนเทศและความคิดเห็นเข้าสู่กระบวนการนี้อย่างน่าสนใจ

การปฏิสัมพันธ์(Interaction) ระหว่างผู้มีบทบาทในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย

แบบแผนของการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยขององค์การระหว่างประเทศโดยใช้ช่องทางผ่านผู้มีส่วนร่วมในการผลิตนโยบายโดยนับตั้งแต่เริ่มการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี พ.ศ.2538(ค.ศ.1995) เป็นต้นมา องค์การการค้าโลกมีคุณูปการต่อวงการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยในด้านการส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยผ่านความร่วมมือจาก3องค์การหลักเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศได้แก่ FAO/WHO(Codex) OIE และ IPPC ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ได้ช่วยให้ประเทศไทยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานและการดำเนินนโยบายด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นอันมากและให้ประโยชน์อย่างสำคัญแก่กระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ซึ่งบทบาทขององค์การการค้าโลกนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เน้นหนักในด้านการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการค้าเสรีให้บรรลุผลตามเป้าหมายของข้อตกลงพหุภาคี และข้อตกลงทางการค้าหลายฝ่ายที่จะเกิดขึ้น โดยเปลี่ยนรูปแบบมาตรการทางการค้า จากการใช้มาตรการทางภาษีมาสู่การใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพิ่มขึ้น(สัมภาษณ์ กรรมการรองเลขาธิการ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และรองกรรมการผู้จัดการกลุ่มธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหารเขตประเทศไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ นาย พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล วันที่ 24 มิถุนายน 2548) โดยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงขององค์การการค้าโลกมีความตกลงที่สำคัญอยู่2ประการ คือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) เช่น มาตรการเกี่ยวกับ

โรคพืช สัตว์ แมลงและสารตกค้าง และ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) เช่น การติดฉลากสินค้าเกษตรและอาหาร และการบรรจุหีบห่อ ซึ่งเป็นความตกลงโดยใช้มาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร3องค์การ คือ FAO/WHO(Codex) OIE และIPPC เป็นหลัก โดย3องค์การดังกล่าวจะให้คำแนะนำและนำเสนอสารสนเทศด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทย เช่น สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยจึงได้รับอิทธิพลจากองค์การระหว่างประเทศสูงผ่านการให้คำแนะนำและการนำเสนอสารสนเทศจากองค์การระหว่างประเทศต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้การที่จะกล่าวว่า การตัดสินใจกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยในขั้นสุดท้ายเป็นการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองโดยรัฐบาลเอง เป็นการกล่าวที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะการที่พิจารณาแต่เฉพาะอำนาจการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายนั้นเป็นเพียงการพิจารณาโดยไม่ได้มองการกำหนดนโยบายอย่างเป็นกระบวนการ เกณฑ์การพิจารณาเช่นนี้มีอคติที่จะปฏิเสธหรือไม่ยอมรับว่าปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลส่งผ่านสารสนเทศและคำแนะนำแก่ส่วนราชการจนกระทั่งพัฒนาและนำเสนอเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายโดยมีฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

รูปแบบการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยขององค์การการค้าโลก FAO/WHO(Codex) OIE และIPPC เป็นการใช้ช่องทางผ่านกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำโดยเน้นการสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างกันในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เพราะองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวต่างตระหนักดีว่า ข้าราชการชั้นผู้นำเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ความสัมพันธ์ระหว่าง2กลุ่มนี้เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน กล่าวคือ แต่ละฝ่ายต่างก็ได้รับประโยชน์จากอีกฝ่ายหนึ่ง นั่นคือ ในขณะที่เจ้าหน้าที่องค์การการค้าโลกต้องการผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับแนวนโยบายขององค์การการค้าโลก พร้อมๆกับที่ต้องการเรียนรู้กลไกการทำงานของระบบมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยและลักษณะการบริหารนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่ข้าราชการชั้นผู้นำสามารถให้ความช่วยเหลือได้ ในส่วนของข้าราชการชั้นผู้นำก็ไม่พึงพอใจในนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารบางนโยบาย เช่น กรณีการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง นั่นคือ แต่ละส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารต่างพยายามต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ในงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศซึ่งในปัจจุบันยังมีการกระจายความรับผิดชอบอยู่ในหน่วยงานต่างๆอันได้แก่ สำนักงานมาตรฐาน

ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานตั้งใหม่ที่รัฐบาลมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานกลาง(Single Agency) รับผิดชอบงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ โดยแต่ละส่วนราชการต่างก็อ้างเหตุผลตามความตกลงระหว่างประเทศภายใต้มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศที่ส่วนราชการของตนมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งเหตุผลดังกล่าวเป็นการอ้างต่อฝ่ายการเมืองและส่วนราชการอื่นที่อยู่ในเวทีการต่อรองเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่เพื่อใช้เป็นความชอบธรรมในการคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ในกรณีของส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่มีมาแต่เดิม และในกรณีของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานตั้งใหม่ก็พยายามใช้เหตุผลดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการเพิ่มอำนาจของตน นั่นคือ เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไม่สามารถผลักดันความต้องการของตนต่อฝ่ายการเมืองได้ ส่วนราชการก็จะยืมมือองค์การระหว่างประเทศมากดดันฝ่ายการเมืองให้ปฏิบัติตามความต้องการของตน เช่น การอ้างมติของ Codexของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารต่อฝ่ายการเมืองในการผลักดันเนื้อหาของการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ควรจะมีกฎหมายขึ้นมาดูแลงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของทั้งประเทศเป็นการเฉพาะรวมอยู่ในหน่วยงานเดียว(Single Agency) โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติจะนำเสนอแนวนโยบายต่อฝ่ายการเมือง โดยใช้สถานะของความเป็นหน่วยงานตัวแทนของCodexประจำประเทศไทย ซึ่งนอกจากการอ้างมติของที่ประชุมของCodexต่อฝ่ายการเมืองแล้ว ข้อมูลต่างๆที่นำเสนอต่อฝ่ายการเมืองที่จะนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายออกมา ก็เป็นข้อมูลที่ได้รับจากCodexหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านอาหาร โดยCodexได้นำเสนอข้อมูลใหม่ๆต่อสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอยู่เสมอ นอกจากนั้น Codexยังได้ใช้วิธีการอุดหนุนทุนการวิจัยแก่มหาวิทยาลัยเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารและระบบความปลอดภัยทางด้านอาหารในเชิงนโยบายโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ ประเทศอาเจนตินา ประเทศอินเดีย และประเทศไทย โดยCodexถือเอาประเทศเหล่านี้เป็นตัวแทนของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ในการวิจัยดังกล่าวจะเป็นการรวบรวมและวิเคราะห์สภาพปัญหาภายในประเทศตลอดจนนำเสนอเป็นแนวทาง(Guideline)เพื่อการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว หลังจากนั้น Codexก็จะนำงานวิจัยดังกล่าวไปเผยแพร่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต่อไป(สัมภาษณ์ที่ปรึกษาอาวุโส เครือเบทาโกร ดร. อารยัน ตระหง่าน วันที่ 29 มิถุนายน 2548) ซึ่งด้วยความที่เป็นการวิจัยโดยประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกันเองจึงมีความเป็นไปได้ว่าจะได้รับการยอมรับ เมื่อมีการเผยแพร่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ในส่วนของประเทศไทย งานวิจัยในลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้จาก งานวิจัยเกี่ยวกับการใช้ระบบประกันความปลอดภัยด้านอาหาร(HACCP)ในประเทศไทย งานวิจัยด้านระบบมาตรฐานISO9000 และระบบมาตรฐานGMP แต่งานวิจัยในลักษณะดังกล่าวก็ยัง

ไม่ได้รับความสำคัญอย่างจริงจังจากส่วนราชการ เช่น สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สถาบันอาหาร ทั้งนี้เนื่องจากส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวจะใช้งานวิจัยดังกล่าวเป็นเพียงองค์ประกอบในการสร้างความชอบธรรมต่อแนวทางที่ตนกำหนดขึ้นอีกทีหนึ่ง กล่าวคือ แต่ละส่วนราชการที่มีส่วนรับผิดชอบในการนำเสนอข้อมูลและสารสนเทศต่อฝ่ายการเมืองจะมีแนวทางที่ตนกำหนดไว้ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นแนวทางที่ตนต้องการและสอดคล้องกับความต้องการขององค์การระหว่างประเทศ การใช้ผลการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยจากองค์การระหว่างประเทศจึงถูกส่วนราชการใช้ในการอ้างเพื่อความชอบธรรมในการรองรับแนวทางที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว นอกจากนี้ ในส่วนขององค์การระหว่างประเทศเองก็มีกรอบแนวนโยบายที่ต้องการให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนารับไปดำเนินการกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วเช่นกัน งานวิจัยที่องค์การระหว่างประเทศสนับสนุนทุนการวิจัยให้ทำขึ้นก็จะเป็นการนำมาศึกษาเพื่อเรียนรู้รายละเอียดของสภาพการณ์ที่จะนำมากำหนดให้สอดคล้องกับแนวทางตามความตั้งใจเดิมของตนที่มีอยู่ก่อนแล้ว และใช้งานวิจัยดังกล่าวในการหลีกเลี่ยงข้อครหาเกี่ยวกับการครอบงำขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศกำลังพัฒนาซึ่งอาจจะถูกวิจารณ์ได้

ชุมชนของข้าราชการชั้นผู้นำซึ่งเป็นผู้ที่มีมุมมองคล้ายกันเกี่ยวกับประเด็นนโยบาย

ข้าราชการชั้นผู้นำที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจะมีการพบปะกันตามเวทีการประชุมสัมมนาต่างๆซึ่งจัดขึ้นภายใต้แนวคิดหลักคือแนวคิดการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้บริโภคเพื่อให้ได้บริโภคอาหารปลอดภัย(Food Safety) ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศพัฒนาแล้วหันมาตระหนักถึงความสำคัญเพิ่มขึ้นหลังจากที่องค์การระหว่างประเทศได้ก่อรูปในประเด็นดังกล่าวไว้ก่อนหน้าแล้ว และส่งผ่านแนวคิดดังกล่าวมายังประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนามีส่วนสำคัญในการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วดังกล่าว

ความคิดร่วมกันประการหนึ่งของชุมชนข้าราชการชั้นผู้นำที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารคือการยกระดับความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการประชุมในระดับระหว่างประเทศซึ่งเป็นเวทีที่สำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศระหว่างกัน และการประชุมในเวทีดังกล่าวที่สำคัญคือ การประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลก(FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators) ซึ่งมีการจัดเป็นครั้งแรกที่มาร์ราเกซ(Marrakech)ประเทศโมรอกโก ระหว่างวันที่25-30มกราคม พ.ศ.2545 (ค.ศ.2002) ในหัวข้อ การประชุมระดับภูมิภาคว่าด้วยความปลอดภัยในอาหาร(Regional Conferences on Food Safety) เพื่อเป็นเวทีระดับโลกสำหรับหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องด้านการกำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารได้มาแลกเปลี่ยนความเห็น ข้อมูล และประสบการณ์ ตลอดจนสร้างความร่วมมือด้านความปลอดภัยอาหาร โดยที่ประชุมได้เห็นควรให้มีการจัดประชุมครั้งที่2ในปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004) โดย

กำหนดหัวข้อใหญ่ของการประชุมไว้ว่า การสร้างประสิทธิภาพระบบความปลอดภัยอาหาร (Building Effective Food Safety Systems) โดยสถานที่จัดประชุมควรเป็นประเทศกำลังพัฒนา

ในการประชุมคณะมนตรีขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO Council) สมัยที่124ระหว่างวันที่23-28มิถุนายน พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี ได้มีการพิจารณาการจัดประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลก(FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators) ครั้งที่2 (GF2) ในปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004) โดยประเทศไทยได้เสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดประชุม เพื่อให้สอดคล้องกับที่รัฐบาลไทยได้ประกาศให้ปี2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร(Food Safety Year) ซึ่งที่ประชุมพอใจและเห็นชอบกับข้อเสนอของประเทศไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่23กันยายน พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับเป็นเจ้าภาพการจัดประชุมนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการประกาศนโยบายปีแห่งความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย ทั้งนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประสานกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(Food and Agriculture Organization of The United Nations : FAO) และองค์การอนามัยโลก(World Health Organization : WHO) กำหนดการประชุมเป็นระหว่างวันที่ 12-14ตุลาคม พ.ศ.2547(ค.ศ.2004) ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร

สำหรับการประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลกครั้งที่2นี้ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) และองค์การอนามัยโลก (WHO) ใช้ชื่อการประชุมว่า การสร้างประสิทธิภาพระบบความปลอดภัยอาหาร (Building Effective Food Safety Systems) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) เป็นเวทีระดับโลกให้หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องด้านการกำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารได้แลกเปลี่ยนความเห็น ความรู้ ข้อมูลและประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์และแนวทางปัจจุบันด้านความปลอดภัยอาหารที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยผู้บริโภคและการค้าระหว่างประเทศ

(2) เป็นเวทีที่จะสนับสนุนการเสริมสร้างความสามารถของหน่วยงานที่กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหาร โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา

ในการประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลกครั้งที่2นี้ มีผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น3ประเภท คือ

(1) ผู้แทนระดับสูงจากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดมาตรการและตัดสินใจในการจัดการหรือผู้รับผิดชอบด้านการควบคุมดูแลความปลอดภัยอาหารของประเทศ

(2) ผู้เข้าร่วมประชุมจากองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องด้านความปลอดภัยอาหาร หรือการผลิตและการค้าอาหาร เช่น องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การอนามัยโลก (WHO) โครงการมาตรฐานอาหารFAO/WHO (Codex) องค์การการค้า

โลก (WTO) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) และสำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (IPPC) เป็นต้น

(3) ผู้เข้าร่วมประชุมจากองค์การเอกชนระหว่างประเทศ เช่น องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (Consumer International: CI)

ในการประชุมครั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี นายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็นประธานเปิดการประชุมร่วมกับผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่ FAO คือ Dr.Hartwig de Haen และผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่ WHO คือ Dr.Kerstin Leitner ทั้งนี้ ประเทศไทยในฐานะเจ้าภาพได้รับเลือกเป็นประธานการประชุม ซึ่งได้แก่ผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านความปลอดภัยอาหารของไทย เป็นประธานร่วมในการประชุม

การแสดงความคิดเห็นของของข้าราชการชั้นผู้นำในเวทีดังกล่าว จนกระทั่งกลายเป็นความคิดเห็นร่วมกันในหลักการ สามารถแบ่งเป็น2หัวข้อหลัก (จากการสัมภาษณ์ (1)นางสาว เมทนี สุคนธรักษ์ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสินค้าและระบบคุณภาพ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2)นางสาว ดารณี หมู่ขจรพันธ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยของอาหารและการบริโภคอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (3)นางสาว ศศิวิมล สูงสว่าง ผู้อำนวยการกลุ่มรับรองห้องปฏิบัติการ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และ(4)ดร. อมร งามมงคลรัตน์ ผู้อำนวยการฝ่ายบริการวิชาการ สถาบันอาหาร) คือ

(1)การเสริมสร้างความเข้มแข็งของการควบคุมดูแลความปลอดภัยอาหารโดยภาครัฐ (Strengthening Official Food Safety Control Service) โดยมีเนื้อหามุ่งไปที่การจัดระบบการควบคุมความปลอดภัยอาหารของภาครัฐที่รวมถึงการจัดโครงสร้างองค์การ ระบบและแนวทางดำเนินการ การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การกำหนดกรอบของกฎหมาย การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนและบังคับใช้ระบบHACCP รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบรับรองการนำเข้าและส่งออก โดยภาครัฐต้องมีการดำเนินงานที่ให้ความมั่นใจว่าผู้บริโภคจะได้รับการคุ้มครองดูแลให้ปลอดภัยจากการบริโภคอาหาร และให้ความเชื่อมั่นต่อการค้าระหว่างประเทศด้วย

(2)การติดตามด้านระบาดวิทยาของโรคที่เกิดจากอาหารและระบบการแจ้งเตือนภัยด้านความปลอดภัยอาหาร(Epidemio-Surveillance of Food borne Disease and Food Safety Rapid Alert Systems) โดยจะต้องจัดระบบที่มีประสิทธิภาพในการติดตาม เฝ้าระวังอันตรายที่อาจเกิดในวงจรอาหารที่จะทำให้เกิดโรคหรือผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภค เพื่อจะสามารถควบคุมดูแล หรือหาทางป้องกันได้ทันเวลา ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นที่ระบบการติดตามและเฝ้าระวังการปนเปื้อนของอาหารและการเกิดโรคที่มาจากอาหาร การสร้างความร่วมมือด้านการติดตามและเฝ้าระวังการควบคุมดูแลอันตรายด้านความปลอดภัยอาหารที่มาจากสิ่งแวดล้อมหรือเกิดจากเทคโนโลยีใหม่ๆ

และการป้องกันการทำให้เกิดการปนเปื้อนในอาหารโดยตั้งใจ เช่น การก่อการร้ายโดยใช้อาหารเป็นเครื่องมือ

เมื่อพิจารณาการเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ปรากฏว่าองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญได้แก่ องค์การการค้าโลก(WTO) และสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ภายใต้ความร่วมมือขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO)และองค์การอนามัยโลก(WHO) เป็นผู้ส่งออกนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมายังประเทศไทย โดยส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นความสำคัญและได้นำเสนอการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในช่วงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย สมัยที่2 จนกระทั่งในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจึงเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล (สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม เลขานุการคณะทำงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี นายโกมล จิรชัยสุทธิกุล วันที่11 ตุลาคม 2548) และด้วยเหตุที่รัฐบาลมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการแข่งขันในการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งเป็นมิติที่คู่ขนานกับยุทธศาสตร์ครัวไทยสู่โลกเพื่อให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารรายสำคัญ (สัมภาษณ์ ผู้แทนการค้าไทย และประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุนและการค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรี ดร. ปานปรีย์ พหิทธานุกร วันที่ 15 ธันวาคม 2548) จึงทำให้ประเด็นนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ส่วนราชการได้ให้ความสำคัญมาตั้งแต่ต้นเข้าสู่วาระนโยบายจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายออกมา

(3) กระแสการเมือง

องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทและมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยมีอยู่3องค์การหลัก ซึ่งองค์การการค้าโลกใช้เป็นมาตรฐานในการอ้างอิงเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร คือ FAO/WHO (Codex) OIE และ IPPC ดังนั้น เมื่อประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกในปีพ.ศ.2537 (ค.ศ.1994) และเป็นประเทศผู้ร่วมก่อตั้งองค์การการค้าโลกซึ่งมีการก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อ 1 มกราคม พ.ศ.2538 (ค.ศ.1995) จึงเท่ากับเป็นการยอมรับระเบียบการค้าระหว่างประเทศโดยนิตินัย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่องค์การการค้าโลกโดยยึดมาตรฐานของ FAO/WHO (Codex) OIE และ IPPC จึงทำหน้าที่ดูแลให้ประเทศไทยปฏิบัติตามกติกาการค้าระหว่างประเทศ

ผู้มีบทบาทในการจัดการให้เกิดนโยบาย(Policy Entrepreneur)

แบบแผนการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยขององค์การระหว่างประเทศเป็นการเน้นช่องทางผ่านผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายอันได้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยเป็นสำคัญ ในขณะที่ผู้ที่จะต้องรับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายกลับไม่ได้รับความสำคัญจากองค์การระหว่างประเทศมากนัก เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องกระทำเช่นนั้น และเป็นการระมัดระวังขององค์การระหว่างประเทศเองที่ไม่ให้ผู้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะประชาชนในประเทศไทยมีความรู้สึกว่าองค์การระหว่างประเทศเข้ามาครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายภายในประเทศ (สัมภาษณ์ นายกสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป นาย พูนเกียรติ ทังสมบัติ วันที่ 15 ตุลาคม 2547) ทั้งนี้ เนื่องจากประเด็นการโจมตีในเรื่องการเข้ามาครอบงำมีมากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวิธีการบรรเทาการโจมตีในทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไปก็คือ การศึกษาวิจัยสภาพปัญหาของนโยบายเพื่อให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย และนำผลการศึกษาวิจัยเผยแพร่ในกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำของไทยเพื่อโน้มน้าวให้คล้อยตาม ซึ่งอาจจะมีความคิดบางประการที่ขัดแย้งกัน แต่ในท้ายที่สุดองค์การระหว่างประเทศก็จะพยายามคงไว้ซึ่งความเห็นร่วมกันให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ อันจะนำไปสู่การก่อตัวเป็นนโยบายและนำไปสู่การดำเนินนโยบายของไทยต่อไป (สัมภาษณ์ อดีตโฆษกรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 นาย จักรภพ เพ็ญแข วันที่ 10 ธันวาคม 2548) ดังนั้น การสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับองค์การระหว่างประเทศในการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

หน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยยังมีลักษณะการกระจายงานอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ยังไม่มีการรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกันตามเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารให้เป็นหน่วยงานกลาง (Single Agency) ในด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ ทำให้ไม่มีการร่วมกันดำเนินงาน (Synchronize) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งการรวมงานไว้ในที่เดียวกัน (Synchronize) โดย จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้เกิดปัญหาการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่กับกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงอุตสาหกรรม (สัมภาษณ์ นายกสมาคมผู้ผลิตไก่เพื่อการส่งออกไทย นายแพทย์ อนันต์ ศิริมงคลเกษม วันที่ 15 ตุลาคม 2547) การแก้ปัญหาด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยยังไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่มักเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า จึงทำให้เกิดปัญหาการร่วมกันดำเนินงาน

(Synchronize) อีกทั้ง จะต้องมีการปรับโครงสร้างระบบองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการเชื่อมโยง รวมทั้งการเชื่อมโยงกับสถาบันวิจัยและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อจะได้ทำงานระดับนานาชาติและเสนอข้อเสนอต่อเวทีโลก และจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งยังล้าหลัง ดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติอาหารพ.ศ.2522 (ค.ศ.1979) ที่ยังไม่ทันกับสถานการณ์ แต่ก็มีความพยายามแก้กฎหมายมาตั้งแต่พ.ศ.2537 (ค.ศ.1994) แต่ยังไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรม

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาสถานการณ์มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศในปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

(1) ความขัดแย้งระดับโลก (Global Paradox) ได้แก่ การลดมาตรการกีดกันทางด้านภาษี (Trade Barrier) แต่กลับทำให้มีการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี (Non-trade Barrier) มีเพิ่มขึ้น

(2) แนวคิดเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรม (Equivalency Concept) ได้แก่ การที่สินค้าส่งออกของไทยถูกตั้งเงื่อนไขในการนำเข้าจากต่างประเทศมากมาย แต่ในขณะเดียวกันสินค้านำเข้าจากต่างประเทศมายังประเทศไทยกลับไม่มีการตั้งเงื่อนไขและการตรวจสอบมากนัก ซึ่งประเด็นนี้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติควรใช้เป็นประเด็นในการเจรจาต่อรองกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

กลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทยยังมีความโดดเด่น เนื่องจากกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำดังกล่าว เป็นกลุ่มที่คลุกคลีอยู่กับลักษณะเฉพาะของเทคนิควิชาการ(Technicality)ที่มีความเฉพาะด้าน โดยเฉพาะเทคนิคในทางวิทยาศาสตร์และมาตรฐานที่อ้างอิงอยู่กับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เช่น มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่จะได้รับการยอมรับในมาตรฐานตามความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS)และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT)นั้น มีการกำหนดเป็นที่ชัดเจนว่าจะต้องอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์เท่านั้น (สัมภาษณ์ นายกสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย นาย ผณิศวร ชำนาญเวช วันที่ 15 ตุลาคม 2547) ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่มีรายละเอียดซึ่งต้องอ้างอิงอยู่กับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์จึงมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะรับรู้ได้โดยทั่วไปหากปราศจากความรู้ทางเทคนิคในเชิงวิทยาศาสตร์ จึงทำให้ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการตัดสินใจทำหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบตามที่ฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้นำนำเสนอ โดยเป็นการนำเสนอตามแนวสารสนเทศที่ได้รับมาจากองค์การระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งต่างมีความสัมพันธ์กันมาอย่างยาวนาน

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับส่วนราชการของไทย ถึงแม้ว่าจะมีทั้งความสัมพันธ์ในแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่ความสำคัญของความสัมพันธ์แบบเป็นทางการจะมีมากกว่าความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ เนื่องจากในการกำหนดแนวนโยบายใดๆในที่ประชุมขององค์การระหว่างประเทศ เช่น ในการประชุมของCodexนั้น ผลของการประชุมที่จะใช้

เป็นแนวทางในการนำไปกำหนดเป็นนโยบายของประเทศภาคีสมาชิกจะต้องเป็นไปโดยการมีฉันทามติร่วมกัน(Consensus)(สัมภาษณ์ รองผู้จัดการใหญ่อาวุโสสายวิชาการวิจัยและพัฒนา บริษัท สหฟาร์ม จำกัด นายสัตวแพทย์ เกษม ตระกูลเลิศวิไล วันที่ 12 กรกฎาคม 2548) ดังนั้น แต่ละประเทศก็จะพยายามรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศตน แต่การจะให้ได้มาซึ่งฉันทามติก็จะเป็นไปตามแนวทางที่Codexได้กำหนดเป็นกรอบใหญ่ไว้แล้ว เพราะข้ออภิปรายต่างๆที่มีขึ้นในที่ประชุมจะต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับจึงจะสามารถเป็นที่ยอมรับได้จนกลายเป็นมติ ซึ่งด้วยการที่Codexโดยประเทศมหาอำนาจหลักทางเศรษฐกิจอันได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหลักที่มีบทบาทสำคัญในCodex การยอมรับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ก็จะเป็นการยอมรับภายใต้มาตรฐานของประเทศเหล่านี้ และถึงแม้ในที่ประชุมCodexจะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางโดยประเทศภาคีสมาชิก แต่ก็เป็นการอภิปรายกันบนฐานความรู้และข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจหลักดังกล่าว (สัมภาษณ์ ประธานกรรมการ บริษัท สวิฟท์ จำกัด นาย ไพชยนต์ เอื้อทวีกุล วันที่ 25 กรกฎาคม 2548) อีกทั้ง ทั้งสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นต่างก็เป็นประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายสำคัญของโลก ดังนั้นข้ออภิปรายใดๆที่มีขึ้นก็ดูจะไร้ประโยชน์หากไม่ตรงตามความต้องการของประเทศดังกล่าว นั่นคือข้ออภิปรายที่มีกันอย่างกว้างขวางนั้น ท้ายที่สุดก็จะต้องเป็นไปตามกรอบความต้องการของCodexภายใต้ความต้องการร่วมกันของกลุ่มประเทศมหาอำนาจหลักในการนำเข้าอยู่นั่นเอง และยิ่งไปกว่านั้นในแต่ละประเทศดังกล่าวก็ยังมีมาตรฐานที่ละเอียดลงไปภายใต้ความต้องการที่เป็นการเฉพาะ เช่น ในประเทศอังกฤษนั้น ซูเปอร์สโตร์และห้างร้านขนาดใหญ่ของเอกชนยังได้มีการกำหนดมาตรฐานที่สูงขึ้นกว่ามาตรฐานของCodexขึ้นไปอีก (สัมภาษณ์ ประธานกรรมการ บริษัท กำแพงแสน คอมเมอร์เชียล จำกัด นาย ชูศักดิ์ ชื่นประโยชน์ วันที่ 27 กรกฎาคม 2548) ดังนั้นหากประเทศไทยต้องการจะส่งออก การตระหนักถึงความต้องการของประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ก็จะอยู่ในมโนสำนึกในการอภิปรายในเวทีการประชุมของCodexไปโดยอัตโนมัติ การอภิปรายและการต่อสู้กันในเวทีขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าวในฐานะประเทศภาคีสมาชิกก็จะเป็นไปภายใต้กรอบความต้องการของประเทศผู้นำเข้ารายสำคัญเป็นผู้กำหนดนั่นเอง

พลวัตรในการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายตามความต้องการของต่างประเทศ

การเจรจาและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสารสนเทศระหว่างกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำของไทยกับเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ นับเป็นขั้นตอนสำคัญขององค์การระหว่างประเทศในการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย เพราะเมื่อบุคคลทั้ง2กลุ่มเห็นพ้องต้องกันในแนวนโยบายแนวหนึ่งแนวใด การผลักดันให้ฝ่ายการเมืองยอมรับแนวนโยบายดังกล่าวมักจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าหากมีแนวนโยบายที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ยอมรับ ก็เป็นเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างจะต้องอาศัยเหตุผลและข้อเท็จจริงหักล้างซึ่งกันและกันจนกว่าจะมีมติ

ร่วมกัน โดยเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศจะพยายามขยายฐานของความเห็นที่มีร่วมกันให้มากที่สุดโดยการพยายามเปลี่ยนความเห็นที่แตกต่างให้เป็นความเห็นร่วม เนื่องจากการลำพังกดดันให้ฝ่ายการเมืองยอมรับนโยบายโดยไม่คำนึงถึงความเห็นแย้งที่มีอยู่ จะทำให้ไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำของไทย ซึ่งจะทำให้การยอมรับในแนวนโยบายดังกล่าวย่อมจะไม่ราบรื่น

แม้จะมีการกำหนดเงื่อนไขว่า รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอะไรบ้างตามแนวทางของความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางการค้า (TBT) แต่การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการสั่งการจากบนสู่ล่าง หากแต่เป็นเงื่อนไขที่เกิดจากกระบวนการเจรจาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน (สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกลุ่มรับรองห้องปฏิบัติการ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม นางสาว ศศิวิมล สูงสว่าง วันที่ 5 ตุลาคม 2548) ทั้งนี้ก็เพราะองค์การระหว่างประเทศต่างตระหนักดีว่าการกำหนดเงื่อนไขในเชิงบังคับโดยที่รัฐบาลไทยไม่เต็มใจหรือกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำของไทยไม่ได้เห็นด้วยย่อมไม่อาจบรรลุผลได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม องค์การระหว่างประเทศอาจเรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายบางนโยบายที่รัฐบาลไทยไม่เต็มใจหรือนโยบายที่กลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำไม่เห็นด้วย ซึ่งการยัดเยียดเงื่อนไขลักษณะนี้จะทำได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองขององค์การระหว่างประเทศและอำนาจต่อรองนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารของรัฐบาลไทย ในสถานการณ์ที่ประเทศไทยมีปัญหาการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร องค์การระหว่างประเทศจะมีอำนาจต่อรองสูง เพราะความต้องการในการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารของไทยเปรียบเหมือนความต้องการพื้นฐานที่รัฐบาลไทยไม่อาจจะปฏิเสธได้อย่างเด็ดขาด แต่การยอมรับเงื่อนไขและดำเนินนโยบายตามความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวอาจเป็นการยอมรับเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประเทศนำเข้าไว้ก่อน และหาทางพลิกแพลงในภายหลัง กลยุทธ์ในการพลิกแพลงก็คือ การปรับเปลี่ยนนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารบางนโยบายที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้และที่รัฐบาลยอมรับได้ ส่วนนโยบายที่ยากแก่การดำเนินการหรือที่รัฐบาลไทยไม่เห็นด้วยก็อาจมีการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามในการปรับเปลี่ยนนโยบายแล้ว แต่ต้องเผชิญกับการต่อต้านทางการเมืองอย่างรุนแรงจึงไม่อาจดำเนินการได้ และเงื่อนไขบางประการก็ยากแก่การประเมิน เนื่องจากตัวแปรที่เป็นเป้าหมาย(Target Variable)อยู่นอกการควบคุมของรัฐบาล เช่น การเกิดโรคระบาดประจำภูมิภาค ได้แก่ โรคไข้หวัดนก เป็นต้น (สัมภาษณ์ รองกรรมการผู้จัดการด้านปฏิบัติการ บริษัท มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด ดร. วีรภรณ์ อักษรศรี วันที่ 18 กรกฎาคม 2548) โดยการใช้กลยุทธ์ในการพลิกแพลงเช่นนี้ เมื่อเวลาผ่านพ้นไปองค์การที่ดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศอาจเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือนโยบาย หรือสภาวการณ์ทั้งภายในประเทศและสถานการณ์ในระดับ

โลกโดยรวมดีขึ้นจนกระทั่งเป้าหมายตามความตกลงระหว่างประเทศเป็นที่พึงพอใจขององค์การระหว่างประเทศแล้วโดยที่รัฐบาลไทยอาจไม่ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศที่สำคัญใดๆเลย

การอธิบายปฏิกิริยาและพฤติกรรมของรัฐบาลไทยกับองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในแง่ที่รัฐบาลไทยก็ไม่ได้ยอมจำนนต่อความตกลงดังกล่าวโดยไม่มีการพลิกแพลง จะเป็นการขยายมุมมองจากที่เคยมองว่าองค์การระหว่างประเทศเข้ามาครอบงำและกำกับกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย เพราะในทางปฏิบัติ รัฐบาลมีอิสรเสรีพอสมควรในการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าว แม้เมื่อลงนามเป็นภาคีสมาชิกองค์การะหว่างประเทศแล้ว แต่รัฐบาลไทยก็ไม่เคยถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขความตกลงระหว่างประเทศที่ได้กระทำไว้อย่างเคร่งครัด ทำให้การกำหนดนโยบายบางนโยบายซึ่งตรงตามเงื่อนไขขององค์การระหว่างประเทศก็เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นเหมือนอุบัติการณ์ทางการเมืองมากกว่าที่จะเกิดจากความตั้งใจของรัฐบาลอย่างมีระบบแบบแผน

เนื่องจาก สภาพการเมืองภายในประเทศก่อนรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1ไม่มีเสถียรภาพ เช่น การมีรัฐบาลผสม และความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ประกอบกับการเรียกร้องจากภาคผู้ประกอบการยังไม่มีความเป็นรูปธรรมเนื่องจากประเด็นการค้าระหว่างประเทศในช่วงก่อนการจัดตั้งองค์การการค้าโลกยังให้ความสำคัญกับมาตรการทางด้านภาษี(Tariff Measure : TM) ประเทศคู่ค้าหลักของไทยจึงยังไม่แสดงความต้องการทางด้านมาตรฐานของสินค้าเกษตรและอาหารมากนัก แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น และประเด็นทางด้านมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non-Tariff Measure : NTM)มีความสำคัญเพิ่มขึ้น ประเทศคู่ค้าหลักของไทยไม่ว่าจะเป็นสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ได้หันมาให้ความสำคัญกับประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารในเชิงมาตรฐานมากขึ้น เพราะเป็นประเด็นที่ยึดโยงอยู่กับการค้าระหว่างประเทศ และเมื่อรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1เข้ามาบริหารประเทศในปีพ.ศ.2544 ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีพื้นฐานสำคัญจากนักธุรกิจ จึงมีความเข้าใจและเห็นประโยชน์จากการให้ความสำคัญกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ประกอบกับรัฐบาลมีเสถียรภาพมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อกระแสการเมืองเปิดโอกาส และกระแสนโยบายที่เตรียมพร้อมรออยู่แล้ว จึงทำให้ประเด็นปัญหานโยบายเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลได้

(4) หน้าต่างนโยบายและผู้ผลักดันนโยบาย

วาระนโยบายเกิดจาก3กระแสที่มาพบกันในเวลาที่เหมาะสมจนทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย(Kingdon, 2003:188) โดย ผู้ผลักดันนโยบายคือผู้ที่มีบทบาทสำคัญ เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ หรือเป็นผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์ หรืออยู่ในตำแหน่งที่

มีอำนาจตัดสินใจ (Kingdon, 2003:188-189) ซึ่งในกรณีของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร พบว่าผู้ที่แสดงบทบาทนี้อยู่ในแวดวงของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการมากกว่าฝ่ายการเมือง จากกรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ตามตัวแบบของKingdonที่เสนอว่าทั้ง3กระแสของการเข้าสู่วาระนโยบายอันได้แก่ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง เป็นอิสระจากกัน โดยมุ่งเน้นที่จะแสดงให้เห็นว่า การเข้าสู่วาระนโยบายได้ด้วยการเปิดออกของหน้าต่างนโยบาย (Window of Opportunity)นั้น ทั้ง3กระแสต้องมาพบโดยพร้อมกัน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าทั้ง3กระแสต้องได้รับความสำคัญในช่วงเวลาหนึ่งพร้อมกัน แต่การแยก3กระแสออกจากกันอย่างเป็นอิสระนั้นยากที่จะเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากในการศึกษานี้พบว่าตัวแสดงต่างๆซึ่งเป็นที่มาของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไม่ได้แสดงบทบาทใดบทบาทหนึ่งเพียงบทบาทเดียวแต่เป็นการแสดงบทบาทหลายบทบาทที่คาบเกี่ยวอยู่ในหลายกระแสในเวลาเดียวกัน ซึ่งก็คือการพบกันของ2กระแสในเวลาเดียวกัน และถ้าเกิดเหตุการณ์ที่3กระแสมาพบโดยพร้อมกัน นั่นก็คือการคาบเกี่ยวกันของทั้ง3กระแสในเวลาเดียวกัน และหน้าต่างนโยบายก็จะเปิดออกอันเป็นการส่งผลให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ ซึ่งในกรณีของการศึกษานี้ก็คือ เกิดมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายให้ปีพ.ศ.2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารนั่นเอง ดังนั้น การแยกเป็น3กระแสตามตัวแบบของKingdonจึงเป็นความพยายามในการจัดประเด็นหรือปัจจัยเป็น3กระแส ซึ่งความพยายามดังกล่าวก็จะเป็นการจัดประเภทตัวแสดงไปในตัว แต่การจัดประเภทของตัวแสดงให้อยู่ในแต่ละประเภทอย่างเป็นอิสระจากกันเป็น3กระแสโดยหวังที่จะเน้นให้เห็นถึงการพบกันของ3ประเภทตัวแสดงนั้น ไม่สามารถแยกได้จริง แต่การมาพบโดยพร้อมกันหรือการคาบเกี่ยวกันของทั้ง3กระแสแล้วทำให้เกิดการเข้าสู่วาระนโยบายนั้นเป็นไปได้จริง

<u>สรุป</u>

กล่าวโดยสรุป การเจรจาและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสารสนเทศระหว่างกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการของไทยกับเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญขององค์การระหว่างประเทศในการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทย เพราะเมื่อบุคคลทั้ง2กลุ่มมีความเห็นร่วมกันในแนวนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแนวหนึ่งแนวใด การผลักดันให้รัฐบาลยอมรับแนวนโยบายดังกล่าวมักจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าหากมีแนวนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ยอมรับ ก็เป็นเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างจะต้องอาศัยเหตุผลและข้อเท็จจริงมาเจรจากันจนกว่าจะมีความเห็นร่วมกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศมีความพยายามที่จะขยายความเห็นที่มีร่วมกันดังกล่าวให้มีมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และพยายาม

ปรับเปลี่ยนความเห็นที่แย้งกันให้กลายเป็นความเห็นร่วมให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะการที่จะกดดันโดยไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการให้รัฐบาลไทยยอมรับแนวนโยบายของตนย่อมยากที่จะสำเร็จได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มข้าราชการชั้นผู้นำของไทยด้วยกันเองก็ไม่ได้มีความเห็นเดียวกันในทุกเรื่อง เนื่องจากภาระหน้าที่และสภาพแวดล้อมของหน่วยงานอาจมีส่วนสร้างความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายในด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้ว่า

-กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มักจะให้ความสำคัญกับเป้าหมายกระบวนการผลิตและการส่งเสริมการผลิต

-กระทรวงสาธารณสุข มักจะให้ความสำคัญกับเป้าหมายสุขอนามัยของผู้บริโภค

-กระทรวงอุตสาหกรรม มักจะให้ความสำคัญกับเป้าหมายมาตรฐานการผลิต

ดังนั้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศต้องประมวลความเห็นของข้าราชการชั้นผู้นำคนสำคัญในส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญเพื่อประเมินดูว่า ควรจะผลักดันข้อเสนอทางนโยบายนั้นๆต่อไปหรือไม่ ซึ่งในบางกรณีอาจจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบมาตรการทางนโยบาย (Policy Design) ที่เสนอแนะเพื่อประนีประนอมกับข้าราชการชั้นผู้นำของไทยบางคนที่มีบทบาทและมีอิทธิพลในการดำเนินนโยบายนั้นๆ

นอกจากนี้ จากการที่ข้าราชการชั้นผู้นำในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีลักษณะการทับซ้อนของอำนาจระหว่างหน่วยงาน(Overlapping) โดยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบงานอยู่เดิมก็ไม่อยากที่จะสูญเสียอำนาจ ในขณะที่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ก็พยายามที่จะแสวงหาอำนาจเพื่อให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่มีบทบาทเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ จึงทำให้การยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารกลายเป็นเวทีในการต่อสู้ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร โดยมีข้าราชการชั้นผู้นำเป็นผู้นำเสนอข้อมูลและเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ โดยที่แต่ละหน่วยงานต่างก็มีความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศ การที่ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติยังคงมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางจนยังไม่มีข้อยุติ ทั้งๆที่สภาพการณ์การค้าระหว่างประเทศมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อเป็นหนึ่งในความพร้อมที่จะส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร และการยกระดับคุณภาพการบริโภคภายในประเทศ

บทที่7

การกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

จากความพยายามของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งต้องการจะสร้างเอกลักษณ์ภายใต้กรอบแนวคิดในการแยกการเมืองออกจากการบริหาร(Politics/Administration Dichotomy) โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ระบบบริหารโดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์(Patronage System) จึงเกิดการต่อต้านระบบอุปถัมภ์ขึ้น ซึ่งนำไปสู่กรอบความคิดในการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน โดยฝ่ายการเมือง(Politics)ไม่ควรเข้าไปยุ่ง(should not meddle)กับฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหาร(Administration)ก็ไม่ควรเข้าไปยุ่งกับฝ่ายการเมือง(Wilson อ้างใน Frederickson and Smith, 2003:16) ทั้งนี้โดยนำระบบคุณธรรม(Merit System)มาใช้ในการต่อต้านระบบอุปถัมภ์ และสร้างกระบวนการในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีความมั่นคง ด้วยการเน้นหลักประสิทธิภาพ(Efficiency)โดยเน้นการใช้เทคนิคต่างๆ(Nuts and Bolts)อย่างปราศจากค่านิยม(Value Free) ปัญหาทางการบริหารจึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตทางการบริหารโดยปราศจากการพิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อและได้รับจากสังคมและการเมือง แต่กรอบแนวความคิดเช่นนี้กลับหลีกเลี่ยงกับปรากฏการณ์แห่งความเป็นจริงที่ปรากฏขึ้นมาขัดแย้งกับกรอบแนวความคิดดังกล่าวไม่ได้ เพราะสังคม ระบบการเมือง และค่านิยมมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารอยู่มาก (Waldo, 1980:25) ดังจะเห็นได้จากการที่ระบบบริหารจะต้องรองรับภารกิจที่เกิดจากความต้องการของสังคมผ่านระบบการเมืองซึ่งแฝงไว้ด้วยค่านิยม

ดังนั้น ระบบบริหารจึงต้องให้ความสำคัญกับระบบการเมือง เพราะต่างมีปฏิสัมพันธ์กันและยากที่จะเป็นอิสระจากกัน(Simon อ้างใน Frederickson and Smith, 2003:16) กล่าวคือ

(1)หากเป็นการบริหารที่เน้นเฉพาะประสิทธิภาพก็จะสอดคล้องกับการจัดองค์การแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งเป็นการเมืองในรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยมากนัก

แต่ถ้าเป็นแนวทางการบริหารภายใต้ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยก็จะเน้นการกระจายอำนาจและให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหาร และมุ่งเน้นในการเปลี่ยนค่านิยมทางการบริหารจากเรื่องระเบียบและอำนาจมาเป็นการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เปลี่ยนหลักการบริหารที่เน้นลำดับขั้นการบังคับบัญชา(Hierarchy) มาเป็นการต่อรอง (Bargaining)

(2) ในระบบของการปกครองนั้น ผู้ปกครองจะใช้อำนาจในการปกครองประชาชนได้ก็ต่อเมื่ออำนาจนั้นได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครอง(Legitimating of Power) และอำนาจการปกครองจะดำเนินไปได้ก็ต้องมีกลไกทางการบริหาร (Administrative Apparatus) มารองรับ

โดยในสังคมที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่าน(Prismatic Society) นั้น ส่วนหนึ่งของสังคมอาจก้าวหน้ากว่าส่วนอื่นๆที่ยังล้าหลัง แต่ทั้งส่วนที่ก้าวหน้าและส่วนที่ล้าหลังนั้นต่างอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกัน จึงก่อให้เกิดการทับซ้อนกัน (Overlapping) ดังจะเห็นได้จากการที่ระบบราชการซึ่งมีความก้าวหน้ากว่าส่วนอื่นๆรวมทั้งระบบการเมืองที่ยังล้าหลังกว่า ระบบราชการจึงมีบทบาททั้งทางด้านการบริหารและการเมือง (Riggs, 1964:1-30) นั่นคือ ระบบบริหารหรือระบบราชการจะมีส่วนอย่างสำคัญในการร่วมกำหนดนโยบายกับฝ่ายการเมือง เนื่องจาก

(1) ระบบราชการเป็นผู้สัมผัสโดยตรงกับสภาพปัญหา

ระบบราชการจึงจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูล ปัญหา และความต้องการของประชาชน เพื่อนำเสนอต่อฝ่ายการเมืองให้กำหนดแนวทางในการแก้ไขต่อไป โดยส่วนราชการมีบทบาทสำคัญในการป้อนข้อมูลและหล่อหลอมความคิดของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ จนฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายออกมา

เมื่อฝ่ายการเมืองได้รับทราบแล้ว อาจมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(1.1) ฝ่ายการเมืองพิจารณาโดยตรงแล้วสั่งการให้ดำเนินการแก้ไข อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงกรณีซึ่งฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายเอง

(1.2) ฝ่ายการเมืองอาจสั่งการให้ระบบราชการกลับไปพิจารณาเสนอทางเลือกในการแก้ไข โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบว่าจะเลือกแนวทางใด อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงกรณีซึ่งส่วนราชการจะมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมือง

ดังนั้น การมอบอำนาจให้ระบบราชการจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่กลับเป็นสิ่งที่ควรกระทำ เพราะฝ่ายการเมืองไม่มีเวลา ขาดความชำนาญ และขาดความใกล้ชิดกับปัญหา

(2) ระบบราชการมีบทบาทหลักในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ

ในกรณีของส่วนราชการหลักที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สามารถเป็นตัวอย่างของการแสดงให้เห็นว่า การเมืองกับการบริหารมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไม่เป็นอิสระจากกัน โดยฝ่ายบริหารได้ดำเนินภารกิจอันเป็นการรองรับความต้องการของฝ่ายการเมือง แต่ความต้องการของฝ่ายการเมืองก็ไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ เนื่องจากเป็นความต้องการที่เป็นผลสืบเนื่องจากแนวทางของประเทศคู่ค้าหลักของไทย ซึ่งได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น และเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การการค้าโลก (WTO) สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) และสำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (IPPC) โดยช่องทาง

ที่รับสัญญาณความต้องการของ2ส่วนดังกล่าว คือ (1)ภาคผู้ประกอบการ ซึ่งรับสัญญาณความต้องการของประเทศคู่ค้าหลักของไทยและส่งสัญญาณไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและฝ่ายการเมือง (2)ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรับสัญญาณความต้องการขององค์การระหว่างประเทศและส่งสัญญาณไปยังฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ เมื่อความต้องการจาก2ส่วนหลักภายนอกประเทศอันได้แก่ ประเทศคู่ค้าหลักและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สามารถผ่านสื่อกลางอันได้แก่ ภาคผู้ประกอบการและส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง สื่อกลางดังกล่าวก็จะส่งผ่านความต้องการนี้ไปยังฝ่ายการเมืองเพื่อการกำหนดนโยบายออกมา แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสื่อกลางที่จะส่งผ่านข้อมูลไปยังฝ่ายการเมืองนี้ ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ จะเป็นหน่วยประสานงานกลาง (Contact Point)ขององค์การประเทศที่เกี่ยวข้อง และยังเป็นหน่วยงานกลางในการรับข้อมูลความต้องการจากประเทศคู่ค้าหลักที่ส่งสัญญาณผ่านมาทางภาคผู้ประกอบการ กล่าวคือ นอกจากภาคผู้ประกอบการจะส่งสัญญาณความต้องการของประเทศคู่ค้าหลักไปยังฝ่ายการเมืองโดยตรงแล้ว ภาคผู้ประกอบการยังส่งผ่านสัญญาณดังกล่าวมาทางส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องด้วยอีกทางหนึ่ง

ในการนี้ ถึงแม้ว่าภาคผู้ประกอบการจะสามารถส่งสัญญาณความต้องการของประเทศคู่ค้าหลักไปยังฝ่ายการเมืองโดยตรงแล้ว ภาคผู้ประกอบการก็ไม่ได้ละเลยที่จะส่งสัญญาณดังกล่าวไปยังส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อข้อมูลในการผลักดันจะได้ไม่ขัดกัน(สัมภาษณ์ ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นายสมมาตร์ ประพฤติชอบ วันที่ 13 กรกฎาคม 2548) ลักษณะเช่นนี้จึงยิ่งทำให้ส่วนราชการหลักดังกล่าวมีบทบาทเป็นศูนย์กลางข้อมูลทางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นหน่วยประสานงานกลาง(Contact Point)ขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทยเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ทำให้ข้อมูลด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจากองค์การระหว่างประเทศมารวมอยู่ที่ส่วนราชการเป็นหลัก รวมทั้งในเวทีการค้าระหว่างประเทศหลังจากการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเริ่มมีความสำคัญเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะมาตรการที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรและอาหารอันได้แก่ SPS และTBT ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับมาตรการเหล่านี้ได้แก่ Codex OIE และIPPC เป็นหน่วยงานที่องค์การการค้าโลก ใช้อ้างอิงเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสินค้าและระบบคุณภาพ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นางสาว เมทนี สุคนธรักษ์ วันที่ 11 ตุลาคม 2548)

ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย จะศึกษาผ่านความเป็นมาของส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

ในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ส่วนราชการมีส่วนสำคัญในการสร้างความสำคัญให้กับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจนเป็นประเด็นที่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายและมีการกำหนดนโยบายออกมา ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวในประการสำคัญมีอยู่2หน่วยงานหลักคือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.) ดังนั้น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจถึงบทบาทของทั้ง2หน่วยงานหลักที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย จึงควรที่จะศึกษาถึงความเป็นมาและลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานที่สำคัญของทั้ง2หน่วยงานดังกล่าว เพื่อจะได้เห็นถึงบทบาทที่ชัดเจนยิ่งขึ้นของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งจะได้เห็นถึงกลไกความสัมพันธ์กับส่วนอื่นๆในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1)สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) กระทรวงสาธารณสุข

(1.1)ความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ในสภาพการณ์ที่ประเทศไทยมีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมอย่างรวดเร็ว แต่มีแนวโน้มที่จะส่งเสริมให้รูปแบบการดำเนินชีวิตของประชาชนพึ่งตัวเองได้น้อยลง เนื่องจากกระบวนการผลิตและค่านิยมการบริโภคอาหาร ยาและผลิตภัณฑ์อื่นๆที่เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับแหล่งอาหารและยาตามธรรมชาติเริ่มลดลง วิถีชีวิตของคนไทยโดยเฉพาะคนในเมืองจึงต้องพึ่งพาแหล่งอาหารและยาจากการผลิตโดยบุคคลอื่นโดยเฉพาะจากระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยที่ผู้บริโภคไม่สามารถที่จะทราบได้ว่าสิ่งที่ตนบริโภคนั้นได้ผลิตขึ้นอย่างถูกต้องเหมาะสมมีส่วนประกอบที่ปลอดภัยเพียงใด จึงทำให้รัฐบาลเริ่มกำหนดให้มีการควบคุมอาหารและยาขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2542(ค.ศ.1999) แต่การควบคุมอาหารและยาครั้งนั้นมุ่งแต่เพียงห้ามไม่ให้นำวัตถุที่เป็นพิษผสมลงในอาหารหรือยาอันอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน รวมทั้งควบคุมเรื่องยาเสพติดให้โทษ จึงยังไม่มีการให้ความสำคัญกับประเด็นมาตรฐานของสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อความปลอดภัยในการบริโภคของผู้บริโภคภายในประเทศทั้งๆที่เป็นสิ่งที่พึงกระทำ จึงน่าที่จะพิจารณาถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในกระบวนการนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารว่ามีลักษณะเป็นเช่นใดและทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

(1.2)อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยต้องมีคุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัย มีการส่งเสริมพฤติกรรมผู้บริโภคที่ถูกต้องด้วยข้อมูลวิชาการที่มีหลักฐานเชื่อถือได้

และมีความเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1)ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือแพทย์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้สารระเหย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2)พัฒนาระบบและกลไกเพื่อให้มีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ

3)เฝ้าระวัง กำกับและตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ สถานประกอบการ และการโฆษณา รวมทั้งผลอันไม่พึงประสงค์ของผลิตภัณฑ์ ตลอดจนมีการติดตามหรือเฝ้าระวังข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

4)ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5)ส่งเสริมและพัฒนาผู้บริโภคให้มีศักยภาพในการเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้องเหมาะสม ปลอดภัย และคุ้มค่า รวมทั้งให้ผู้บริโภคนั้นมีการร้องเรียนเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้

6)พัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพโดยการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และเครือข่ายประชาคมสุขภาพ

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาดำเนินการภายใต้อำนาจของกฎหมายจำนวน8ฉบับ และอนุสัญญารวมทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศอีกจำนวน4ฉบับ ดังนี้

1)กฎหมาย ได้แก่

1.1)พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522

1.2)พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่2 พ.ศ.2518 ฉบับที่3 พ.ศ.2522 ฉบับที่4 พ.ศ.2528 และฉบับที่5 พ.ศ.2530

1.3)พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2535

1.4)พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535

1.5)พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่2 พ.ศ.2528 ฉบับที่3 พ.ศ.2535 และฉบับที่4 พ.ศ.2543

1.6)พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่2 พ.ศ.2528 ฉบับที่3 พ.ศ.2530 และฉบับที่4 พ.ศ.2543

1.7)พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ.2531

1.8)พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่2 พ.ศ.2543

2)อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ

2.1) The Single Convention on Narcotic Drug 1961

2.2) The Convention on Psychotropic Substance 1971

2.3) The International Code of Marketing of Breast-milk Substitute 1981

2.4) The United Nation Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988

(2)สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2.1)ความเป็นมาของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

จากการที่ระบบการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดนมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการของประเทศต่างๆและประเทศไทย เพราะระบบเศรษฐกิจและสังคมมีการเชื่อมโยงและพึ่งพิงกับต่างประเทศสูง โดยอาศัยการค้าระหว่างประเทศเป็นตัวจักรในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจซึ่งมีสินค้าเกษตรและอาหารเป็นฐานการผลิตที่สำคัญเพื่อการส่งออกและนำมาซึ่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ ประกอบกับ การเจรจาเปิดเสรีทางการค้าซึ่งองค์การการค้าโลกได้จัดขึ้นเป็นรอบๆอันเป็นการเปิดกว้างของตลาดการค้าโลก ซึ่งผลการเจรจาการค้าพหุภาคีขององค์การการค้าโลกที่ผ่านมา ประเทศต่างๆต้องลดอัตราภาษีศุลกากรโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วได้ลดอัตราภาษีศุลกากรลงอยู่ในระดับต่ำทำให้ตลาดเปิดกว้างมากขึ้น ส่งผลให้การส่งออกของประเทศไทยขยายตัว แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านั้นก็พยายามหันมาใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีในรูปแบบใหม่ๆมากขึ้น ประกอบกับการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกที่มีขึ้นมักจะไม่บรรลุผลเท่าที่ควร จึงทำให้ประเทศต่างๆหันมาให้ความสำคัญกับการจัดทำเขตการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคีและระดับภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประเด็นคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกนำมาใช้เป็นตัวแปรสำคัญในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อใช้ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารไม่ให้เกิดโทษต่อชีวิตและผลเสียต่อสุขภาพของชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าด้วยการอ้างเหตุผลด้านความปลอดภัยของผู้บริโภค ส่งผลให้ประเทศต่างๆที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกรวมทั้งประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามความตกลงภายใต้กรอบกติกาองค์การการค้าโลกด้านสุขลักษณะและสุขอนามัยพืช(WTO/SPS) ซึ่งได้ให้การยอมรับมาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การกำหนดมาตรฐานหลักที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ3องค์การคือ สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก (Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex: Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties: OIE) และสำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Convention: IPPC)

(2.2)อำนาจหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหารของประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานและการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหารตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงผู้บริโภค การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิคเพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1)กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหาร

2)กำกับ ดูแล และเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหาร

3)ออกใบอนุญาตและรับรองผู้รับรองมาตรฐานและผู้ประกอบการเกี่ยวกับมาตรฐานและฉลากคุณภาพสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหาร

4)ประสานงานและร่วมเจรจาแก้ไขปัญหาด้านเทคนิค มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี และการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศ

5)เป็นศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศด้านมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหาร

6)เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหาร

เมื่อศึกษาถึงความเป็นมาของส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร อันได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ทำให้ได้ทราบถึงเหตุผลและธรรมชาติในการดำเนินงานของส่วนราชการดังกล่าว รวมทั้งการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของทั้ง2ส่วนราชการ ทำให้ได้ทราบถึงขอบเขตในการแสดงบทบาทตามกฎหมายที่ทั้ง2ส่วนราชการสามารถดำเนินการได้ ซึ่งจะได้ใช้เป็นข้อมูลเพื่อการศึกษาถึงบทบาทของส่วนราชการหลักดังกล่าวในการปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

(2)การปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

เมื่อได้ทำความเข้าใจถึงบทบาทของทั้ง2หน่วยงานหลักที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและลักษณะการดำเนินการของหน่วยงานที่สำคัญของทั้ง2หน่วยงานดังกล่าวแล้ว ซึ่งจะได้เห็นถึงบทบาทที่ชัดเจนยิ่งขึ้นของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งจะได้เห็นถึงกลไกความสัมพันธ์กับส่วนอื่นๆในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อจะใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของการเมืองกับการบริหารที่จะมีขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายต่อไป อันเป็นการศึกษาถึงกระบวนการในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการจากฝ่ายการเมือง และกระบวนการในการ

โน้มน้าวฝ่ายการเมืองโดยฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายออกมา (Frederickson and Smith, 2003:39-40) ซึ่งเป็นการพิจารณานโยบายในแง่ของผลผลิตหรือหลักฐานของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร โดยในกรณีนี้จะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายกรณีการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายกรณีการประกาศให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

- การร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

กระแสความเคลื่อนไหวเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก(World Trade Organization : WTO) ถือได้ว่าประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารได้กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ประเทศพัฒนาแล้วได้ตระหนักถึงความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดโรคระบาดวัวบ้า(Mad Cow)ในประเทศอังกฤษ จึงทำให้สหภาพยุโรปหันมาเรียกร้องให้ประเทศต่างๆที่ส่งสินค้าเกษตรและอาหารมายังสหภาพยุโรปต้องมีมาตรฐานด้านสินค้าเกษตรและอาหารเป็นไปตามมาตรฐานของตน ทำให้องค์การการค้าโลกหันมาให้ความสำคัญกับมาตรฐานด้านสินค้าเกษตรและอาหารที่องค์การระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ อันได้แก่ (1)มาตรฐานด้านอาหารโดย สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ โครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก(Joint FAO/WHO Food Standards Programmed Codex) หรือ “Codex” (“Codex”เป็นคำที่ใช้เรียก “Codex Alimentarius” ซึ่งมาจากภาษาละติน หมายถึง “Food Code”) (2)มาตรฐานด้านสัตว์ โดย องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(Office International des Epizooties : OIE) และ(3)สำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(International Plant Protection Convention : IPPC)

ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว โดยมีส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประสานการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การระหว่างประเทศนั้นๆได้มีการดำเนินการในเรื่องความปลอดภัยของอาหาร โดยในปีพ.ศ.2534 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารขึ้น และในปีพ.ศ.2535จึงได้มีการกำหนดและประกาศนโยบายแห่งชาติด้านอาหารขึ้น โดยจัดการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน พัฒนาองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และปรับปรุงกฎหมายรวมทั้งมาตรการกำกับดูแล

1)สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย ในช่วงของการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร(พ.ศ.2534-2547) (ค.ศ.1991-2004)

1.1)สภาพการณ์ทางการเมือง

ในช่วง พ.ศ.2534(ค.ศ.1991) จนถึง พ.ศ.2544(ค.ศ.2001) การเมืองการปกครองยังคงเป็นลักษณะที่ระบบราชการมีบทบาทโดดเด่น กล่าวคือ ส่วนราชการมีบทบาทมากในการกำหนด

นโยบาย ดังเช่นในกรณี การประกาศนโยบายแห่งชาติด้านอาหารในปีพ.ศ.2535(ค.ศ.1992) อันเป็นผลสืบเนื่องจากการตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารในปีพ.ศ.2534 ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารเป็นผู้นำเสนอข้อเสนอนโยบายตามอำนาจน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศนโยบายแห่งชาติด้านอาหาร ซึ่งในช่วงเวลาพ.ศ.2534 จนถึง พ.ศ.2543(ค.ศ.2000) สภาพการณ์ทางการเมืองจะมีลักษณะที่ค่อนข้างแตกต่างจากช่วงปีพ.ศ.2544 เป็นต้นมา โดยภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.2535(ค.ศ.1992) ประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534(ค.ศ.1991) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่7(พ.ศ.2535-2539)(ค.ศ.1992-1996) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่8(พ.ศ.2540-2544)(ค.ศ.1997-2001) ซึ่งเป็นช่วงเวลาของความวุ่นวายทางการเมืองในสภาพการณ์ที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.)โดยการนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ทำรัฐประหารจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปีพ.ศ.2534 และต่อจากนั้นมา รัฐบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นก็ยังมีลักษณะของรัฐบาลผสม ถึงแม้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองจะผ่อนคลายสภาพอิทธิพลของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติลง โดยในปีพ.ศ.2535จนถึงปีพ.ศ.2543 นับตั้งแต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่1(พ.ศ.2535-2538)(ค.ศ.1992-1995) รัฐบาลนายบรรหาร ศิลป-อาชา(พ.ศ.2538-2539)(ค.ศ.1995-1996) รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ(พ.ศ.2539-2540)(ค.ศ.1996-1997) และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่2(พ.ศ.2540-2544)(ค.ศ.1997-2001) สภาพการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นรัฐบาลผสม และในช่วงเวลาดังกล่าว มีความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาเป็นลำดับ โดยจะเห็นได้จากความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534(ค.ศ.1991)ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งในที่สุด ความพยายามที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับจึงเกิดขึ้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับการสถาปนาขึ้นโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534(ฉบับที่6)พ.ศ.2539(ค.ศ.1996)เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญอย่างอิสระ ในขณะที่บรรยากาศทางการเมืองในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองกำลังดำเนินการอยู่ กระแสการปฏิรูประบบราชการที่เป็นฐานของระบบราชการในแบบที่ส่วนราชการมีอำนาจมากก็กำลังถูกท้าทายด้วยเหตุผลที่ระบบราชการไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะมีข้อจำกัดในด้านกำลังคน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระเบียบการบริหารและโครงสร้างองค์การของรัฐ(ปธาน สุวรรณมงคล, 2541: 59) ในขณะที่ กระแสการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจากองค์การพัฒนาเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆได้มีการเคลื่อนไหวเพิ่มขึ้น

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540(ค.ศ.1997) ยังปฏิรูปโครงสร้างการเมืองไทยในหลายประการ ในส่วนของรัฐสภาและกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เช่น การที่วุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสมาชิกที่มาจาก

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่สำคัญคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นระบบการใช้เงิน ซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสุจริตและมีความสามารถแต่ไม่มีเงินได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ และยิ่งกว่านั้น รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งจะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ดังนั้น หลักการสำคัญที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540(ค.ศ.1997)ก็คือ ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักสำคัญในฝ่ายนิติบัญญัติ และวุฒิสภาเป็นหน่วยงานกลั่นกรองร่างกฎหมาย การตรวจสอบและการถอดถอน แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักการเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลโดยการลดอำนาจของวุฒิสภาลงเป็นหน่วยงานตรวจสอบและเสนอแนะความเห็นต่อรัฐบาล และมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อให้วุฒิสภามาจากหลากหลายอาชีพ ไม่ใช่มาจากส่วนราชการเหมือนดังแต่ก่อน แต่จากการเลือกตั้งวุฒิสภาที่ผ่านมาปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งยังคงประกอบด้วยสมาชิกที่ส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการ

ในขณะเดียวกัน การปฏิรูประบบราชการก็ได้มีการดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปทางการเมือง ภายใต้ระเบียบนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2541(ค.ศ.1998) เพื่อแก้ปัญหาระบบราชการที่มีหน่วยงานขนาดใหญ่โต มีกฎระเบียบมากมาย มีขั้นตอนการปฏิบัติงานมากและยุ่งยากซับซ้อน(สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542:7-8) ในช่วงนี้ การปฏิรูประบบราชการส่งผลให้มีการจัดตั้งส่วนราชการทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรมขึ้นมากมาย โดยมีลักษณะของทั้งการจัดตั้งขึ้นใหม่และการโอนงานจากส่วนราชการเดิมมายังส่วนราชการใหม่ ในกรณีนี้ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติก็ได้มีการจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545(ค.ศ.2002) โดยการโอนงานมาตรฐานอาหารในส่วนที่เป็นงานที่เป็นหน่วยงานติดต่อสัมพันธ์กับโครงการอาหารระหว่างประเทศ (Codex)จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มายังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นการโอนมาทั้งงานและบุคลากรที่สมัครใจตามมา เพื่อเป็นการรองรับกับมติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรที่ต้องการให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นหน่วยงานเดียว(Single Agency)ที่รับผิดชอบงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ

สภาพการณ์ทางการเมืองตั้งแต่พ.ศ.2544(ค.ศ.2001)เป็นต้นมา โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1(พ.ศ.2544-2548)(ค.ศ.2001-2005) เข้ามาบริหารประเทศ สภาพการณ์ทางการเมืองก็มีลักษณะแตกต่างจากที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากการคลายสภาพจากรัฐบาลผสมหลาย

พรรคมาสู่รัฐบาลที่มีพรรคการเมืองหลักมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลและบริหารประเทศอย่างค่อนข้างเด็ดขาด และเป็นรัฐบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากพรรคการเมืองที่มีการจัดทำและนำเสนอแนวนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งและพยายามที่จะผลักดันนโยบายดังกล่าวเมื่อเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล และในขณะเดียวกัน การปฏิรูประบบราชการก็มีการผลักดันให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีการก่อรูปก่อร่างมาตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อนหน้าแล้วก็ตาม ด้วยเหตุที่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นบนสภาพการณ์ที่มีเสถียรภาพทางการเมืองมากกว่ารัฐบาลที่ผ่านมา

ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองและการบริหารของไทย รวมทั้งการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540(ค.ศ.1997) ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระบวนการนโยบายมากขึ้น และเป็นการสร้างโอกาสให้เกิดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งได้ก่อให้เกิดรูปธรรมในการปฏิรูประบบราชการได้เด่นชัดกว่ารัฐบาลต่างๆที่ผ่านมา ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวจึงเอื้ออำนวยให้และกลายเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะตัวแทนจากภาคธุรกิจสามารถเข้ามาเรียกร้องแนวนโยบายตามความต้องการของตนโดยตรงมากขึ้นด้วยการส่งตัวแทนเข้ามาเป็นคณะรัฐมนตรี ที่ปรึกษา และผู้เกี่ยวข้องต่างๆ แต่ด้วยเหตุที่การปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการเมืองยังไม่สามารถที่จะคลายสภาพความสำคัญของภาคราชการในกระบวนการนโยบายได้อย่างถึงที่สุด สภาพตกค้างดังกล่าวจึงยังมีส่วนให้ส่วนราชการยังมีบทบาทสำคัญซึ่งส่งผ่านมาตั้งแต่อดีตจากการที่เป็นส่วนสำคัญซึ่งคลุกคลีกับประเด็นนโยบายมาอย่างยาวนาน โดยสภาพการณ์ทางการเมืองในประเด็นต่างๆดังกล่าวจึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลได้

1.2)สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม

ถึงแม้ว่า จะมีการเปิดโอกาสให้กับประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆได้มีบทบาทมากขึ้น จากการปฏิรูปการเมืองเพื่อรองรับหลักการตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นการส่งผลให้ส่วนต่างๆในโครงสร้างสังคมได้แสดงบทบาท อันเป็นการสะท้อนลักษณะของสังคมที่มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อปัญหาของสังคมร่วมกัน แต่ในเวลาเดียวกันกลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญอยู่เดิมคือส่วนราชการก็ยังไม่คลายบทบาทความสำคัญของตนลงในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในกรณีของนโยบายที่เกี่ยวข้องลักษณะทางวิชาการเป็นการเฉพาะ(Technicality) เช่น นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย ในช่วงปีพ.ศ. 2534(ค.ศ.1991)จนถึงปีพ.ศ.2547 (ค.ศ.2004) จุดเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยเห็นได้ชัดจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงกลางปีพ.ศ.2540 (ค.ศ.1997) เนื่องจากรากฐานทางเศรษฐกิจที่ไม่มั่นคง ประกอบกับการขาดระบบการจัดการและการกำกับตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างกว้างขวางและรุนแรง ได้แก่ ประชาชนมีฐานะยากจนเพิ่ม

สูงขึ้น มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยลดลง ส่งผลให้ความสำคัญตกไปอยู่ที่การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สภาพทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นเป็นตัวผลักดันการแก้ปัญหาสังคมต่อไปในอนาคต เช่น มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทย ซึ่งรวมไปถึงมาตรฐานการบริโภคที่ดีขึ้น

2) การเมืองกับการบริหารในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

จากการที่ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.)ใช้ความสัมพันธ์กับองค์การหลักระหว่างประเทศทางด้านมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารอันได้แก่ สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) ในการผลักดันนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารต่อฝ่ายการเมืองโดยการนำเสนอเหตุผลความจำเป็นของประเด็นนโยบายตามแนวทางของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex) ซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่ถูกใช้อ้างอิงมาตรฐานขั้นต่ำในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ จึงทำให้การผลักดันข้อเสนอนโยบายของส่วนราชการได้รับความสำคัญจากฝ่ายการเมือง ดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลโดยการรับพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และมีมติออกมาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และมีการกำหนดให้ปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004)เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับแนวทางของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex)โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.)และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.)ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง

การเข้าไปมีส่วนร่วมของกระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งในส่วนของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบและที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.)และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.) สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1)กฎหมายเกี่ยวกับเกษตรและอาหาร

กฎหมายที่เกี่ยวกับอาหารในมุมกว้างจะประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติอาหาร และกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งที่อาจจะนำมาปรุงแต่งจัดทำต่อเป็นอาหารได้ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับพืชและสัตว์ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหารของพืชและสัตว์ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยยังคงมีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ตามส่วนราชการตามหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย โดยเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติจะมีส่วนราชการต่างๆเป็นผู้รักษาการ โดยมีกระบวนการ

ที่สำคัญคือ ส่วนราชการนั้นๆจะมีอำนาจในการออกกฎหมายและมีอำนาจในการวินิจฉัยและตีความกฎหมายนั้นๆในเบื้องต้นด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวกับอาหารในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติ และจะกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัติอาหาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัติการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ซึ่งหมายความว่ากระทรวงที่รัฐมนตรีที่รักษาการนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินั้น โดยรัฐมนตรีที่รักษาการจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นๆกับออกประกาศ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ นั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่กำหนดในท้ายพระราชบัญญัติ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นกับออกประกาศทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอาหารได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขไว้อย่างกว้างขวางเป็นการทั่วไป ซึ่งพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเกี่ยวกับอาหารจะมีหลักการว่าด้วยการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะสำคัญร่วมกันคือ (1)กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น (2)รัฐมนตรีว่าการของกระทรวงนั้นจะมีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้น (3)การดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจะประกอบด้วยการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศคณะกรรมการ ประกาศสำนักงาน แล้วแต่กรณี (4)การแต่งตั้งคณะกรรมการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ภายใต้อำนาจของกฎหมาย และ (5)อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับนั้นๆ เช่น การควบคุมอาหาร การวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร เป็นต้น

2)กฎหมายที่เกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐาน

โดยทั่วไปการนำมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศมาปรับใช้สามารถกระทำได้ในหลายลักษณะคือ การนำมาใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงาน หรือการใช้อ้างอิงเพื่อกำหนดมาตรฐาน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานเชิงเทคนิค เช่น กรมประมง กรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สามารถดำเนินการโดยอาศัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ประกาศกระทรวง แผนและนโยบายของกระทรวง เพื่อประกาศมาตรฐาน(Standard) แนวทางปฏิบัติ (Guideline) ข้อแนะนำ (Recommendation) และหลักในการปฏิบัติ (Code of Practice) เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงาน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสามารถจำแนกได้เป็น กฎหมายที่

เกี่ยวกับคุณภาพ มาตรฐานโดยทั่วไป และกฎหมายที่เกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานอาหารโดยเฉพาะ

3)กฎหมายที่เกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานโดยทั่วไป

กฎหมายที่เกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานสินค้าและผลิตภัณฑ์ทั้งที่เป็นผลิตภัณฑ์สินค้าอาหารและไม่ใช่อาหารต่างกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายของส่วนราชการต่างๆ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงพาณิชย์ โดยลักษณะของกฎหมายดังกล่าว มีทั้งที่กำหนดเรื่องคุณภาพและมาตรฐานไว้โดยตรงและไม่ได้กำหนดคุณภาพและมาตรฐานโดยตรง ซึ่งมีบทบัญญัติและข้อความที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานไว้ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2503 และพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ซึ่งมีรายละเอียดในประเด็นสำคัญ ดังนี้

3.1) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดยกฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วรวม 3 ครั้ง คือ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในปีพ.ศ.2522 ฉบับที่1 และฉบับที่2 และแก้ไขเป็นฉบับที่3ในปี พ.ศ.2535

3.1.1) เหตุผลในการออกกฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

เนื่องจากในปีพ.ศ.2511 ประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนากิจการอุตสาหกรรม มีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ผลิตขึ้นในประเทศแต่ยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์ให้เป็นที่แน่นอนและเหมาะสม ทำให้มีการแข่งขันกันลดราคาโดยทำคุณภาพให้ต่ำลง เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ อาจเกิดอันตรายแก่ประชาชน ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดมาตรฐานเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือกิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ

3.1.2) หลักการตามกฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม” ไว้ แต่เป็นการบัญญัติความหมายของมาตรฐานไว้กว้างๆ โดยหมายความรวมถึงมาตรฐานและผลิตภัณฑ์ใดๆที่ได้ผ่านกระบวนการผลิตตามกฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรม คือ พระราชบัญญัติโรงงาน อันได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ผ่านกระบวนการผลิตของโรงงาน ซึ่งโรงงานตามความหมายในพระราชบัญญัติโรงงานหมายถึง อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่5แรงม้า หรือเทียบเท่าตั้งแต่5แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่7คนขึ้นไป โดยใช้

เครื่องจักรหรือไม่ใช้ก็ตาม สำหรับทำการผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

3.2) พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 เป็นกฎหมายที่ควบคุมมาตรฐานสินค้าเพื่อการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรโดยเฉพาะ ควบคุมโดยสำนักงานมาตรฐานสินค้า กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สินค้าใดที่มีประกาศกำหนดให้เป็นสินค้ามาตรฐานตามกฎหมายฉบับนี้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้กล่าวคือ ผู้ส่งออกต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าสินค้ามาตรฐาน สินค้าที่ส่งออกต้องผ่านการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดและมีหนังสือรับรองการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรประกอบการตรวจปล่อยสินค้า

3.2.1) เหตุผลของการออกกฎหมายมาตรฐานสินค้าขาออก

เนื่องจากการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าต่างๆไม่ว่าสินค้านั้นจะอยู่ในสภาพดีหรือไม่อย่างไรก็อาจกระทำได้ เพราะยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานที่แน่นอนและเหมาะสม เป็นเหตุให้มีการปลอมปน เปลี่ยนแปลงหรือปรุงแต่งสินค้าที่ส่งออกไป เช่น ส่งสินค้าที่ผิดคุณภาพ ชนิด น้ำหนัก ปริมาณ หรือเจือปนวัตถุอื่น เป็นต้น และการบรรจุ หุ้มห่อหรือผูกมัดไม่ถูกต้องตามสภาพของสินค้า ทำให้สินค้าไทยขาดความนิยมเชื่อถือในต่างประเทศเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 จึงถูกบัญญัติขึ้น

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 มีการปรับปรุงแก้ไขในปีพ.ศ.2522 เพื่อให้เหมาะสมในการควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานของสินค้าขาออก โดยปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของรัฐมนตรี อธิบดี พนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานตรวจสอบมาตรฐานสินค้า และให้มีการออกวิธีการออกใบรับรองให้แก่สินค้าก่อนวันที่ประกาศกำหนดมาตรฐานสินค้าจะมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดความผิดและโทษเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถส่งเสริมและควบคุมคุณภาพสินค้าขาออกให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

3.2.2) ความหมายของสินค้ามาตรฐานและมาตรฐานสินค้า

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของสินค้ามาตรฐานว่า หมายถึง สินค้าที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นสินค้ามาตรฐานและมาตรฐานสินค้า ซึ่งกฎหมายนี้หมายถึง คุณภาพ ชั้น ประเภท หรือชนิดของสินค้า มาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยใช้ปริมาณ หน่วย น้ำหนัก ปริมาตร ขนาด ส่วนผสม ส่วนประกอบ สัดส่วน สี ตัวอย่าง และอื่นๆ ทั้งนี้ แต่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเป็นเกณฑ์รวม ตลอดจนวิธีการบรรจุ หุ้มห่อหรือผูกมัด และวัตถุที่ใช้ในการนั้นด้วย

3.2.3) หลักการตามกฎหมายมาตรฐานสินค้าขาออก

กฎหมายฉบับนี้เน้นการส่งออกโดยกำหนดเป็นกลไกให้ต้องมีการจดทะเบียนผู้ทำการค้าออกซึ่งสินค้ามาตรฐาน ซึ่งกฎกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่1 พ.ศ.2504 ออกตามความในพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออกพ.ศ.2503 ว่าด้วยผู้ทำการค้าขาออกซึ่งสินค้ามาตรฐาน ได้กำหนดเป็นกลไกให้ต้องมีการจดทะเบียนผู้ทำการค้าออกซึ่งสินค้ามาตรฐาน เช่น ต้องมีคุณสมบัติเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์โดยชัดแจ้งว่าทำการส่งออก ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาต้องมีอาชีพค้าขาย ต้องเป็นสมาชิกของสมาคมการค้าที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการค้าสินค้ามาตรฐานชนิดเดียวที่ขอจดทะเบียนเป็นผู้ทำการค้าขาออก ในกรณีที่ไม่มีสมาคมการค้าดังกล่าวก็คือ เป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หรือเป็นผู้ที่สมาคมการค้าหรือสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยยอมรับเป็นสมาชิก หรือคัดชื่อออกโดยไม่มีเหตุผลอันควรซึ่งทำหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสั่งให้รับจดทะเบียนเป็นผู้ทำการค้าออกซึ่งสินค้ามาตรฐานและมีเงินทุนจดทะเบียนชำระตามที่กำหนดไว้สำหรับสินค้า

สินค้ามาตรฐานซึ่งผู้ทำการค้าออกประสงค์ส่งหรือนำออกนอกราชอาณาจักรที่ด่านศุลกากรที่อธิบดีกำหนด ผู้ส่งหรือนำออกจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบมาตรฐานสินค้า และขอใบรับรองมาตรฐานสินค้าจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าหรือสำนักงานสาขา หรือผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นผู้ออกใบรับรองมาตรฐานสินค้าตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ส่งหรือนำออกต้องแสดงใบรับรองมาตรฐานสินค้าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายนี้ได้มีการกำหนดให้มีการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อให้การควบคุมการส่งออกซึ่งสินค้ามาตรฐานรัดกุมยิ่งขึ้น โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีการควบคุมผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบสินค้ามาตรฐานด้วย กล่าวคือ ผู้ที่จะเป็นผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานสินค้านั้น ต้องได้รับใบอนุญาตจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าให้เป็นผู้ตรวจสอบ โดยสินค้ามาตรฐานตามกฎหมายนี้ที่เป็นอาหารหรือเกี่ยวเนื่องกับอาหาร คือ ข้าวโพดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ข้าวฟ่าง ถั่วเขียว ถั่วเขียวผิวดำและปลาป่น

3.3) พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการดำเนินการควบคุมและใช้มาตรการในการควบคุมการส่งออกและนำเข้าสินค้าใดๆได้ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการควบคุมได้อย่างกว้างขวางตามความจำเป็น และจากการที่กฎหมายดังกล่าวนี้ได้ให้อำนาจในการควบคุมในการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้าอย่างกว้างขวาง จึงได้มีการนำกฎหมายนี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ใน

หลายๆเรื่อง เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรม การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน การอนุมัติให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ทางสาธารณสุขในส่วนที่เกี่ยวกับอาหาร

ในทางปฏิบัติได้มีการประกาศกระทรวงพาณิชย์ที่ใช้เป็นหลักให้กับส่วนราชการต่างๆ นำไปใช้ในการควบคุมหรือกำกับ หรือกำหนดคุณภาพมาตรฐานเกี่ยวกับสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอาหารทะเล เช่น ประกาศของกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ฉบับที่92 พ.ศ.2542 กำหนดให้การส่งออกกุ้ง และหมึกแช่เยือกแข็ง ไปประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ผู้ส่งออกต้องเป็นสมาชิกสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย และต้องมีหนังสือรับรองสุขลักษณะจากกรมประมง ซึ่งอำนาจในประกาศดังกล่าวของกระทรวงพาณิชย์ทำให้กรมประมงสามารถกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและแนวทางปฏิบัติให้ถูกสุขลักษณะสำหรับสินค้าประมงที่จะส่งออกไปประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกรมประมงได้ออกประกาศเกี่ยวกับมาตรฐานสุขาภิบาลโรงงาน ซึ่งครอบคลุมถึงระบบมาตรฐานการผลิตที่ดี(Good Manufacturing Practice: GMP) และระบบวิเคราะห์อันตรายและความเสี่ยง ณ จุดวิกฤต (Hazard Analysis of Critical Control Point: HACCP) โดยอ้างอิงหลักการของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex) นอกจากนั้นกรมประมงยังได้นำหลักการของ Codex มาใช้ในการปฏิบัติจริง โดยนำสาระจาก Codex มาจัดทำเป็นคู่มือไว้สำหรับตรวจสอบสุขลักษณะของโรงงาน

3.4) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาหารของประเทศไทยมีมาอย่างยาวนาน โดยอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติหางน้ำนม พ.ศ.2470 ในสมัยรัชกาลที่7 เพื่อห้ามนำหางน้ำนมเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาหารฉบับแรก โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่า “โดยที่แพทย์ผู้ทรงไว้ซึ่งคุณวุฒิและความสามารถได้ลงความเห็นว่า หางน้ำนมนั้นเมื่อใช้เลี้ยงทารกก็ทำให้เกิดอาการขาดสารอาหารในเด็ก และก่อให้เกิดโรคต่างๆได้ แต่ยังปรากฏว่ามีผู้ใช้หางน้ำนมเลี้ยงทารกแพร่หลายในพระราชอาณาจักร” หลังจากนั้น ในปีพ.ศ.2484 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติหางน้ำนม และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ.2484 ซึ่งต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร ฉบับที่2 ในปีพ.ศ.2502 โดยเพิ่มบทกำหนดโทษให้มีโทษมากขึ้นเนื่องจากมีการฝ่าฝืนกฎหมายกันมาก และในเวลาต่อมาเมื่อการผลิตอาหารเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมและมีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมากขึ้น กฎหมายอาหารจึงไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร ฉบับปีพ.ศ.2502 เสียใหม่ และได้มีการประกาศใช้บังคับในปีพ.ศ.2507 เรียกว่าพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ.2507 โดยกำหนดวิธีการควบคุมการผลิตอาหารให้เหมาะสม จึงเห็นได้ว่า รัฐบาลได้พิจารณาเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญในด้านอาหารมากขึ้น จึงได้มีการพิจารณาแก้ไขและตรากฎหมายเกี่ยวกับอาหารมาหลายฉบับ จนกระทั่งในปีพ.ศ.2515 ซึ่งเป็นสมัยที่มีการปฏิวัติโดยคณะทหาร จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่49 เมื่อวันที่ 18

มกราคม พ.ศ.2515 ปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอาหารและการควบคุมอาหารอื่นๆขึ้น และในปีพ.ศ.2522 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ออกมาใช้บังคับ โดยยกเลิกกฎหมายอาหารที่ใช้บังคับมาแล้วทั้งหมด โดยสาเหตุในการตราพระราชบัญญัติอาหารพ.ศ. 2522 เนื่องจากกฎหมายอาหารที่ว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารที่ใช้อยู่ยังไม่เหมาะสม จึงต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมโดยเฉพาะให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยเกี่ยวกับผู้บริโภคอาหารให้เพียงพอ

3.4.1) หลักการทั่วไปของพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอาหารและมาตรฐานของอาหาร โดยนิยามคำว่า “อาหาร” ไว้กว้างๆว่า หมายถึง ของกิน หรือเครื่องค้ำจุนชีวิต โดยมีความหมายครอบคลุมถึงวัตถุทุกชนิดที่ใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตอาหาร ยกเว้น วัตถุที่ถือว่าเป็นยาวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทหรือยาเสพติดให้โทษเท่านั้น

3.4.2) คณะกรรมการอาหาร

พระราชบัญญัติอาหารพ.ศ.2522 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอาหารขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมอนามัยหรือผู้แทน อธิบดีกรมการแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมควบคุมโรคติดต่อหรือผู้แทน อธิบดีกรมการค้าภายในหรือผู้แทน อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์บริการหรือผู้แทน อธิบดีกรมการค้าภายในหรือผู้แทน อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 9 คน ในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้าหรือจำหน่ายอาหารไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ และมีรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการกองควบคุมอาหารเป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือผู้อนุญาตแล้วแต่กรณีในการออกประกาศ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การเพิกถอนทะเบียนตำรับอาหาร และการพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาต

3.4.3) การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานอาหาร

การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานอาหารตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับอาหารที่ปลอดภัยในการบริโภค มีคุณค่าทางโภชนาการ หรือมีคุณภาพมาตรฐาน และป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคถูกหลอกลวงในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับอาหาร ซึ่งรวมถึงคุณภาพและมาตรฐานของอาหารอีกด้วย ดังนั้น อาหารทุกชนิดควรจะต้องมีคุณภาพและมาตรฐานไว้เป็นเกณฑ์ปกติ แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีประเทศใดกำหนดคุณภาพและมาตรฐานอาหารไว้ทุกชนิด แต่ก็ได้ดำเนินการไปได้หลายชนิดตามความเหมาะสมของประเทศนั้นๆ วัตถุประสงค์ที่กำหนดให้อาหารใดมีคุณภาพและมาตรฐานนั้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1)เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับอาหารที่มีคุณค่าและปลอดภัยในการบริโภค เพราะสารบางชนิดแม้ว่าจะไม่ให้คุณค่าอาหารโดยตรง แต่ก็ใช้เป็นวัตถุดิบ วัตถุเจือปนเพื่อใช้ปรุงแต่งกลิ่นรส

(2)เพื่อให้อาหารนั้นมีลักษณะหรือระเบียบเป็นไปในแนวเดียวกันหรืออย่างเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้บริโภค

(3)เพื่อให้อาหารนั้นๆมีคุณค่าทางโภชนาการที่ถูกต้อง

(4)เพื่อเป็นการส่งเสริมการส่งออกโดยยกระดับให้อาหารนั้นๆมีคุณภาพหรือมาตรฐานเป็นไปตามข้อกำหนดของมาตรฐานระหว่างประเทศ สามารถส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้

(5)เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้วัตถุดิบในประเทศ

(6)เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคในการเลือกซื้ออาหาร ไม่ถูกหลอกลวง โดยอาหารชนิดเดียวกันต้องมีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปในแนวทางเดียวกันตามที่กำหนดไว้

(7)เพื่อใช้เป็นข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการค้าหรือมีการร้องเรียนกันขึ้น

(8)เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาข้อคิดเห็น หรือข้อต่อรองในการกำหนดมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศที่อาจมีปัญหาต่อการส่งออกและอาจทำให้ไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศอีกด้วย

3.4.4) ขั้นตอนในการดำเนินการกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานอาหาร

การกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานอาหารประกอบด้วยการวิเคราะห์ถึงความปลอดภัยของอาหารที่เสี่ยงอันตราย โดยใช้ข้อมูลการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบโดยนำมาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) เป็นแนวทาง หรืออาจใช้มาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอ้างอิงโดยคณะอนุกรรมการจะพิจารณากำหนดมาตรฐาน และมีการประชุมภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น เพื่อเสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ แล้วจึงเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

ข้อวิเคราะห์จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

การควบคุมอาหารตามพระราชบัญญัติอาหารพ.ศ.2522 และก่อนหน้านี้เป็นการควบคุมแบบรวมศูนย์ กล่าวคือ หน่วยงานที่มีอำนาจเต็มตามกำหมายอยู่ที่ส่วนกลางคือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาโดยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ส่วนสาธารณสุขจังหวัดที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆจะทำหน้าที่ตามที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้ทำเท่านั้น โดยปัจจุบันมีการมอบอำนาจให้อนุญาตผลิตอาหารควบคุมเฉพาะบางชนิด อาหารกำหนดคุณภาพและมาตรฐานบางชนิด ส่วนอาหารทั่วไปที่ผลิตเป็นอุตสาหกรรมที่จะผลิตในท้องถิ่นก็ให้อำนาจสาธารณสุขจังหวัดนั้นๆเป็นผู้อนุญาต จึงเห็นได้ว่า การมอบอำนาจให้ใช้ดุลพินิจแทนส่วนกลาง

ไม่ใช่การกระจายอำนาจ โดยเกณฑ์และเหตุผลในการให้หรือไม่ให้อนุญาตอาจแตกต่างกัน และนอกจากนั้น การจัดระบบการควบคุมต้นทางเฉพาะผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตเป็นอุตสาหกรรม ทำให้วัตถุดิบที่เป็นพืชผลทางการเกษตรและปศุสัตว์ซึ่งในความเป็นจริงต้องเกี่ยวกับการบริโภคอาหารโดยตรง ถูกตัดออกจากอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาอย่างสิ้นเชิงเพราะมีหน่วยงานและกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพืชและสัตว์อยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499ในความรับผิดชอบของกรมปศุสัตว์ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์พ.ศ.2502อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย และพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายพ.ศ.2535ในส่วนที่เป็นวัตถุอันตรายที่ใช้ในการเกษตรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในปีพ.ศ.2539 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ยกร่างพระราชบัญญัติอาหารฉบับใหม่เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ซึ่งได้ประกาศใช้มาแล้วเป็นเวลานาน ทำให้กฎหมายขาดความเหมาะสมกับสภาพการบังคับใช้ โดยร่างพระราชบัญญัติอาหารฉบับใหม่ก็ยังไม่มีความคืบหน้าโดยส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในช่วงเวลาเดียวกันจึงทำให้ต้องมีการพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง2ฉบับควบคู่กันไป และพบว่ามีเนื้อหาของกฎหมายที่ทับซ้อนกันอยู่ซึ่งจะต้องหาข้อยุติให้ได้ต่อไป

กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารสินค้าเกษตรและอาหารมีอยู่มากมายหลายฉบับ ทั้งในลักษณะของกฎหมายทั่วไปซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหาร แต่บริบทของกฎหมายจะมีลักษณะที่กว้างมากขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ เช่น พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกักกันสินค้าเกษตรและอาหาร เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ และกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติอาหาร เป็นต้น

ในการปรับโครงสร้างของส่วนราชการซึ่งให้มีการโอนการดำเนินงานการกำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัยด้านอาหารมาอยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้มีสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลงานด้านความปลอดภัยของอาหารส่งออกทั้งหมดและงานความปลอดภัยด้านอาหารนำเข้าบางส่วน รวมถึงงานด้านความปลอดภัยของอาหารในระบบการผลิตที่ฟาร์มและโรงงานภายใต้ห่วงโซ่อาหารมาอยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประเด็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติงาน (Implementation) และการบังคับใช้กฎระเบียบมาตรฐานต่างๆ (Enforcement) ก็คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่มีกฎหมายด้านมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารเลย กล่าวคือ

(1)กฎหมายที่มีอยู่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งหน่วยงานที่ปฏิบัติและรักษาการอยู่นั้น ส่วนใหญ่จะเน้นกฎหมายการกักกันพืชและสัตว์ เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พระราชบัญญัติกักกันพืช เป็นต้น สำหรับพระราชบัญญัติการประมง เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างเก่าซึ่ง

จะมีเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการอนุรักษ์ซึ่งไม่เอื้ออำนวยสำหรับใช้ในการกักกันสัตว์น้ำ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ใช้วิธีการประกาศชื่อให้สัตว์น้ำประเภทต่างๆเป็นสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากกรมประมงเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์เพื่อให้มีกฎหมายในการจัดระบบงานกักกันสัตว์น้ำ

(2)กฎหมายบางฉบับที่สามารถนำมาใช้เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารได้ จะไม่ใช่กฎหมายทั่วไปแต่จะเป็นกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติอาหารสัตว์ พระราชบัญญัติโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งเพิ่งมีการโอนอำนาจตามกฎหมายจากกระทรวงมหาดไทยมายังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เมื่อปีพ.ศ.2545ในช่วงของการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น จึงจะใช้ได้ในขอบเขตที่จำกัดเฉพาะในการควบคุมมาตรฐานสินค้าประเภทนั้นๆเท่านั้น

(3)ในการดำเนินการเพื่อบังคับใช้มาตรฐานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ผ่านมาในลักษณะมาตรฐานบังคับ(Mandatory Standard) จึงมี2ลักษณะคือ

(3.1)การใช้อำนาจของการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ(Competent Authority: CA) กับประเทศคู่ค้าในการออกใบรับรองความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งในการบังคับใช้มาตรฐานนั้นจะไม่ออกใบรับรองให้กับผลิตภัณฑ์หรือสินค้านั้นๆหากผลิตภัณฑ์หรือสินค้านั้นๆไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งจะมีข้อจำกัดกับการบังคับใช้ (Enforcement) ในประเทศในลักษณะครบวงจรห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) ซึ่งจะต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขต่อเนื่องให้กับผู้ส่งออกดำเนินการกับผู้ที่ส่งวัตถุดิบให้ผู้ส่งออก (Supplier)

(3.2)การอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการประกาศใช้ เช่น การจัดทำมาตรฐานสารตกค้างของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ถึงแม้จะผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติแล้ว แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายรับรองจึงเป็นเพียงมาตรฐานสมัครใจเท่านั้น ทั้งๆที่เรื่องมาตรฐานสารตกค้างเป็นเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารที่จำเป็นต้องกำหนดเป็นมาตรฐานบังคับ

ดังนั้น สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติจึงต้องส่งมาตรฐานดังกล่าวให้ประกาศเป็นมาตรฐานบังคับภายใต้พระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติอาหาร หรือแม้แต่การกำกับดูแลสินค้าประเภทกุ้งซึ่งมีการโอนงานจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมงแล้ว กรมประมงก็ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาหารเท่านั้น ซึ่งการที่กรมประมงจะกำหนดแนวทางการปฏิบัติเงื่อนไขให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น จะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ถ้าหากยังคงมีแนวทางหรือนโยบายที่แตกต่างกันกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หรือการแก้ไขปัญหาในการส่งออกผักผลไม้ไปต่างประเทศ ซึ่งหลายประเทศคู่ค้าไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีใบรับรองปลอดสารพิษ ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะสามารถตรวจสอบและออกใบรับรองสารตกค้างในผลผลิตได้เมื่อผู้ส่งออกนำผลผลิตมาออกใบรับรองเท่านั้น ซึ่งในปีพ.ศ.2546 ปัญหาที่รุนแรงคือ การที่ประเทศ

สาธารณรัฐประชาชนจีนห้ามนำเข้าลำไยจากประเทศไทยเนื่องจากการตรวจพบสารตกค้างเมทามิโดฟอส ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ไปอาศัยอำนาจทางกฎหมายการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า ของกระทรวงพาณิชย์เพื่อบังคับให้ผู้ส่งออกสินค้าไปยังประเทศที่กำหนดจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกรมวิชาการเกษตรประกาศ เช่น การนำมาตรวจสอบสารตกค้างเพื่อออกใบรับรอง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การประกาศใช้และบังคับใช้มาตรฐานในลักษณะของมาตรฐานระบบซึ่งในปัจจุบันการควบคุมกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารจะเริ่มเน้นไปในเรื่องมาตรฐานระบบในห่วงโซ่อาหารมากกว่ามาตรฐานผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้โดยหลักการแล้ว การที่หน่วยงานใดๆซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้มาตรฐานและเงื่อนไขต่างๆโดยใช้กฎหมายของหน่วยงานอื่นๆควรเป็นไปในลักษณะของการดำเนินการเฉพาะหน้าเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซับซ้อนและยุ่งยาก(Complicate)ในการดำเนินงานและให้เกิดความคล่องตัวสูงซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของการออกกฎหมาย

ในกรณีการร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ยังคงถูกกำหนดโดยข้าราชการตามตัวแบบผู้นำ โดยส่วนราชการพยายามผลักดันนโยบายตามความต้องการของหน่วยงานตน โดยกลุ่มอื่นๆไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่4มีนาคม พ.ศ.2546(ค.ศ.2003) เห็นชอบผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่อุตสาหกรรมสินค้าเกษตรและอาหารของไทยทั้งในช่วงระยะเฉพาะหน้า(Transition Period)และการดำเนินการในระยะยาวให้เป็นไปตามแนวทางการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานกลาง(Single Agency) และให้ยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในรูปแบบของพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะ เพื่อเป็นกลไกในการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารหรือมาตรฐานระบบขึ้นเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรและอาหารให้ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ทำให้มีกระบวนการควบคุมคุณภาพครอบคลุมทั้งกระบวนการจากสถานที่ผลิตหรือไร่นาสู่การบริโภค (From Farm to Fork/Table)

แต่อย่างไรก็ตาม การยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่จริงจังกับการผลักดันกฎหมายและการสร้างความเป็นเอกภาพในงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ เพราะฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 ซึ่งเป็นช่วงที่กระบวนการร่างพระราชบัญญัติมีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากว่ารัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมา แต่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ก็ไม่ได้ผลักดันกระบวนการร่างพระราชบัญญัติไปได้มากเท่าที่ควร เพราะรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ถือว่าประสบความสำเร็จแล้วที่ได้ออกมาแสดงบทบาท โฆษณาและทำกิจกรรมเพื่อการประชาสัมพันธ์ด้าน

มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการเผยแพร่แก่สาธารณะไปแล้วจากการประกาศให้ปี พ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สามารถสร้างการรับรู้แก่สาธารณะได้แล้วต่อประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายสำคัญและต่อประชาชนผู้บริโภคภายในประเทศ ฝ่ายการเมืองจึงไม่จริงจังกับการผลักดันร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องจึงเข้ามามีบทบาทได้มากโดยเฉพาะประเด็นการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างกันอันเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ

3)ผลจากกระบวนการก่อตัวของการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

จากการที่ประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนาสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน เนื่องจากในปัจจุบันสินค้าเกษตรหลายชนิดทั้งที่ผลิตในประเทศไทยและนำเข้าจากต่างประเทศยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร มาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ และมาตรฐานระบบสำหรับสินค้าเกษตรให้มีมาตรฐานที่เหมาะสมและชัดเจน ซึ่งอาจเป็นเหตุให้สินค้าเกษตรด้อยคุณภาพและไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ประชาชนขาดความนิยมเชื่อถือ และอาจส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการค้าสินค้าเกษตรของไทย ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อันอาจเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ดังนั้น กลไกในการกำหนดมาตรฐาน การตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบจึงมีความสำคัญขึ้น เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร หรือร่างพระราชบัญญัติสินค้าเกษตร ซึ่งกำหนดนิยามสินค้าเกษตร โดยครอบคลุมสินค้าเกษตรที่เป็นอาหาร(Food)และที่ไม่เป็นอาหาร (Non-food) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่รองรับการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.) และรองรับบทบาทงานด้านความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ยังไม่ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งๆที่ผ่านความเห็นชอบในหลักการจากมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม เลขานุการคณะทำงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี นายโกมล จิรชัยสุทธิกุล วันที่ 11 ตุลาคม 2548) ทั้งนี้ในการมีมติเห็นชอบในหลักการของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้ตั้งข้อสังเกตไว้2 ประการสำคัญคือ ให้ครอบคลุมเรื่องอาหารด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และในเรื่องอำนาจการตรวจค้นของเจ้าพนักงานในกรณีที่คาดว่าได้มีการดำเนินการขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ให้พิจารณาให้ทัดเทียมกับพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ

ทั้งนี้ให้ปรับปรุงกฎหมายอื่นไม่ให้ซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับนี้ และการตั้งข้อสังเกตเหล่านี้นี่เองที่ทำให้กระบวนการการพิจารณากฎหมายยังคงอยู่ในชั้นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็ยังได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาหารที่กำลังปรับปรุงใหม่พร้อมกันไปด้วย ซึ่งทั้ง2ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความทับซ้อนกันอยู่มาก จึงทำให้การพิจารณาต่างต้องล่าช้าไปด้วยกัน

ในกระบวนการพิจารณาหรือการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัตินี้ในชั้นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการประชุมคณะทำงานพิจารณาร่างดังกล่าวโดยมีตัวแทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมให้ความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง ได้แก่

(1)กระทรวงอุตสาหกรรม มีการให้ข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

(1.1)นิยามคำว่า “มาตรฐานสินค้าเกษตร” มีความหมายกว้างมาก และยังไม่มีความชัดเจน

(1.2)นิยามคำว่า “ระบบ” และ “มาตรฐานระบบ” ตามมาตรา 3 ให้ความหมายไม่สอดคล้องกับความหมายตามแนวปฏิบัติที่สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้ชี้แจงไว้ต่อที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

(1.3)ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ได้แก้ไขในเรื่องความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานด้านการรับรองระบบงานระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรมตามที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 ที่กำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลัก(National Accreditation Body) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับรองย่อย (Sub National Accreditation Body)

(2)กระทรวงพาณิชย์ มีการให้ข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

(2.1)เห็นด้วยกับคำนิยามคำว่า “มาตรฐานสินค้าเกษตร” ที่ได้เพิ่มข้อความว่า “...แต่ไม่รวมถึงข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานสินค้าเพื่อประโยชน์ในทางการค้าหรือการตลาด ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าขาออก” ซึ่งทำให้เห็นชัดเจนขึ้นว่าเป็นคนละมาตรฐานกันกับของกระทรวงพาณิชย์

(2.2)ตามมาตรา 74 ที่บัญญัติว่า “บรรดามาตรฐานสินค้าที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีการกำหนดมาตรฐานสินค้าตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นมาตรฐานสินค้าตามพระราชบัญญัตินี้” ควรตัดมาตรานี้ออก เนื่องจากอาจจะไปหมายความรวมถึงมาตรฐานสินค้าที่กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้กำหนดไว้ด้วย ซึ่งมาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์และมาตรฐานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความแตกต่างกันในเรื่องข้อกำหนด คือ การเอามาตรฐานสินค้าของหน่วยงานอื่นทั้งฉบับมาเป็นมาตรฐานสินค้าตามกฎหมายนี้โดยอัตโนมัติจึงอาจไม่สมประโยชน์ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

(2.3)กรณีให้ถือว่ามาตรฐานสินค้าของหน่วยงานอื่น เช่น มาตรฐานสินค้ากระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นมาตรฐานบังคับเป็นมาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติด้วย

อาจมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ข้าวหอมมะลิไทยเป็นมาตรฐานบังคับตามกฎหมายของกระทรวงพาณิชย์ มีขอบเขตควบคุมเฉพาะผู้ส่งหรือนำสินค้าออกนอกราชอาณาจักรทางด่านศุลกากรที่รัฐมนตรีกำหนด โดยต้องจัดให้มีการตรวจสอบและขอใบรับรองมาตรฐานสินค้าเพื่อแสดงต่อเจ้าพนักงานศุลกากร แต่หากถือว่าสินค้าข้าวหอมมะลิไทยตามมาตรฐานกระทรวงพาณิชย์เป็นมาตรฐานบังคับของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติด้วย กรณีของผู้ส่งออกหรือนำเข้าคงไม่เกิดปัญหา แต่ “ผู้ผลิต” ซึ่งในที่นี้จะหมายรวมถึงเกษตรกร ซึ่งจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าตามมาตรา 19 จะมีปัญหาในทางปฏิบัติกล่าวคือ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิไทยต้องจัดให้ตรวจสอบและรับรองในขั้นตอนใด ก่อนการเพาะปลูก ขณะเพาะปลูก ภายหลังการเก็บเกี่ยว หรือหลังการสีเป็นเมล็ดข้าวสาร ต้องจัดให้มีการตรวจสอบรับรอง ณ สถานที่ใด ที่นา ลานตากข้าว หรือยุ้งฉาง ถ้าต้องจัดให้มีการตรวจสอบก่อนหรือขณะเพาะปลูก จะตรวจสอบรับรองเพื่อออกใบรับรองอย่างไรในเมื่อยังไม่มีตัวสินค้าข้าวหอมมะลิไทย

(2.4)พระราชบัญญัติส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 การใช้อำนาจตามมาตรา 5 เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี โดยมีเหตุผลความจำเป็นที่มีขอบเขตกว้างขวาง เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การสาธารณสุข หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ การแก้ไขอำนาจของรัฐมนตรีให้มีอำนาจกำหนดมาตรฐานของสินค้าเกษตรทุกชนิดเฉพาะเพื่อประโยชน์ทางการค้าและการตลาดเท่านั้น เป็นการจำกัดอำนาจของกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องการกำหนดมาตรฐานให้แคบลง ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ทางกฎหมาย เนื่องจากในบางกรณีจำเป็นต้องใช้มาตรการทางคุณภาพและมาตรฐานเพื่อประโยชน์ของประเทศในด้านอื่นๆ

(3)กระทรวงสาธารณสุข มีการให้ข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

(3.1)การกำหนดขอบเขตของอาหารที่จะดูแลโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรควรมีเงื่อนไขที่ชัดเจนไม่ใช่โดยคณะกรรมการกำหนดเท่านั้น เพื่อไม่ให้การกำหนดเกินขอบเขตที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้

(3.2)พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจคณะกรรมการในการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามมาตรา 6(4) รวมทั้งมาตรา 23 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการในการกำหนดให้หน่วยงานใดทำหน้าที่ตรวจสอบสินค้าเกษตรที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานไว้ แต่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ตรวจสอบว่าสินค้าเกษตรนั้น มีความปลอดภัยต่อสุขอนามัยของคน สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม และตามมาตรา 18-20 กำหนดว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้วคือ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ดังนั้น คณะกรรมการจึงไม่ควรมีการกำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

(3.3)สำหรับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนนั้น ขณะนี้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ได้มีการแก้ไขโดยยกเลิกทั้งฉบับและยกร่างขึ้นใหม่ และกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้นจึงควรที่จะนำประเด็นที่ต้องปรับปรุงแก้ไขไปรวมกัน แต่ต้องกำหนดให้ชัดเจนตามมติคณะรัฐมนตรี

ความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการ และระหว่างส่วนราชการกับฝ่ายการเมือง

ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น หากฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการเห็นด้วยกับแนวทางของฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการก็จะผลักดัน(Push)กระบวนการกำหนดนโยบายให้เกิดขึ้นได้ง่าย แต่ถ้าฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการไม่เห็นด้วยกับฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการก็จะดึง(Pull)กระบวนการกำหนดนโยบายให้ต้องทอดยาวออกไป ดังจะเห็นได้จาก ถึงแม้ว่า ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารหรือร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรจะได้ผ่านความเห็นชอบในหลักการของคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่ปรากฏว่าทั้งก่อนที่จะผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและภายหลังจากการผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีประเด็นที่ส่วนราชการต่างๆไม่เห็นด้วยในประการสำคัญอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการแสดงบทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการต่อฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีในกระบวนการกำหนดนโยบาย(Mintzberg:385-387) ซึ่งเป็นการดึง(Pull)กระบวนการนโยบายให้ต้องทอดยาวออกไปเพราะไปขัดกับความคิดเห็นที่แต่ละส่วนราชการมีต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นข้อคิดเห็นดังกล่าวได้ ดังนี้

<u>ประเด็นที่1</u> มีการอภิปรายถึงความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากจะไปซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติสามารถไปใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับอื่นได้

ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า เป็นความขัดแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีซึ่งให้ปรับปรุงกฎหมายฉบับอื่นๆไม่ให้ซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนั้น กฎหมายฉบับอื่นซึ่งได้ประกาศไปแล้ว เช่น พระราชบัญญัติอาหาร และพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมก็อยู่ระหว่างการขอแก้ไขซึ่งสามารถนำมาปรับปรุงแก้ไขได้อยู่แล้วไม่ให้ซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับนี้

ในปัจจุบัน ปัญหาไม่ใช่อยู่ที่ความซ้ำซ้อนของกฎหมายเป็นสำคัญ แต่เป็นการที่ผู้รักษาการตามกฎหมายนำกฎหมายไปใช้ เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มีการนิยามสินค้าอุตสาหกรรมไว้กว้างมาก ซึ่งเป็นการนิยามในช่วงที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมยังไม่ได้โอนงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารไปยังสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และได้มีการใช้กฎหมายฉบับนี้ออกมาตรฐานบังคับและมาตรฐานสมัครใจสำหรับสินค้าเกษตรและอาหารหลายรายการโดยประกาศเป็นมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ดังนั้น ในข้อเท็จจริงอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพียงแต่หน่วยงานที่รักษากฎหมายใช้กฎหมายในขอบเขตงาน

ของกระทรวงอุตสาหกรรม และในปัจจุบันปัญหาบางประการก็เป็นปัญหาที่มีอยู่แล้วไม่ว่าจะมีการออกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารหรือไม่ เช่น ความซ้ำซ้อนที่อาจมีกับพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออกของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งปัจจุบันก็มีพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแล้ว เรื่องนี้จึงไม่ควรเป็นประเด็นปัญหา

ประเด็นที่2 มีการอภิปรายกันถึงความจำเป็นในการบรรจุเรื่องมาตรฐานระบบไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า ทิศทางในปัจจุบันของการควบคุมกำกับดูแลด้านมาตรฐานนั้นเป็นไปในลักษณะของมาตรฐานระบบมากกว่ามาตรฐานผลิตสินค้า และมาตรฐานของระบบสินค้าเกษตรและอาหารเองก็มีความแตกต่างจากมาตรฐานระบบของสินค้าอุตสาหกรรมค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้กฎหมายมีขอบเขตครอบคลุมมาตรฐานระบบ

ประเด็นที่3 ขณะนี้การพิจารณาทางกฎหมายจะต้องอิงกับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 มี.ค. พ.ศ.2546 โดยกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารครอบคลุมเฉพาะมาตรฐานนำเข้ากุ้ง เนื้อสัตว์ ทูน่า และมาตรฐานส่งออก

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มี.ค. พ.ศ.2546 เน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน(1ปี) และหลังจากนั้นให้ดำเนินการเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติในลักษณะหน่วยงานเดียว(Single Agency) ที่รับผิดชอบงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งปัจจุบันได้ครบกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงควรที่จะมีการทบทวนภารกิจดังกล่าวว่ามีความสำเร็จหรือมีปัญหาอุปสรรคประการใด เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานให้เกิดความชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะต้องพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมดด้วย มากว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างระบบการบริหารสินค้าเกษตรและอาหารยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การผลักดันร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อให้มีผลบังคับใช้จะเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารของประเทศ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการดำเนินงานและการกำกับ ดูแลงานด้านความปลอดภัยของอาหารตลอดห่วงโซ่อาหารตามภารกิจที่สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้รับมอบหมายจากมติคณะรัฐมนตรี แต่ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ทับซ้อนอยู่กับกฎหมายหลายฉบับและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกับหลายส่วนราชการ จึงทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายยังคงถูกดึง(Pull) โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการแสดงบทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการต่อฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีในกระบวนการกำหนดนโยบาย

อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้วอาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอที่จะให้ประเทศไทยมีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในลักษณะหน่วยงานเดียว(Single Agency)ในการรับผิดชอบภารกิจด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารโดยสมบูรณ์นั้น ยังไม่สามารถดำเนินการได้ในปัจจุบัน โดยยังมีการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบที่หน่วยงานต่างๆมีอยู่ รวมถึงอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและเกิดปัญหาในการประสานความร่วมมือระหว่างกันในเชิงลึก ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียทางธุรกิจมากกว่าผลดี ดังนั้น โครงสร้างของระบบการบริหารสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศในปัจจุบันจึงยังคงเกี่ยวข้องกับกระทรวงต่างๆภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงต้องมีการทบทวน ปรับปรุงโครงสร้างและสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานตามขอบข่ายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน

- การกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ.2547 (ค.ศ.2004)

โดยธรรมชาติ อาหารเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งมีความสำคัญต่อสุขภาพของประชาชน และอาหารปลอดภัยที่ประชาชนบริโภคนั้นต้องปราศจากเชื้อโรค อาหารเป็นพิษหรือปนเปื้อนจากเชื้อโรคทางเดินอาหารและสารเคมี ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคอาหารที่ปลอดภัยจึงต้องมีระบบการดูแล ควบคุมตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยของอาหารที่ผลิตทุกขั้นตอนตลอดห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) ตั้งแต่วัตถุดิบ การผลิต การแปรรูป การจัดจำหน่าย จนถึงผู้บริโภคอาหาร โดยมาตรฐานที่ใช้ในการควบคุมต้องมีความเท่าเทียมกับมาตรการสากล เช่น การใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary: SPS) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์

รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ (National Food Safety Policy)ซึ่งเป็นนโยบายหนึ่งภายใต้นโยบายแม่บทคือ นโยบายแห่งชาติด้านอาหารซึ่งกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร โดยมีเป้าหมายเพื่อให้อาหารที่ผลิต แปรรูป กระจายและจำหน่ายไปจนถึงจัดเตรียมขึ้นโต๊ะจะต้องเป็นอาหารที่บริโภคได้อย่างปลอดภัย อันเป็นการดูแลตั้งแต่ขั้นตอนการเพาะปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ การแปรรูป ขนส่ง จำหน่าย ปรุงผสมจนถึงปากผู้บริโภค โดยความปลอดภัยของอาหารคือ อาหารที่มีการจัดเตรียม ปรุงผสมและบริโภคอย่างถูกต้องตามวิธีการและวัตถุประสงค์ของอาหารนั้นๆแล้วไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค ส่วนอาหารที่ไม่ปลอดภัยและก่อให้เกิดอันตรายเมื่อบริโภคเข้าไปคือ อาหารที่มีสารปนเปื้อนใน3 ประเภทคือ (1)การปนเปื้อนสิ่งที่เป็นอันตรายทางกายภาพ เช่น เศษวัสดุต่างๆที่ปนเปื้อนอยู่ในอาหาร (2)การปนเปื้อนสิ่งที่เป็นอันตรายทางเคมี เช่นสารพิษตกค้าง และการใช้สารเคมีเติมแต่ง และ(3)การปนเปื้อนสารที่เป็นอันตรายทางชีวภาพ เช่น จุลินทรีย์ เชื้อรา และพยาธิ

การกำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ นั้น เป็นการกำหนดนโยบายซึ่งมีที่มาจากนโยบายแห่งชาติด้านอาหารที่มีการกำหนดขึ้นมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2535

อันเป็นการกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร ซึ่งคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารนี้จัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2534 โดยมีอำนาจหน้าที่เพื่อกำหนดนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร ตลอดจนพิจารณาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม โดยคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ มีตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆเป็นกรรมการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมศุลกากร กรมอนามัย กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ คณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านอาหารและยากระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สถาบันค้นคว้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหาร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สมาคมโภชนาการแห่งประเทศไทย สมาคมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางอาหารแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ส่งออกผักและผลไม้ไทย สมาคมผู้ค้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำและอาหารแช่เยือกแข็งไทย สมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป กรุงเทพมหานคร ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ สถาบันอาหาร และมีรองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารนี้ถือได้ว่าเป็นการเปิดประเด็น (Breakthrough) ความปลอดภัยด้านอาหารในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม เพราะนอกจากจะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลและควบคุมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับระบบการอาหารรวมทั้งการผลิตการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ส่งเสริมสนับสนุน กำหนดแนวทางและเผยแพร่การศึกษาวิจัยทางด้านอาหาร โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นเจ้าของเรื่อง

ในการนี้ นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติที่กำหนดขึ้นจะครอบคลุมการดำเนินการใน3ด้านคือ

(1)การสร้างกลไกประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐและเอกชนในระดับชาติโดยให้มีความชัดเจนในบทบาท มีประสิทธิภาพ สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อนและมีความต่อเนื่องอย่างครบวงจรทั้งในสภาวะปกติและสภาวะวิกฤตฉุกเฉิน

(2)การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบปฏิบัติให้ครอบคลุม ชัดเจน ทันกับเหตุการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับสากล โดยนำหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง(Risk Analysis) มาใช้เป็นหลักตลอดจนมีการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆเพื่อควบคุมความเสี่ยงนั้นตลอดทั้งห่วงโซ่อาหารอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

(3)การเสริมสร้างให้ประชาชนมีความตระหนักในเรื่องความปลอดภัยของอาหาร มีพฤติกรรมการบริโภคที่เหมาะสมและกระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มและมีบทบาทที่เข้มแข็งในการพิทักษ์สิทธิของตนเองในอันที่จะได้รับและยอมรับแต่อาหารที่ปลอดภัยในการบริโภคเท่านั้น ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้และทรัพยากรมนุษย์ โดยการวิจัยด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสม รวมทั้งการส่งเสริมการผลิตและการพัฒนาสมรรถนะบุคลากร

ต่อมา ในปีพ.ศ.2545 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติขึ้น ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่19พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้เสนอเพื่อกำหนดมาตรฐานและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป และอาหาร ตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงผู้บริโภค รวมทั้งการเจรจาแก้ไขปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิค ปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน โดยคณะกรรมการนี้มีรัฐมนตรีว่าการกรทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และมีตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆเป็นกรรมการ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมศุลกากร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และมีผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนงาน มาตรการเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร และมาตรบานระบบ และกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารและมาตรฐานระบบ กำหนด กำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารและมาตรฐานระบบ ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารและมาตรฐานระบบ กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามที่เห็นสมควร โดยมีสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่อง ซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาตินี้ถือได้ว่าเป็นการเปิดประเด็น(Breakthrough) ด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารก็ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 แต่เป็นประเด็นที่มีความสืบเนื่องมาจากการแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน สมัยที่1 ในปีพ.ศ.2534 ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลและควบคุมการดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับระบบการอาหาร รวมทั้งการผลิตการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารของประเทศ ซึ่ง

คณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารได้กำหนดนโยบายแห่งชาติด้านอาหารขึ้นตั้งแต่ปีพ.ศ.2535ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายแม่บท เพื่อขยายขอบเขตและปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารให้สามารถอำนวยประโยชน์ต่อการยกระดับมาตรฐานการผลิตและการจำหน่ายอาหารภายในประเทศให้มีความปลอดภัยและมีคุณค่าต่อการส่งเสริมสุขภาพได้มากขึ้น พร้อมทั้งมีผลโดยตรงต่อการส่งเสริมการส่งออกอาหารสู่ตลาดต่างประเทศด้วย โดยนโยบายแห่งชาติด้านอาหารได้กำหนดแนวนโยบายไว้ ดังนี้

(1)เผยแพร่ความรู้และสื่อสารให้ประชาชนปรับพฤติกรรมเสี่ยง โดยเสริมสร้างพฤติกรรมในการเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่สะอาด ปลอดภัย และมีคุณค่าเหมาะสมต่อการส่งเสริมสุขภาพ

(2)เสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานหรือพัฒนาองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งภาครัฐ เอกชนและชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัย การตรวจวิเคราะห์ และการดำเนินงานควบคุมการนำเข้า การควบคุมคุณภาพการผลิต การจำหน่ายอาหาร เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศและยกระดับมาตรฐานการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ

(3)ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรการในการกำกับดูแล เพื่อให้ส่งผลต่อการยกระดับมาตรฐานการผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายอาหารได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพปัญหาของการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศและความต้องการในการส่งออกสู่ตลาดต่างๆ

ในการนี้ คณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารได้มีคำสั่งที่1/2535 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการตามนโยบายแห่งชาติด้านอาหาร ลงวันที่25สิงหาคม พ.ศ.2535 แต่งตั้งอนุกรรมการ4คณะ คือ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการดำเนินงานด้านความปลอดภัยอาหาร คณะอนุกรรมการพัฒนาสุขลักษณะและกรรมวิธีการผลิตอาหาร คณะอนุกรรมการพัฒนาสถานที่จำหน่ายอาหาร และคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ผู้ผลิต ผู้บริโภค และผู้ประกอบการด้านอาหาร แต่ปรากฏว่า หลังจากได้รับการแต่งตั้งแล้ว คณะอนุกรรมการในชุดต่างๆส่วนใหญ่ไม่มีการประชุม เนื่องจากการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายแห่งชาติด้านอาหารและกลยุทธ์ในการดำเนินงานนั้น หน่วยงานต่างๆได้ปฏิบัติเป็นงานประจำอยู่แล้ว ซึ่งหมายความว่า การดำเนินงานต่างๆตามหน้าที่ปกตินั้น ไม่จำเป็นต้องอาศัยคณะอนุกรรมการต่างๆดังกล่าว ก็สามารถดำเนินการได้

จึงเห็นได้ว่า ประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นประเด็นที่มีความสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารในปีพ.ศ.2534และการกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านอาหารในปีพ.ศ.2535 แต่ขาดการให้ความสำคัญกับประเด็น เนื่องจากถึงแม้ว่า กระแสปัญหาเริ่มก่อตัวขึ้นแล้ว และกระแสนโยบายก็ได้มีการจัดทำข้อเสนอขึ้นแล้วจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านอาหารขึ้น แต่กระแสการเมืองยังไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมกับประเด็นดังกล่าวโดยจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาของการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้าน

อาหารและการกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านอาหารออกมาในปีพ.ศ.2534-2535 แต่สถานการณ์ภายนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศและประเทศคู่ค้ารายสำคัญของประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี จึงยังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อกระแสการเมือง คือฝ่ายการเมืองยังไม่เห็นประโยชน์จากการนำประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบายเพราะไม่ได้กระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมืองโดยตรง แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(WTO)ขึ้นมาในปีพ.ศ.2538 มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีซึ่งมีพัฒนาการสืบเนื่องมาตั้งแต่ในช่วงที่ยังเป็นGATT เริ่มมีความเด่นชัดขึ้น คือมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมีความสำคัญมากกว่ามาตรการทางภาษี ประเทศคู่ค้าของไทยจึงหันมาใช้มาตรการทีไม่ใช่ภาษีมากขึ้น ประกอบกับประเทศเหล่านี้ก็มีความตื่นตัวในด้านความปลอดด้านอาหารอยู่ก่อนแล้ว จึงทำให้กระแสการเมืองจากการเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการด้านอาหารจึงมีความสำคัญขึ้น และเนื่องจากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีตัวแทนจากกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวอยู่ร่วมรัฐบาลด้วยและตัวนายกรัฐมนตรีเองก็เป็นนักธุรกิจมาก่อน จึงทำให้เห็นความสำคัญกับการส่งออกซึ่งเกี่ยวพันโดยตรงกับองค์การการค้าโลกและประเทศคู่ค้า ดังนั้นเมื่อกระแสการเมืองให้ความสำคัญกับประเด็น กระแสปัญหาและกระแสนโยบายที่ได้มีการก่อตัวไว้แล้วก็ได้มาบรรจบกับกระแสการเมืองอันเป็นการพบโดยพร้อมกันของ3กระแสจึงทำให้ประเด็นเข้าสู่วาระนโยบายในที่สุด

เนื่องจากความสำคัญดังกล่าว รัฐบาลจึงกำหนดให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารเพื่อรณรงค์และเผยแพร่คุณภาพและมาตรฐานของอาหารไทยให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายและกว้างขวางออกไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ และรองนายกรัฐมนตรี(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)ได้มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการประสานแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารขึ้น โดยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เป็นหลักของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งมีการเสนอแผนงานและมาตรการหลักเพื่อพิจารณาตามห่วงโซ่อาหารให้เกิดความชัดเจนและครอบคลุมที่จะทำให้มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1) สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ.2547 (พ.ศ.2544-2546)

1.1) สภาพการณ์ทางการเมือง

สภาพการณ์ทางการเมืองตั้งแต่พ.ศ.2544-2546 โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1(พ.ศ.2544-2548)เข้ามาบริหารประเทศ สภาพการณ์ทางการเมืองก็มีลักษณะแตกต่างจากที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากการคลายสภาพจากรัฐบาลผสมหลายพรรคมาสู่รัฐบาลที่มีพรรคการเมืองหลักมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลและบริหารประเทศอย่างค่อนข้างเด็ดขาด และเป็นรัฐบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากพรรคการเมืองที่มีการจัดทำและนำเสนอแนวนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งและพยายามที่จะผลักดันนโยบายดังกล่าวเมื่อเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล และในขณะเดียวกัน การปฏิรูประบบ

ราชการก็มีการผลักดันให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีการก่อรูปก่อร่างมาตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อนหน้าแล้วก็ตาม ด้วยเหตุที่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นบนสภาพการณ์ที่มีเสถียรภาพทางการเมืองมากว่ารัฐบาลที่ผ่านมา

รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ เน้นยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งคือ การกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก ซึ่งทำให้ประเทศไทยจะต้องได้รับการยอมรับในมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศคู่ค้า ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินการ โดยประเทศไทยจะต้องเป็นผู้ส่งออกสินค้าอาหารรายใหญ่1ใน5ของโลกภายในปีพ.ศ.2549 โดยต้องได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นระดับสูงสุดในด้านความปลอดภัยและสุขอนามัย ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลได้สร้างความเป็นรูปธรรมขึ้นโดยเมื่อวันที่4มีนาคม พ.ศ.2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร(Food Safety)

1.2) สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม

เดิมทีระบบการค้าของโลกเป็นระบบการค้าที่พึ่งพิงภาษี การกีดกันทางการค้าประเภทต่างๆต่างก็ใช้มาตรการทางภาษีมากีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ แต่ภายหลังการเกิดองค์การการค้าโลกขึ้น มาตรการกีดกันทางการค้าก็ได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เพราะข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้จำกัดมาตรการทางภาษีไว้อย่างชัดเจน โดยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีตามความตกลงขององค์การการค้าโลก มีความตกลงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอยู่2ประการคือ ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT) ซึ่งประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกส่วนใหญ่จะนำ2มาตรการนี้มาบังคับใช้โดยอ้างถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นสำคัญ และยิ่งสถานการณ์การค้าของโลกมีการแข่งขันกันรุนแรงมากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ปัญหาการก่อการร้ายสากล การปนเปื้อนของสารพิษในสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ปัญหาความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่มาจากพืชหรือสัตว์ที่ดัดแปลงพันธุกรรม เป็นต้น ยิ่งทำให้การนำมาตรการทั้ง2มาบังคับใช้มีความเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการกำหนดมาตรฐานอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเป็นการก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าได้ง่ายมาก

ในส่วนของสภาพทางสังคมนั้น เนื่องจากยังคงมีความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์(Patronage Relationship)เพื่อขยายและธำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายการเมืองกับภาคผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลยังต้องคำนึงถึงส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งก็คือผลประโยชน์ของภาคผู้ประกอบการที่จะต้องได้รับการยอมรับในมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศผู้นำเข้า ฝ่ายการเมืองจึงตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างภาพลักษณ์ให้กับประเทศซึ่งเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้กับ

ภาคผู้ประกอบการไปพร้อมกันเพื่อให้ประเทศนำเข้าเกิดความมั่นใจในมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทย

2) การเมืองกับการบริหารในกระบวนการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ.2547

การกำเนิดขององค์การการค้าโลกก่อให้เกิดความเด่นชัดขึ้นของการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศที่หันมาให้ความสำคัญกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non-Tariff Measure)เพิ่มขึ้น แต่ที่มาของการเลี่ยนแปลงดังกล่าวเริ่มก่อตัวมาตั้งแต่ในช่วงของการมีความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า(General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) โดยองค์การการค้าโลกนั้นมีวิวัฒนาการมาจากGATT ซึ่งเป็นความตกลงที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นช่วงที่ประเทศต่างๆประสบภัยพิบัติจากการสู้รบและต้องการแสวงหาแนวทางฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมโลก จึงได้ร่วมมือกันในระดับพหุภาคีในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ(UN)เพื่อดูแลด้านการเมือง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ(IMF)เพื่อดูแลด้านการเงิน และธนาคารโลก(IBRD/WB)เพื่อดูแลด้านการพัฒนา สำหรับด้านการค้านั้นได้มีความพยายามที่จะตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ(International Trade Organization : ITO)เพื่อจัดระเบียบการค้าของโลกโดยได้ยกร่างกฎบัตรฮาวานา(Havana Charter) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาเพื่อจัดตั้งองค์การITO และกำหนดกฎระเบียบการค้าเสรีระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การก่อตั้งITOกลับไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ให้ความเห็นชอบการให้สัตยาบัน จึงส่งผลให้กฎบัตรฮาวานาขาดการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นเหตุให้ประเทศอื่นๆไม่สนใจที่จะเข้าเป็นสมาชิก ดังนั้นการค้าระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่2จนถึงยุคหลังสงครามเย็นจึงมีเพียงGATTซึ่งเป็นข้อตกลงชั่วคราวที่เต็มไปด้วยข้อยกเว้นและช่องโหว่ขึ้นมาใช้ไปพลางก่อน โดยมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่1มกราคม พ.ศ.2491 เป็นต้นมา ซึ่งส่งผลให้มีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆมากมาย จนกระทั่ง หลังการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยสิ้นสุดลง ประเทศภาคีGATTได้มีฉันทามติให้จัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้นเมื่อวันที่1มกราคม พ.ศ.2538 เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์การระหว่างประเทศที่คอยควบคุมดูแลการค้าให้เสรีและเป็นธรรมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่กฎพื้นฐานขององค์การการค้าโลก(WTO)วางอยู่บนฐานเดิมของGATT ซึ่งยกร่างภายใต้กรอบของBreton Woods System ที่มุ่งตอบสนองฉันทามติของกรุงวอชิงตัน(Washington Consensus) ดังนั้น ข้อกำหนดบางส่วนของGATTจึงสอดรับกับประโยชน์ของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกมากกว่า เช่น ข้อกำหนดให้การเปิดตลาดที่เดิมไม่รวมถึงสินค้าเกษตรและสิ่งทอ ส่งผลให้ประเทศอุตสาหกรรมสามารถใช้โควตาและมาตรฐานสินค้าในเรื่องสุขอนามัยมากีดกันสินค้าเกษตรจากประเทศกำลังพัฒนา จนกระทั่ง หลังการเจรจารอบอุรุกวัยประเทศกำลังพัฒนาได้ผลักดันให้สิ่งทอเข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าเสรี โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่

วันที่1มกราคม พ.ศ.2548 แต่ในประเด็นการเปิดตลาดสินค้าเกษตรให้เสรีและเป็นธรรมมากขึ้นนั้น ยังจะต้องมีการผลักดันกันต่อไป

ภายหลังการประกาศนโยบายความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรปได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารควบคุมความปลอดภัย การผลิตสินค้าเกษตรและอาหารอย่างต่อเนื่อง มาตรการ กฎระเบียบ และข้อบังคับใหม่ๆได้ถูกประกาศใช้โดยได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากประเทศสมาชิก และผู้บริโภคที่ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้นโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มาตรการหลักที่สำคัญภายใต้สมุดปกขาว ได้แก่ มาตรการสืบแหล่งที่มาในวงจรการผลิตอาหาร(Traceability) มาตรการด้านสวัสดิภาพสัตว์(Animal Welfare) และมาตรการด้านการป้องกันภัยล่วงหน้า(Precautionary) ซึ่งสหภาพยุโรปเป็นตลาดสินค้าอาหารที่สำคัญของประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นประเทศที่เข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น องค์การการค้าโลก(WTO) องค์การการเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) องค์การอนามัยโลก(WHO) สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(OIE) และสำนักงานคุ้มครองพืชระหว่างประเทศ (IPPC) ซึ่งสหภาพยุโรปถือว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรฐานอาหารในเวทีการค้าโลกเป็นอย่างมาก โดยอาจกล่าวได้ว่า ทุกมาตรการที่เสนอขึ้นภายใต้สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป ถือเป็นแนวทางการดำเนินงานที่จะผลักดันเข้าสู่เวทีการกำหนดมาตรฐานอาหารของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) และมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศอื่นๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1)ภารกิจหลักที่ถูกผลักดันภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรป(EU White Paper)

ภารกิจหลักที่คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปผลักดันให้เกิดขึ้นภายใต้สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหาร ประกอบด้วยการดำเนินการใน 5 ประการหลักคือ

(1.1)การปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารใหม่ เพื่อทำให้แน่ใจว่า มาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหารภายในสหภาพยุโรปเป็นมาตรฐานที่ดีและเชื่อมั่นได้ ที่สำคัญสหภาพยุโรปต้องการที่จะเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสินค้าอาหาร โดยใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ กฎ ระเบียบ และการควบคุมสินค้าอาหารภายในสหภาพยุโรปกลับคืนมา ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงผลักดันนโยบายความปลอดภัยของอาหาร โดยเน้นทั้งกระบวนการผลิตตั้งแต่จากฟาร์มสู่โต๊ะ(From Farm to Table) ขึ้นเป็นภารกิจแรกที่จะต้องเร่งดำเนินการ

(1.2)การจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของอาหารภายในสหภาพยุโรปซึ่งมีชื่อว่า “European Food Safety Authority: EFSA) เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการปรับปรุงและจัดทำกฎระเบียบด้านอาหารขึ้นใหม่นั้นอ้างอิงอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์ มีความสอดคล้องกับมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ มีความโปร่งใส เป็นอิสระ โดย

EFSA ยังเป็นหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการประเมินความเสี่ยงและสื่อสารให้ข้อมูลด้านความเสี่ยงของอาหารแก่ผู้บริโภค

(1.3)การปรับปรุงการควบคุมอาหารให้เข้มแข็งมากขึ้นโดยให้ความสำคัญในด้านการประยุกต์ใช้และบังคับใช้กฎระเบียบด้านอาหารภายในประเทศสมาชิก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานหลัก ได้แก่

(1.3.1)การพัฒนาขอบข่ายของการพัฒนาและการดำเนินงานด้านระบบการควบคุมอาหารของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

(1.3.2)การพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติต่างๆที่จะบังคับใช้เพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

(1.3.3)การขยายขอบข่ายการควบคุมสินค้าอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์นำเข้าให้ครอบคลุมตั้งแต่ ณ เขตแดน หรือพรมแดนนำเข้า

(1.3.4)การเพิ่มความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตรวจสอบสินค้าในแต่ละแห่ง

(1.4)การสื่อสารและให้ข้อมูลด้านความเสี่ยงต่อสุขภาพแก่ผู้บริโภค เพื่อเรียกความเชื่อมั่นของผู้บริโภคกลับคืนมา โดยข้อมูลที่จะสื่อสารให้แก่ผู้บริโภคได้รับรู้นั้นจะต้องเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารและความเสี่ยงที่อาจมีในอาหารที่ถูกต้อง แม่นยำ และทันต่อเหตุการณ์ โดย EFSA จะเป็นหน่วยงานสื่อสารและให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน

มิติระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปนับเป็นกลุ่มประเทศที่เป็นผู้นำทั้งในด้านการนำเข้าและส่งออกสินค้าอาหาร ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องนำเสนอและอธิบายรายละเอียดความก้าวหน้าของข้อกำหนดและการปฏิบัติต่างๆภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรปโดยข้อเสนอเหล่านี้จะกลายไปเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นที่พิจารณาในการประชุมระดับนานาชาติ เช่น ในเวทีองค์การการค้าโลก (WTO) องค์การเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และโครงการอาหารระหว่างประเทศ (Codex) อย่างแน่นอน ซึ่งสหภาพยุโรปจะผลักดันให้ประเทศผู้ส่งออกสินค้าอาหารไปยังสหภาพยุโรปมีมาตรการด้านความปลอดภัยที่เทียบเท่ากับมาตรการที่ใช้ภายในประเทศสมาชิก

(2)การปรับปรุงกฎระเบียบด้านความปลอดภัยอาหาร

กฎระเบียบใหม่ด้านความปลอดภัยของอาหารให้ความสำคัญใน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

(2.1)ความปลอดภัยของอาหารจากฟาร์มสู่โต๊ะโดยกำหนดให้อาหารต้องมีความปลอดภัยในทุกขั้นตอนของการผลิตตั้งแต่ในฟาร์มจนกระทั่งมาถึงมือผู้บริโภคขั้นสุดท้าย

(2.2)ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการด้านอาหาร โดยทุกธุรกิจที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่การผลิตอาหารต้องมีความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของสินค้าอาหารทั้งเกษตรกร ตัวแทนจำหน่าย ส่ง ผู้ผลิต ผู้แทนจำหน่าย และผู้จำหน่ายปลีก โดยแต่ละหน่วยธุรกิจจะต้องจัดทำและประยุกต์ใช้

การตรวจสอบของตนเอง(Own-Checking) เพื่อให้มั่นใจว่าภายใต้การควบคุมดูแลของตนนั้นทุกขั้นตอนการผลิตและการจัดจำหน่ายอาหารสอดคล้องกับกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

(2.3)จัดทำระบบการตรวจสอบย้อนกลับ หรือระบบสืบแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ เพื่อให้สามารตรวจย้อนกลับไปถึงแหล่งที่มาของอาหารหรืออาหารสัตว์ได้ในกรณีที่เกิดปัญหา โดยสหภาพยุโรปได้กำหนดให้ผู้ประกอบการและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหารจะต้องสามารถระบุถึงแหล่งรับสินค้าและจัดส่งสินค้าได้ โดยต้องมีระบบและขั้นตอนการเก็บข้อมูลดังกล่าว

(3)ระบบการตรวจย้อนหรือสืบแหล่งที่มา(Traceability)

ตามระเบียบรัฐสภาและมนตรียุโรปที่178/2002(ลงวันที่28 มกราคม พ.ศ.2545) การตรวจย้อน หมายถึง ความสามารถในการตรวจย้อนและติดตาม(Trace and Follow) อาหารมนุษย์ อาหารสัตว์ สัตว์ที่นำมาผลิตเป็นอาหารมนุษย์ หรือสารที่จะนำมารวมในอาหารมนุษย์หรืออาหารสัตว์ตลอดทุกขั้นตอนการผลิต การแปรรูปและการผลิตจำหน่ายซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการนำระบบการตรวจย้อนกลับมาใช้ในอาหาร คือ

(3.1)เพื่อให้สามารถตรวจย้อนกลับตัวผลิตภัณฑ์ในกรณีที่ผลิตภัณฑ์นั้นอาจมีความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช หรือกรณีที่ผลิตภัณฑ์อาหารมีคุณภาพไม่ตรงตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย

(3.2)เพื่อเอื้อต่อการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการศึกษาด้านระบาดวิทยา (Epidemiological) ที่จะมีผลกระทบต่อสุขอนามัยมนุษย์ในระยะยาว

(3.3)เพื่อให้เกิดวิถีทางในการพิสูจน์ลักษณะและข้อความที่กล่าวอ้างในตัวสินค้า เช่น กล่าวอ้างโดยใช้ข้อความว่า Organic หรือ Non-GMO ที่สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการจำแนกสินค้าในตลาดได้

ในการที่จะให้เกิดการนำระบบการตรวจสอบย้อนกลับถึงแหล่งที่มาไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง สหภาพยุโรปจึงกำหนดมาตรการ ดังนี้

(ก)ทุกหน่วยธุรกิจจะต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานที่มีอำนาจ

(ข)ผลิตภัณฑ์อาหารทุกชนิดจะต้องนำหมายเลขทะเบียนที่ขึ้นทะเบียนไว้ไปใช้ให้สอดคล้องกับหมายเลขรหัสที่เกี่ยวข้องกับแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์อาหาร เช่น Lot Number และ Batch Number และรหัสอื่นๆที่เอื้อต่อการตรวจสอบย้อนกลับ

(ค)ต้องมีการบันทึกข้อมูลทั้งผู้จัดส่งสินค้าและผู้รับสินค้า เพื่อให้สามารถทำการตรวจย้อนกลับตัวสินค้าตั้งแต่แหล่งที่มา การจัดส่งสินค้าไปยังปลายทางที่ต่างๆ โดยข้อมูลที่บันทึกนั้นจะต้องพร้อมส่งมอบให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบเมื่อหน่วยงานดังกล่าวต้องการ

(ง)ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการอาหารจะต้องทำขั้นตอนการถอนหรือเรียกสินค้าออกจากตลาด

(4)ระบบเตือนภัยเร่งด่วน(Rapid Alert System)

ระบบการเตือนภัยเร่งด่วนสำหรับอาหารและอาหารสัตว์นั้นเป็นระบบการสื่อสารและให้ข้อมูลที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระหว่างประเทศสมาชิก คณะกรรมาธิการ และหน่วยงานEFSA เพื่อให้เกิดการป้องกันการกระจายอาหารที่อาจมีความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของผู้บริโภค สำหรับองค์ประกอบที่ใช้พิจารณาว่าอาหารชนิดใดมีความเสี่ยงสูงนั้นไม่ได้ถูกกำหนดไว้ แต่การพิจารณาดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับประสบการณ์และการพิจารณาของผู้จัดการความเสี่ยงเป็นกรณีไป

ระบบเตือนภัยเร่งด่วนสำหรับสินค้าอาหารได้ถูกกำหนดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1992 ภายใต้คำสั่งคณะมนตรีที่ 92/59/EEC โดยคณะกรรมาธิการจะเป็นผู้ดำเนินการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้แก่ประเทศสมาชิกอย่างเร่งด่วนหากเกิดปัญหาหรือกรณีที่พบว่าอาหารมีความเสี่ยง เช่น อาหารมีมาตรฐานไม่ตรงตามมาตรฐานอาหารที่กำหนด อาหารมีการแสดงฉลากไม่เหมาะสมซึ่งอาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้บริโภคได้ และสินค้าอาหารถูกกักอยู่ที่ด่านนำเข้าเนื่องจากมีปัญหาในด้านสุขอนามัย

(5)หลักการป้องกันล่วงหน้า(Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำมาใช้เพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งตามหลักการแล้วคณะกรรมาธิการจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในกรณีที่เกิดความเสี่ยงต่อสุขอนามัยมนุษย์ และข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอหรือคลุมเครือไม่ชัดเจน รวมทั้งผลการประเมินทางวิทยาศาสตร์ในเบื้องต้นมีเหตุที่เชื่อได้ว่าอาจมีความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อม

ในการตัดสินใจใช้หลักการป้องกันล่วงหน้าหรือการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามากล่าวอ้างเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการต่างๆนั้นจะขึ้นอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจและประสบการณ์ของผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ โดยมาตรการที่ประกาศใช้นั้นจะเป็นมาตรการที่บังคับใช้เป็นการชั่วคราวในเวลาหนึ่งๆ ดังนั้น การกำหนดมาตรการชั่วคราว และระยะเวลาการบังคับใช้ที่แน่นอนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้

(6)ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎระเบียบ

สำหรับปัจจัยด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎระเบียบอาหารและเกี่ยวข้องกับการป้องกันสุขอนามัยของผู้บริโภค เช่น การพิจารณาในด้านสิ่งแวดล้อม การทำการเกษตรที่ยั่งยืน สวัสดิภาพสัตว์ คุณภาพของสินค้าที่คาดว่าจะมีผลกับผู้บริโภค ข้อมูลที่เป็นกลางและคำจำกัดความของคุณลักษณะที่จำเป็นของสินค้า รวมถึงกระบวนการแปรรูปและวิธีการผลิตสินค้า เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทั้งสิ้น โดยในปัจจุบันประเด็นของสวัสดิภาพสัตว์และสิ่งแวดล้อมกำลังเป็นประเด็นสำคัญที่สหภาพยุโรปนำมากำหนดเป็นกฎหมายบังคับใช้ เช่น ในขณะที่มีการพิจารณาปรับปรุงกฎระเบียบเรื่องสวัสดิภาพสัตว์ สหภาพยุโรปก็หยิบยกเรื่องการจัดการของเสียและการติดฉลากในเชิงอนุรักษ์มาพิจารณากำหนดเป็นกฎหมายบังคับใช้ควบคู่ไปด้วย

จึงเห็นได้ว่า สหภาพยุโรปได้ดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามนโยบายความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาว โดยได้มีการเผยแพร่แผนงานการตรวจสอบในแต่ละปีเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศสมาชิกอย่างเต็มที่ ซึ่งในการดำเนินงานด้านการประเมินความเสี่ยง(Risk Assessment) ได้มีการจัดทำแนวทางในการจัดทำการประเมินเพื่อให้การดำเนินงานเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม สำหรับการจัดทำระบบแจ้งเตือนภัยแบบเร่งด่วน ซึ่งสหภาพยุโรปได้ออกรายงานเพื่อให้แต่ละประเทศสมาชิกสามารถเฝ้าติดตามสถานการณ์ด้านความปลอดภัยของอาหาร โดยจะได้ทำการปรับตัวในการผลิตและตรวจสอบได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้ว่า สหภาพยุโรปสามารถดำเนินการต่างๆตามที่ประกาศไว้ในสมุดปกขาวได้อย่างเคร่งครัด โดยในอนาคตหลักการที่สำคัญภายใต้สมุดปกขาวจะยังคงถูกผลักดันอย่างต่อเนื่อง เช่น หลักการการตรวจสอบย้อนกลับถึงแหล่งที่มา(Traceability) หลักการด้านการป้องกันภัยล่วงหน้า(Pre-Cautionary Principle)

จากสมุดปกขาวของกลุ่มสหภาพยุโรปส่งผลให้คณะกรรมการด้านการเกษตร(Committee on Agriculture : COAG)ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO)นำประเด็นระบบความปลอดภัยทางอาหารมาทบทวนใหม่ในการประชุมสมัยที่17ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี ซึ่งประเทศที่มีความเข้มงวดทางด้านความปลอดภัยทางอาหารเป็นอย่างมากคือ สหภาพยุโรป โดยมีการผลักดันนโยบายภายใต้สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหาร(EU White Paper on Food Safety)เพื่อเรียกความเชื่อมั่นในสินค้าอาหารกลับมาสู่ผู้บริโภคโดยเน้น3ประการหลักคือ ความปลอดภัยของอาหารจากฟาร์มสู่โต๊ะอาหาร(From Farm to Table)กำหนดให้อาหารต้องมีความปลอดภัยทุกขั้นตอนการผลิตตั้งแต่ในฟาร์มจนถึงมือผู้บริโภค ความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของอาหารของผู้ประกอบการด้านอาหารทุกส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหารและการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับหรือระบบสืบแหล่งที่มาของอาหาร ซึ่งมาตรการที่กำหนดในสมุดปกขาวเหล่านี้ได้ถูกผลักดันให้เป็นกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้ประเทศคู่ค้ากับสหภาพยุโรปต้องถือปฏิบัติและนับว่าเป็นกติกาสำคัญในการค้าสินค้าอาหาร เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นผู้มีอิทธิพลในองค์การระหว่างประเทศทางด้านสินค้าอาหารที่สำคัญๆแทบทุกองค์การ ดังนั้นจึงส่งผลให้กติกาในสมุดปกขาวกลายเป็นกติกาของโลกในที่สุด

ด้วยสภาพการณ์ระหว่างประเทศดังกล่าว รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1 ได้ประกาศให้ปีพ.ศ.2547(ค.ศ.2004)เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร(Food Safety Year)ของประเทศไทยเพื่อรณรงค์และเผยแพร่คุณภาพและมาตรฐานสินค้าอาหารชนิดต่างๆของไทยให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายและกว้างขวางออกไป เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสินค้าอาหารของไทยในตลาดโลก และเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ได้บริโภคอาหารที่มีคุณภาพ มาตรฐานเท่าเทียมกับสินค้าส่งออก โดยได้กำหนดRoad Map of Food Safetyเพื่อการดำเนินการโดยมีหน่วยงาน

หลัก2หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบด้านสินค้าเพื่อการส่งออกและระบบการผลิตในฟาร์มเป็นหลัก รวมทั้งระบบการผลิตในโรงงานเพื่อการส่งออกด้วย สำหรับกระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบสินค้าที่จำหน่ายในประเทศเป็นหลัก

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมประมง ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติงานหลัก และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารปีพ.ศ.2547 เพื่อดำเนินงานอย่างครบวงจรจากฟาร์มสู่โต๊ะอาหาร(From Farm to Table) ทั้งด้านพืช ประมง ปศุสัตว์ และผลิตภัณฑ์ โดยดำเนินการตั้งแต่ต้นน้ำจนกระทั่งถึงปลายน้ำของกระบวนการผลิต คือ ดำเนินการครอบคลุมยุทธศาสตร์5ด้าน ทั้งด้านปัจจัยการผลิต ด้านฟาร์ม ด้านโรงงาน ด้านผลผลิตและตลาด ทั้งนี้มีการประสานกับหน่วยงานสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

ในส่วนของปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบนั้น มีการจัดระบบควบคุมและตรวจสอบการนำเข้าวัตถุมีพิษทางการเกษตร สารเคมีเกษตร อาหารสัตว์และสัตว์น้ำ รวมทั้งแหล่งผลิตและจำหน่ายในประเทศ ตรวจสอบโรค แมลงศัตรูพืช สัตว์และสัตว์น้ำ รวมทั้งตรวจสอบสารตกค้างในเนื้อสัตว์ กุ้งทูน่านำเข้า แต่ในส่วนของการตรวจสอบสารตกค้างในอาหารอื่นๆจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข สำหรับด้านการผลิตระดับฟาร์มนั้น มีการจัดทำระบบคุณภาพ ขึ้นทะเบียน ฝึกอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกร ความรู้ในการปรับตัวสู่ฟาร์มมาตรฐาน และเร่งตรวจรับรองฟาร์มมาตรฐานทั้งด้านพืช ประมง และปศุสัตว์ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานฟาร์ม หรือมาตรฐานอื่นๆ โดยมีการตรวจติดตามและมีการถอดถอนฟาร์มมาตรฐานหากผิดเงื่อนไข โดยในระยะแรกดำเนินการกับสินค้าเศรษฐกิจหลักหรือสินค้าที่มีปัญหาคุณภาพมาตรฐาน เช่น กุ้ง ไก่ ทุเรียน มังคุด ลำไย กระเจี๊ยบสด เป็นต้น ในด้านโรงงาน มีการตรวจรับรองโรงงานแปรรูปสินค้าอาหารส่งออก โรงงานอาหารสัตว์หรือสัตว์น้ำ โรงฆ่าสัตว์ ตรวจท่าเทียบเรือ สะพานปลา ล้ง และยกระดับคุณภาพสถานประกอบการเหล่านี้ สำหรับโรงงานแปรรูปอาหารที่มีการแปรรูปเพื่อการส่งออกด้วย ไม่ว่ามากหรือน้อยต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในด้านผลผลิตนั้น ผลผลิตสุดท้ายที่จะส่งออกจะได้รับการตรวจรับรองว่ามีคุณภาพมาตรฐานระดับสากลจากหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบด้านผลิตภัณฑ์พืช กรมปศุสัตว์รับผิดชอบด้านผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ และกรมประมงรับผิดชอบด้านผลิตภัณฑ์ประมง และในส่วนของด้านการตลาด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบในการเจรจาปัญหาทางเทคนิค สุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เพื่อแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรและอาหารส่งออก เช่น ปัญหาสารตกค้าง ปัญหาโรคแมลง ปัญหาข้อกำหนดการติดฉลากสินค้าอาหารนของประเทศคู่ค้า เป็นต้น โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานเทคนิคต่างๆทั้งกรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมประมง และหน่วยงานภายนอกกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินงานทั้งระบบจะมีการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ(Traceability)ของระบบการตรวจสอบการนำเข้าระบบรับรองฟาร์ม สถานที่ผลิตและผู้ประกอบการ และผลผลิตสุดท้าย โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติทำหน้าที่ประสานข้อมูลเหล่านี้เพื่อจัดทำระบบสารสนเทศกลางความปลอดภัยด้านอาหารและระบบเตือนภัยสินค้าเกษตรและอาหาร

เพื่อเป็นการบรรลุถึงหลักการสู่ความปลอดภัยด้านอาหารซึ่งอาหารจะต้องมีความปลอดภัยในทุกขั้นตอนการผลิตตั้งแต่แหล่งผลิตจนถึงมือผู้บริโภค จึงต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดการคุณภาพในการผลิต การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว การแปรรูป และการตลาด โดยมีขั้นตอนที่สำคัญสู่ความปลอดภัยของอาหาร ดังนี้

1)การจัดการคุณภาพด้านการผลิต โดยมีหลักการที่สำคัญคือ การนำวิธีการเกษตรที่ดี(Good Agricultural Practices : GAP)มาปรับใช้ในแหล่งผลิต ซึ่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้กำหนดหลักการของGAPไว้คือ (1)ผลิตอย่างประหยัด (2)มีประสิทธิภาพและพอเพียง (3)ปลอดภัย (4)มีคุณค่าทางอาหาร และ(5)รักษากิจการการทำฟาร์มให้คงอยู่เป็นอาชีพที่ยั่งยืนสอดคล้องกับวัฒนธรรมและความต้องการของสังคม ดังนั้น องค์ประกอบหลักของGAPจึงประกอบด้วย การจัดการดิน การจัดการน้ำ การผลิตพืช การป้องกันกำจัดศัตรูพืช การเก็บเกี่ยวและการแปรรูประดับฟาร์มและการเก็บรักษา การจัดการพลังงานและของเสีย สวัสดิภาพ สุขภาพ และความปลอดภัยของเกษตรกรหรือผู้ปฏิบัติงาน และการจัดการชนิดพันธุ์สัตว์ พืชป่าและสภาพภูมิประเทศในแหล่งผลิต

2)การจัดการคุณภาพเพื่อเข้าสู่กระบวนการแปรรูปในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งต้องอาศัยระบบการจัดการสุขลักษณะทางอาหารที่ดี(Good Manufacturing Practices : GMP) และระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point : HACCP) โดยระบบGMPเป็นการจัดการคุณภาพขั้นพื้นฐานเพื่อเตรียมสภาพแวดล้อมการผลิตให้เป็นไปตามหลักสุขาภิบาลอาหารและหลักสุขอนามัยของบุคลากรในสายการผลิตซึ่งต้องมีระบบควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยอย่างเข้มงวดในทุกขั้นตอนโดยใช้ระบบHACCP โดยหลักการของระบบGMPจะเป็นระบบการจัดการโรงงานขั้นพื้นฐานเพื่อลดความเสี่ยงของการปนเปื้อนทางด้านกายภาพ เคมี และจุลินทรีย์ในอาหาร สำหรับประเทศไทยมีการบังคับใช้เป็นกฎหมายตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุข(ฉบับที่193)พ.ศ.2543ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการผลิตในโรงงาน ประกอบด้วย สุขลักษณะของสถานที่ตั้งและอาคารผลิต เครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตที่สัมผัสกับอาหาร การควบคุม กระบวนการผลิตตั้งแต่เรื่องของวัตถุดิบ ส่วนผสม ภาชนะบรรจุ การผลิต การเก็บรักษาจนกระทั่งสิ้นกระบวนการ การสุขาภิบาล การบำรุงรักษา การทำความสะอาด และสุขอนามัยของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

3)ระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม(Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) เป็นการเน้นที่การควบคุมกระบวนการผลิตโดยเฉพาะขั้นตอนที่ได้รับการวิเคราะห์แล้วว่าเป็นจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Critical Control Point: CCP) โดยระบบHACCPจะมีศักยภาพในการระบุบริเวณหรือขั้นตอนการผลิตที่มีโอกาสเกิดความผิดพลาด แม้ว่าจุดหรือในขั้นตอนดังกล่าวจะยังไม่เคยเกิดอันตรายมาก่อนก็ตาม จึงเป็นระบบที่สามารถป้องกันอันตรายและสิ่งปนเปื้อนได้ดีกว่าการตรวจสอบผลิตภัณฑ์เฉพาะในขั้นสุดท้าย และจะเห็นได้ว่าระบบHACCPจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับระบบGMP

ในกระบวนการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ.2547 ฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการกับฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีต่างมีความสอดคล้องกัน โดยส่วนราชการจะมีลักษณะของการแสดงบทบาทโดยการผลัก (Push) กระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากประเด็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารเป็นประเด็นซึ่งสภาพการณ์ระหว่างประเทศทั้งองค์การระหว่างประเทศและประเทศคู่ค้าหลักของไทยต่างให้ความสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยทั้งกระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เนื่องจากส่วนราชการดังกล่าวได้รับการหล่อหลอมความคิดให้เห็นประโยชน์ของประเด็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารจากการรับสารสนเทศจากองค์การระว่างประเทศโดยเฉพาะจากสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ซึ่งส่วนราชการของไทยมีสถานะเป็นหน่วยงานกลาง(Focal Agency)ของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ในประเทศไทย จึงทำให้สภาพการณ์ที่ประเทศคู่ค้าหลักของไทยโดยเฉพาะสหภาพยุโรปซึ่งหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารโดยอ้างอิงมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานขั้นต่ำมีอิทธิพลต่อทั้งฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการและฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีของไทยในการยอมรับและร่วมกันผลักดันให้เกิดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร ถึงแม้ว่านโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารจะเป็นนโยบายที่ฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายนำเสนอโดยมีเป้าหมายในการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ของประเทศ แต่ก็เป็นการนำเสนอบนฐานความคิดและข้อเสนอนโยบายของส่วนราชการที่เห็นถึงความสำคัญของประเด็นดังกล่าวมานานแล้วจากการที่ได้รับสารสนเทศจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาอย่างสม่ำเสมอ จึงทำให้ฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการแสดงบทบาทในลักษณะร่วมผลัก(Push)กระบวนการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารกับฝ่ายการเมืองโดยการนำเสนอข้อมูลรายละเอียดและสารสนเทศตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศและประเทศคู่ค้าของไทยต่อฝ่ายการเมืองในการพิจารณากำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี

3) ผลจากกระบวนการก่อตัวของการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ. 2547(ค.ศ.2004)

นโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ.2547 เป็นมิติที่คู่ขนานกับยุทธศาสตร์ครัวไทยสู่โลก เนื่องจากการที่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ กำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลกนั้น ประเทศไทยจะต้องได้รับการยอมรับในมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศคู่ค้า ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินการ โดยประเทศไทยจะต้องเป็นผู้ส่งออกสินค้าอาหารรายใหญ่1ใน5ของโลกภายในปีพ.ศ.2549 โดยต้องได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นระดับสูงสุดในด้านความปลอดภัยและสุขอนามัย ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลได้สร้างความเป็นรูปธรรมขึ้นโดยเมื่อวันที่4มีนาคม พ.ศ.2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร(Food Safety) ดังนี้

1)เน้นความสำคัญในด้านความปลอดภัยของผู้บริโภคภายในประเทศและต่างประเทศที่เท่าเทียมกัน

2)สินค้าเกษตรและอาหารของไทยต้องเป็นที่ยอมรับแลสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

3)การกำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชจะต้องอยู่บนพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์เท่านั้น เพื่อปกป้องและคุ้มครองผู้บริโภคและการผลิตทางการเกษตร

4)ประเทศไทยจะต้องมีระบบการควบคุมมาตรฐานการกักกันพืชและสัตว์ที่เท่าเทียมกับต่างประเทศตลอดกระบวนการผลิต เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการค้าระหว่างประเทศและผู้บริโภคในประเทศ

การเห็นชอบตามกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่4มีนาคม พ.ศ.2546 ดังกล่าว ทำให้ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องในการนำไปปฏิบัติได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการอันเป็นการส่งเสริมระบบความปลอดภัยของอาหาร ดังนี้

1)กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศให้โรงงานอาหารทุกประเภทต้องมีการนำระบบมาตรฐานGMP (Good Manufacture Practice) ไปประยุกต์ใช้ในการผลิต หากโรงงานใดฝ่าฝืนจะมีโทษทั้งปรับและสั่งหยุดการผลิต นอกจากนี้ยังได้มีการรณรงค์พร้อมทั้งประกาศให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารตามนโยบายของรัฐบาล และมีการดำเนินการในประการสำคัญดังนี้

1.1)การตรวจเฝ้าระวังผลิตภัณฑ์อาหารในตลาดสดในกลุ่มอาหารและอาหารแปรรูป

1.2)มีการตรวจสอบยาสำหรับสัตว์และเภสัชเคมีภัณฑ์ต้องห้าม

1.3)ตรวจสอบอาหารที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

1.4)จัดนิทรรศการและการแสดงสินค้าอาหารปลอดภัยเพื่อให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริโภคในเรื่องอาหารปลอดภัย

ในการนี้ กระทรวงสาธารณสุขจึงควบคุมความปลอดภัยของอาหาร โดยกำหนดให้ (1)อาหารที่ผลิต นำเข้าหรือจำหน่ายในท้องตลาดต้องตรวจไม่พบสารที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (2)ผู้ประกอบการ และตลาดสดจะมีความผิดและมีโทษตามกฎหมายหากผลิต นำเข้าหรือจำหน่ายอาหารที่ผิดมาตรฐาน (3)แผงจำหน่ายอาหารสดในตลาดและซุปเปอร์มาร์เก็ตจะได้รับป้ายสัญลักษณ์อาหารปลอดภัย(Food Safety) ถ้าหากตรวจสอบแล้วไม่พบการปนเปื้อนสารต้องห้าม เพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค โดยเป็นตราสัญลักษณ์ที่ระบุถึงการมีสุขภาพดีเริ่มที่อาหารปลอดภัย(Safe Food Good Health) ซึ่งจะมอบให้แก่ผู้ประกอบการที่มีแหล่งจำหน่ายแน่นอน (4)สถานประกอบการที่ปรุงอาหารพร้อมบริโภคที่ได้มาตรฐานจะได้รับป้ายสัญลักษณ์อาหารสะอาดรสชาติอร่อย(Clean Food Good Taste) (5)อาหารที่แปรรูปในภาชนะที่มีการกำกับดูแลมาตรฐานหรืออาหารแปรรูปในภาชนะบรรจุที่มีกระบวนการผลิตอยู่ภายใต้มาตรฐานการผลิตที่ดี (GMP) โดยจะแสดงเลขสาระบบอาหารบนฉลากซึ่งประกอบด้วยเลข13หลักอยู่ในเครื่องหมาย อ.ย. บนฉลาก (6)ความปลอดภัยของอาหารในโรงเรียน โดยกำหนดโครงการอ.ย.น้อย และ(7)การจัดหน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่(Mobile Unit) เพื่อรองรับงานตรวจสอบอาหารปนเปื้อนทั่วประเทศ

2)กระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรมมีนโยบายให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสากรรม(สมอ.) กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน(มผช.)ขึ้น เพื่อผลักดันให้ผลิตภัณฑ์จากชุมชนมีมาตรฐานและเป็นการยกระดับผู้ผลิตในระดับชุมชนให้มีมาตรฐานในการผลิตเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ซึ่งมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนจะเป็นกลไกสำคัญในการทำให้ผู้บริโภคได้บริโภคอาหารที่มีความปลอดภัย และขยายโอกาสทางการค้าให้สินค้าระดับชุมชนสามารถส่งออกขายยังต่างประเทศได้ นอกจากนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมยังได้มอบนโยบายให้สถาบันอาหารซึ่งเป็นองค์การเครือข่ายของกระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับผู้ส่งออกรวมทั้งผู้ผลิตในประเทศทั้งในเรื่องอาหารผลอดภัยและทางด้านการตลาด เพื่อ

2.1)การผลักดันให้ผู้ประกอบการอาหารเครื่องดื่มนำระบบGMPและHACCPไปปรับใช้ในโรงงาน

2.2)การศึกษา วิเคราะห์กฎหมายของประเทศคู่ค้าที่สำคัญเพื่อสร้างการเตรียมพร้อมสำหรับผู้ส่งออก

2.3)การศึกษาตลาดในตลาดคู่ค้าและตลาดใหม่ของอาหารไทย

2.4)การวิเคราะห์ความเสี่ยง(Risk Assessment) เพื่อสร้างข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เรื่องการประเมินความเสี่ยงของสารปนเปื้อนและจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรคในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นข้อมูล

สำคัญในการกำหนดมาตรฐานอาหารของประเทศและใช้เป็นข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สำหรับการต่อรองในเวทีการค้าโลก

2.5)ความร่วมมือระหว่างประเทศทางวิชาการด้านห้องปฏิบัติการทดสอบผลิตภัณฑ์อาหาร เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการยอมรับทางด้านห้องปฏิบัติการทดสอบอันจะเป็นการลดข้อกีดกันทางการค้าได้

3)กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งได้มีการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติขึ้นตั้งแต่วันที่9ตุลาคม พ.ศ.2545เพื่อเป็นหน่วยงานกลางของประเทศในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ได้มีการจัดทำเส้นทางสู่ความปลอดภัยด้านอาหาร(Road Map of Food Safety)ขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่4มีนาคม พ.ศ.2546 ว่าด้วยกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร โดยภาครัฐและภาคเอกชนหรือเกษตรกรจะต้องมีส่วนรับผิดชอบทั้งในด้าน (1)การนำเข้า (2)ฟาร์ม (3)สถานที่ผลิตหรือผู้ประกอบการ (4)ผลผลิต และ(4)ตลาด โดยภาครัฐจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหลัก แต่มีบางภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข สถาบันอาหาร และในบางกรณีจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร หรืออาจเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกระทรวงพาณิชย์หรือกระทรวงการต่างประเทศ สำหรับภาคเอกชนนั้นอาจจะเป็นผู้ประกอบการหรือเกษตรกร กล่าวคือ

3.1) การนำเข้า

ในส่วนของภาครัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้มีการตรวจสอบปัจจัยการผลิตนำเข้า รวมทั้งแหล่งผลิตหรือจำหน่ายในประเทศ การตรวจสอบวัตถุดิบและอาหารแปรรูปนำเข้าโดยตรวจสอบโรคหรือแมลงหรือศัตรูพืชและสัตว์ทั้งมีชีวิตและผลิตภัณฑ์รวมทั้งตรวจสอบสารตกค้าง ทั้งนี้ โดยดำเนินการร่วมกับกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

สำหรับภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการ ผู้นำเข้าหรือผู้จำหน่ายต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพและแหล่งที่มาของปัจจัยการผลิตหรือวัตถุดิบ

3.2) ฟาร์ม

ในส่วนของภาครัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนรับรองฟาร์มมาตรฐาน และการตรวจติดตามฟาร์มมาตรฐานหรือการใช้ปัจจัยในฟาร์ม

สำหรับภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการ เกษตรกรต้องปรับปรุงคุณภาพฟาร์มเพื่อเข้าสู่ระบบฟาร์มมาตรฐาน

3.3) สถานที่ผลิตหรือผู้ประกอบการ

ในส่วนของภาครัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองโรงงานแปรรูปเพื่อส่งออก การตรวจสอบวัตถุดิบเข้าโรงงาน การตรวจสอบรับรองโรงงานอาหารสัตว์ การตรวจสอบรับรองโรงฆ่าสัตว์ การตรวจท่าเทียบเรือหรือสะพานปลาหรือล้ง(สถานแปรรูปผลิตภัณฑ์เบื้องต้น) แต่การตรวจสอบรับรองสถานที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข และในส่วนของการเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำระบบGMPหรือHACCPจะอยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันอาหารหรือเอกชน

สำหรับภาคเอกชนหรือเกษตรกร ผู้ประกอบการต้องปรับปรุงโรงงานหรือสถานที่ผลิตหรือท่าเทียบเรือหรือสะพานปลาหรือล้งให้เข้าสู่ระบบคุณภาพ

3.4) ผลผลิตซึ่งไม่จำเป็นต้องมาจากสถานที่ผลิตหรือผู้ประกอบการ แต่อาจมาจากฟาร์มโดยตรง

ในส่วนของภาครัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองผลผลิตส่งออก การตรวจสอบผลผลิตโรงงานส่งออกที่ผลิตสำหรับตลาดในประเทศ แต่การตรวจสอบรับรองผลผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุขโดยตรวจสอบจุลินทรีย์และสารตกค้างได้แก่ บอแร็กซ์ ยาฆ่าแมลง สารฟอกขาว กรดซาลิซีลิก ฟอร์มาลีน สารเร่งเนื้อแดง คลอแรมฟินิคอล และไนโตรฟูแรนส์

สำหรับภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการ ห้องปฏิบัติการของเอกชนต้องขอรับการรับรอง (Accreditation) จากหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งเอกชนผู้ส่งออกต้องขอการรับรองคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารก่อนการส่งออก

3.5) ตลาด

ในส่วนของภาครัฐจะดำเนินการด้าน (1)การดำเนินการเกี่ยวกับตลาดส่งออก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักในการเจรจาแก้ไขปัญหาทางเทคนิคโดยมีกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานสนับสนุน และ(2)การดำเนินการเกี่ยวกับตลาดภายในประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะกำหนดให้มีการตรวจเฝ้าระวังอาหารสดหรืออาหารแปรรูปหรืออาหารปรุงที่แหล่งจำหน่าย แต่ในส่วนของการตรวจสุขาภิบาลแหล่งจำหน่ายจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การพัฒนาศักยภาพของผู้บริโภคภายในประเทศจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข

สำหรับภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการต้องปรับปรุงสุขาภิบาลสถานที่จำหน่ายและระบบควบคุมคุณภาพผลผลิต รวมทั้ง ภาคเอกชนควรจัดระบบจูงใจด้านราคาสำหรับสินค้าเกษตรและอาหารที่ได้มาตรฐาน

ทั้งนี้ ในส่วนของภาครัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมประมง กรมปศุสัตว์ และกรมวิชาการจะมีการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับครบวงจร(Traceability) ของระบบการตรวจสอบการนำเข้า ระบบรับรองฟาร์ม ระบบรับรองสถานที่ผลิตหรือผู้ประกอบการ และระบบ

การตรวจสอบรับรองสินค้าขั้นสุดท้าย โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานข้อมูลเหล่านี้สำหรับจัดทำเป็นระบบสารสนเทศกลางเพื่อการเตือนภัยสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละจุด

โดยการกำหนดเส้นทางสู่ความปลอดภัยด้านอาหารดังกล่าว ได้กำหนดเป้าหมายหลักไว้3ประการคือ

1)รักษามูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารให้ได้600,000ล้านบาทต่อปี

2)ลดปัญหาการกักกันทำลายสินค้าเกษตรและอาหารของไทยซึ่งในปัจจุบันมีมูลค่าอยู่ที่20,000-30,000ล้านบาทต่อปี

3)คุณภาพชีวิตคนไทยดีขึ้น โดยลดจำนวนผู้ป่วยจากการบริโภคอาหารปนเปื้อนสารเคมีที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ

จากการที่รัฐบาลประกาศนโยบายให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีอาหารปลอดภัย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการดูแลความปลอดภัยของอาหารตั้งแต่เริ่มต้นผลิตจนถึงมือผู้บริโภค จึงได้กำหนดเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารรูปตัว “Q” ขึ้นเพื่อเป็นสัญลักษณ์แสดงคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารอันเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในการเลือกซื้อสินค้าที่ได้มาตรฐาน โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.)เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายดังกล่าว รวมทั้งรับผิดชอบในการจัดทำและปรับปรุงแก้ไขบัญชีรหัสประกอบการแสดงเครื่องหมายของฐานข้อมูลกลาง การใช้เครื่องหมายโดยหน่วยงานรับรอง ทั้งนี้ หน่วยงานรับรองดังกล่าว ประกอบด้วย

3.1)กรมวิชาการเกษตร รับผิดชอบในการรับรองสินค้าผัก ผลไม้ ผลิตภัณฑ์ แปลงผลิตโรงงานแปรรูป และโรงรมต่างๆ

3.2)กรมปศุสัตว์ รับผิดชอบในการรับรองสินค้าเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์

3.3)กรมประมง รับผิดชอบในการรับรองสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์

3.4)กรมพัฒนาที่ดิน รับผิดชอบในการรับรองปัจจัยการผลิตทางการเกษตร

3.5)กรมส่งเสริมสหกรณ์ รับผิดชอบในการรับรองสินค้าที่ผลิตโดยกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ต่างๆ

3.6)กรมส่งเสริมการเกษตร รับผิดชอบในการรับรองผลิตภัณฑ์สินค้าชุมชน

(3) ผลที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย

ทั้งร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารยังคงถูกกำหนดโดยส่วนราชการตามตัวแบบผู้นำ โดยส่วนราชการพยายามผลักดัน

นโยบายตามความต้องการของหน่วยงานตน โดยกลุ่มอื่นๆไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สำหรับการกำหนดนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารนั้น เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่จริงจังกับการผลักดันกฎหมายและการสร้างความเป็นเอกภาพในงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ เนื่องจากฝ่ายการเมืองถือว่าประสบความสำเร็จแล้วที่ได้ออกมาแสดงบทบาท โฆษณาและทำกิจกรรมเพื่อการประชาสัมพันธ์ด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการเผยแพร่แก่สาธารณะไปแล้วจากการประกาศให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สามารถสร้างการรับรู้แก่สาธารณะได้แล้ว ฝ่ายการเมืองจึงไม่จริงจังกับการผลักดันร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ส่วนราชการจึงเข้ามามีบทบาทได้มากอันเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ

การกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำซึ่งเสนอว่า นโยบายเกิดจากความชอบหรือค่านิยมของผู้นำ เป็นนโยบายที่กำหนดจากบนลงล่าง ยังคงสามารถอธิบายการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้ ในขณะที่ การกำหนดนโยบายตามตัวแบบกลุ่มที่เสนอว่านโยบายเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ ไม่สามารถนำมาอธิบายการเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้ เนื่องจากการเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เกิดจากความพยายามในการผลักดันของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการที่พยายามผลักดันโดยการนำเสนอแนวนโยบายตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศซึ่งทำให้การนำเสนอแนวนโยบายดังกล่าวได้รับความสำคัญจากฝ่ายการเมือง นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยจึงยังคงถูกกำหนดโดยตัวแบบชนชั้นนำ

<u>สรุป</u>

นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเกิดได้จากความพยายามและการผลักดันของส่วนราชการตั้งแต่ระยะเริ่มแรกตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศ และเกิดรูปธรรมมากขึ้นจากการเรียกร้องของภาคผู้ประกอบการตามความต้องการของประเทศคู่ค้า โดยส่วนราชการเป็นผู้ผลักดันโดยใช้สถานะความเป็นตัวกลางระหว่างฝ่ายต่างๆในกระบวนการนโยบายในการแสดงบทบาท ซึ่งส่วนราชการเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำ(Sub Elite) แม้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองโดยรวมจะแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการลดบทบาทของส่วนราชการหรือฝ่ายบริหารโดยฝ่ายการเมือง และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายแล้วก็ตาม แต่เนื่องจาก ภาคประชาชน ภาคผู้ประกอบการ และฝ่ายการเมืองยังขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้งในการจัดการกับประเด็นปัญหาเพราะเป็นประเด็นที่มีรายละเอียดซึ่งมีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ(Technicality)อยู่มาก อีกทั้ง นโยบายที่มีลักษณะเช่นนี้ ผู้ที่มีความเข้าใจในรายละเอียดได้อย่างลึกซึ้งย่อมจะเป็นผู้ที่คลุกคลีและเป็นศูนย์กลางของข้อมูลสารสนเทศด้านนี้เป็นหลัก (สัมภาษณ์ ผู้จัดการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค นางสาว สารี อ๋องสมหวัง วันที่ 8

พฤศจิกายน 2548) จึงเป็นสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยให้ส่วนราชการกลายเป็นตัวกลางในการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศทางด้านนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนำเสนอเป็นข้อเสนอนโยบายจากส่วนต่างๆ และเป็นตัวป้อนข้อเสนอนโยบายต่อฝ่ายการเมือง

ข้อที่น่าสังเกตคือ การมีบทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการนั้น ทำให้ขอบเขตของการรับรู้อยู่ในวงจำกัดและส่วนราชการที่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้มักจะขัดแย้งระหว่างกันเนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างพยายามแย่งชิงและรักษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน ดังเช่นกรณีของกระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.) จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้แบ่งงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศออกเป็น2ส่วนคือ งานด้านการบริโภคภายในประเทศมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข แต่งานด้านการส่งออกไปนอกประเทศได้มอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการให้มีหน่วยงานเดียว(Single Agency)รับผิดชอบงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติไว้ก่อนแล้ว อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการที่มีอยู่และในแต่ละส่วนราชการต่างก็ใช้การอ้างอิงข้อมูลสารสนเทศจากองค์การระหว่างประเทศมาเป็นข้อสนับสนุนในการนำเสนอแนวทางของตนต่อฝ่ายการเมือง

จึงเห็นได้ว่า ทั้งร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และนโยบายปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารยังคงถูกกำหนดโดยข้าราชการตามตัวแบบผู้นำ โดยส่วนราชการพยายามผลักดันนโยบายตามความต้องการของหน่วยงานตน โดยกลุ่มอื่นๆไม่ได้มีส่วนร่วมมากนักในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น การกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำซึ่งเสนอว่า นโยบายเกิดจากความชอบหรือค่านิยมของผู้นำ เป็นนโยบายที่กำหนดจากบนลงล่าง ยังคงสามารถอธิบายการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้ เนื่องจากการเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย เกิดจากความพยายามในการผลักดันของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการที่พยายามผลักดัน โดยฝ่ายบริหารเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง นอกเหนือจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารยังมีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบายกับฝ่ายการเมืองด้วย โดยการนำเสนอแนวนโยบายตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศซึ่งทำให้การนำเสนอแนวนโยบายดังกล่าวได้รับความสำคัญจากฝ่ายการเมือง และมีการกำหนดนโยบายออกมา

บทที่8

บทสรุป

การศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย นอกจากเป็นความพยายามแสดงให้เห็นถึงการเข้าสู่ประเด็นปัญหาของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าข้าราชการในส่วนราชการหลักที่มีภารกิจเกี่ยวกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.) และกระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร อีกทั้งยังแสดงให้เห็นนัยยะที่สำคัญของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายการเมืองภายใต้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศตามความตกลงระหว่างประเทศด้านการค้าเสรีที่ให้ความสำคัญกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพิ่มขึ้น อันได้แก่ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS) และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ชี้ให้เห็นถึงการแทรกแซงทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองภายใต้กรอบความต้องการขององค์การระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี โดยในที่นี้ การศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก่อให้เกิดข้อสรุปและบทเรียนในด้านข้อเท็จจริงและข้อสรุปในเชิงวิชาการดังต่อไปนี้

(1)ข้อสรุปเรื่องนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

การเกิดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเป็นการศึกษาที่มาของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย โดยในการศึกษานี้ เริ่มตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก(WTO)อันเป็นการสานต่อความเป็นรูปธรรมของแนวทางการเปลี่ยนทิศทางทางการค้าระหว่างประเทศที่หันมาให้ความสำคัญกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(NTM)มากขึ้น ถึงแม้ว่าประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารจะเคยถูกให้ความสำคัญมาแล้วตั้งแต่ปีพ.ศ.2534โดยการนำเสนอแนวนโยบายจากกระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.)ตามแนวทางของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) แต่เนื่องด้วยในขณะนั้น กระแสปัญหาเป็นเรื่องของความปลอดภัยในการบริโภคซึ่งยังไม่มีการเชื่อมโยงกับประเด็นทางการค้าระหว่างประเทศ จึงทำให้กระแสปัญหาไม่มีความรุนแรงจึงไม่ได้รับความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรม แต่เมื่อมีการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพิ่มขึ้น ประเด็นปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารจึงได้เพิ่ม

จุดเน้นไปที่มาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารซึ่งเชื่อมโยงกับประเด็นการค้าระหว่างประเทศจากการที่องค์การการค้าโลกไม่ต้องการให้มีการกีดกันทางการค้าโดยการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นเครื่องมือ องค์การการค้าโลกจึงอ้างอิงการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีกับแนวทางและมาตรฐานขั้นต่ำของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) ดังนั้น จึงทำให้กระแสนโยบายในประเด็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารมีความสำคัญขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และกำหนดให้ปีพ.ศ.2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร ในเวลาต่อมา โดยสามารถพิจารณาได้จาก

(1.1) กระแสตัวปัญหา: ประเทศคู่ค้าปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย

นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2538(ค.ศ.1995) อันเป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น และประเด็นเกี่ยวกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีที่มีการก่อตัวมาแล้ว ได้แสดงบทบาทมากขึ้นจากปรัชญาการก่อตั้งองค์การการค้าโลกที่จะให้เกิดการค้าเสรีระหว่างประเทศ จึงมีการลดการใช้มาตรการทางภาษีมาโดยลำดับ ซึ่งมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีก็กำลังเข้ามาแทนที่บทบาทดังกล่าว ดังนั้น ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งเห็นถึงความสำคัญของสินค้าเกษตรและอาหารที่จะต้องมีมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยในการบริโภค จึงหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาเป็นวาระสำคัญโดยใช้มาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้ในการอ้างอิงเพื่อการพิจารณาในการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร

(1.2)กระแสนโยบาย : อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศในการส่งผ่านนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (Policy Transfer)

เมื่อพิจารณาการเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยปรากฏว่าองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้แก่ องค์การการค้าโลก(WTO) สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ภายใต้ความร่วมมือขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO)และองค์การอนามัยโลก(WHO) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) และสำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(IPPC) เป็นผู้ส่งออกนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมายังประเทศไทย โดยเฉพาะสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ซึ่งเป็นโครงการภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO)และองค์การอนามัยโลก(WHO)เป็นองค์การที่มีบทบาทในการส่งออกนโยบายบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมายังประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งประเทศไทยมีการนำเข้านโยบายโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยในช่วงเริ่มแรก การนำเข้าแนวนโยบายจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร(Food Safety) ซึ่งเป็นการนำเข้าโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) กระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

โดยตรง ซึ่งการนำเข้าแนวคิดดังกล่าว เป็นที่มาของการนำเสนอเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการด้านอาหารแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีโดยกระทรวงสาธารณสุข ในปีพ.ศ.2534 ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากสาระในนโยบายด้านอาหารแห่งชาติที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2535โดยคณะกรรมการด้านอาหารแห่งชาติซึ่งใช้กรอบความคิดของโครงการอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การเกษตรและอาหารแห่งสหประชาชาติ(FAO)และองค์การอนามัยโลก(WHO)ในการร่าง

สำหรับอิทธิพลของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ที่ส่งผ่านแนวคิดเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารในปีพ.ศ.2534 และต่อมาเมื่อองค์การการค้าโลก(WTO)ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2538 ประเด็นเกี่ยวกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non-Tariff Measure : NTM)ก็มีความสำคัญเพิ่มขึ้น ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช(SPS Agreement) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า(TBT Agreement) โดยความตกลงดังกล่าว องค์การการค้าโลก(WTO)ได้อ้างอิงมาตรฐานเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและอาหารโดยใช้มาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ(OIE) และสำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ(IPPC) โดยเฉพาะมาตรฐานทางด้านอาหารนั้น สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงจึงมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้จากการส่งผ่านแนวคิดเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่ปรากฏให้เห็นทั้งในการส่งผ่านความรู้ทางวิชาการ การศึกษาดูงาน จนกระทั่งการจัดงานตามวาระและโอกาสต่างๆ เช่น การจัดประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลก(FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators)ครั้งที่1 ในปีพ.ศ.2545 ที่ประเทศโมรอกโก และในการประชุมครั้งที่2 ในปีพ.ศ.2547 ได้กำหนดให้มีการจัดขึ้นในประเทศไทย อันเป็นการตอกย้ำความสำคัญที่ประเทศไทยได้รับจากองค์การระหว่างประเทศ และยังเป็นการสื่อให้เห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นปัญหานี้อยู่เสมอ

(1.3)กระแสการเมือง : ปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล

จากแนวคิดของKingdon(2003) จะพบว่า กระแสการเมืองมีอิทธิพลอย่างสำคัญที่ทำให้นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล เช่น การทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.)ในปีพ.ศ.2534(ค.ศ.1991) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มาเป็นรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.)ได้ผลักดันประเด็นความปลอดภัยด้านอาหาร และทำให้ประเด็นปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แต่หลังจากนั้นประเด็นความปลอดภัยด้านอาหาร

ดังกล่าวก็ไม่ได้รับความสำคัญมากนัก เนื่องจาก สภาพการเมืองภายในประเทศไม่มีเสถียรภาพ เช่น การมีรัฐบาลผสม ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีที่รับผิดชอบบ่อยครั้ง ประกอบกับการเรียกร้องจากภาคผู้ประกอบการยังไม่มีความเป็นรูปธรรม เนื่องจากประเด็นการค้าระหว่างประเทศในช่วงดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับมาตรการทางด้านภาษี (Tariff Measure : TM) ประเทศคู่ค้าหลักของไทยจึงยังไม่แสดงความต้องการทางด้านมาตรฐานของสินค้าเกษตรและอาหารมากนัก แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น และประเด็นทางด้านมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี(Non-Tariff Measure : NTM)มีความสำคัญเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากการให้ความสำคัญกับสินค้าเกษตรและอาหารที่มีมาตรฐานความปลอดภัยของประเทศคู่ค้าหลักของไทย ไม่ว่าจะเป็น สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้ประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารถูกนำมาเน้นในเชิงมาตรฐาน ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับอาหารในแง่มาตรฐานความปลอดภัยเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญอย่างจริงจังขึ้นเพราะเป็นประเด็นที่ยึดโยงอยู่กับการค้าระหว่างประเทศ และเมื่อรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1เข้ามาบริหารประเทศในปีพ.ศ.2544 ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีพื้นฐานสำคัญจากนักธุรกิจ จึงมีความเข้าใจและเห็นประโยชน์จากการให้ความสำคัญกับประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ประกอบกับรัฐบาลมีเสถียรภาพมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อกระแสการเมืองเปิดโอกาส และกระแสนโยบายที่เตรียมพร้อมรออยู่แล้ว จึงทำให้ประเด็นปัญหานโยบายเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลได้

(1.4) การเข้าสู่วาระนโยบายต้องอาศัยกระแสการเมือง กระแสนโยบายและกระแสประเด็นปัญหา โดยต้องมีผู้สร้างหรือผู้ผลักดันนโยบาย(Policy Entrepreneur) จึงทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้

การใช้แนวคิดการกำหนดวาระนโยบายของKingdon ที่ประกอบไปด้วย กระแสการเมือง กระแสนโยบาย และกระแสตัวปัญหา ซึ่งประเด็นที่จะเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้น สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระจากกัน หรือมีพัฒนาการที่แยกจากกันได้ วาระนโยบายจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจจัยเพียงปัจจัยเดียว แต่เป็นผลมาจากอิทธิพลที่มีต่อกัน และเมื่อเวลาเหมาะสม ปัจจัยเหล่านั้นก็จะมาพบกัน และทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้(Kingdon,2003:188) เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาอธิบายกรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จะพบว่า มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Kingdon ดังจะเห็นได้จาก การพัฒนาในกระแสนโยบายที่มีมาอย่างต่อเนื่องของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ในการให้ความสำคัญกับประเด็นความปลอดภัยในอาหาร

กระแสเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละกระแสมีพัฒนาการของตนเอง การเข้าสู่วาระนโยบายในแต่ละช่วงได้สำเร็จนั้น พบว่าตัวแปรด้านกระแสการเมืองเปิดโอกาสและมีอิทธิพลอย่างสูง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้สร้างหรือผู้ผลักดันนโยบายก็เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีอิทธิพลสูงด้วยเช่นกัน ซึ่งKingdonเสนอว่า ผู้ผลักดันนโยบายจะเป็นใครก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่ทุ่มเททรัพยากร รวมทั้งเวลาในการผลักดันนโยบาย โดยมีคุณสมบัติที่สำคัญ เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นบุคคลที่ได้รับ

การยอมรับ หรือเป็นผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์ หรืออยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจตัดสินใจ (Kingdon,2003:188-189) ซึ่งในกรณีของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร พบว่าผู้ที่แสดงบทบาทนี้เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา แต่ยังอยู่ในแวดวงของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการมากกว่าฝ่ายการเมือง ดังจะเห็นได้จากในระยะแรกที่ประเด็นความสำคัญเริ่มจากเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร กระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อย.)เป็นผู้ให้ความสำคัญในระยะเริ่มต้น แต่เมื่อประเด็นเริ่มปรับเพิ่มจุดเน้นมาที่มาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร หลังจากมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้นและประเด็นการค้าระหว่างประเทศได้เปลี่ยนจุดเน้นจากเรื่องมาตรการทางภาษีมาเป็นมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารถูกนำมาผูกโยงกับประเด็นทางการค้าจึงทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร(มกอช.)ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อควบคุมมาตรฐานตั้งแต่กระบวนการผลิต ทั้งระบบ จึงกลายเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบาย

ข้อสังเกตจากการเข้าสู่วาระนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยก็คือความสนใจของสื่อมวลชนต่อประเด็นปัญหามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีไม่มากเท่าที่ควร โดยความสนใจมักจะปรากฏในรูปของการนำเสนอประเด็นด้านโรคระบาดเป็นหลัก การนำเสนอจะพบมากในช่วงที่มีการระบาดของโรคโดยเฉพาะเมื่อประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารเกิดการตื่นตัวและปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศไทย ในขณะที่บทบาทของสื่อมวลชนในการร่วมผลักดันนโยบายหรือพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารปรากฏน้อยมาก

(1.5)นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยส่วนราชการตามตัวแบบส่วนราชการในฐานะตัวกลาง(Bureaucratic Agent Model)

นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเกิดได้จากความพยายามและการผลักดันของส่วนราชการตั้งแต่ระยะเริ่มแรกตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศ และเกิดรูปธรรมมากขึ้นจากการเรียกร้องของภาคผู้ประกอบการตามความต้องการของประเทศคู่ค้า โดยส่วนราชการเป็นผู้ผลักดันโดยใช้สถานะความเป็นตัวกลางระหว่างฝ่ายต่างๆในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายในการแสดงบทบาท ซึ่งส่วนราชการเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำ(Sub Elite) แม้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองโดยรวมจะแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการลดบทบาทของส่วนราชการหรือฝ่ายบริหารโดยฝ่ายการเมือง และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายแล้วก็ตาม แต่เนื่องจาก ภาคประชาชน ภาคผู้ประกอบการ และฝ่ายการเมืองยังขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้งในการจัดการกับประเด็นปัญหาเพราะเป็นประเด็นที่มีรายละเอียดซึ่งมีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ(Technicality)อยู่มาก อีกทั้ง นโยบายที่มีลักษณะเช่นนี้ ผู้ที่มีความเข้าใจในรายละเอียดได้อย่างลึกซึ้งย่อมจะเป็นผู้ที่คลุกคลีและเป็นศูนย์กลางของข้อมูลสารสนเทศด้านนี้เป็นหลัก จึงเป็นสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยให้ส่วนราชการกลายเป็นตัวกลางในการ

รวบรวมข้อมูลสารสนเทศทางด้านนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารจากส่วนต่างๆ และเป็นตัวป้อนข้อเสนอนโยบายต่อฝ่ายการเมือง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก

(1.5.1)ความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO)และองค์การอนามัยโลก(WHO)ซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีบทบาทหลักเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร กับกระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) และกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.)ซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง(Focal Point) ของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex) ในประเทศไทย ทำให้ได้รับการสนับสนุนทางวิชาการและข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งให้แนวทางในการริเริ่มเกี่ยวกับประเด็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารในประเทศไทย และส่วนราชการมักใช้เป็นข้ออ้างอิงในการนำเสนอนโยบายต่อฝ่ายการเมือง

(1.5.2)ความสัมพันธ์กับภาคผู้ประกอบการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้ประกอบการด้านสินค้าเกษตรและอาหาร เช่น เครือเจริญโภคภัณฑ์ เครือเบทาโกร บริษัทสหฟาร์ม และผู้ผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร ทำให้ได้รับทราบข้อมูลความต้องการของประเทศคู่ค้า ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นข้อสนับสนุนในการสร้างความสำคัญของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารต่อฝ่ายการเมืองได้

(1.5.3)ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.)กับรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยในช่วงที่มีการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัยของไทยจากประเทศผู้นำเข้า รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะให้ความสำคัญกับข้อเสนอนโยบายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เนื่องจาก มาตรฐานขั้นต่ำที่แต่ละประเทศจะต้องใช้อ้างอิงในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศคือมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศ ทำให้การนำเสนอนโยบายจากส่วนราชการต่อฝ่ายการเมืองได้รับความสำคัญมากขึ้น

ดังนั้น จากการที่ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.)ใช้ความสัมพันธ์กับองค์การหลักระหว่างประเทศทางด้านมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารอันได้แก่ สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) ในการผลักดันนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารต่อฝ่ายการเมืองโดยการนำเสนอเหตุผลความจำเป็นของประเด็นนโยบายตามแนวทางของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex) ซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่ถูกใช้อ้างอิงมาตรฐานขั้นต่ำในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ จึงทำให้การผลักดันข้อเสนอนโยบายของส่วนราชการได้รับความสำคัญจากฝ่ายการเมือง

ดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลโดยการรับพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และมีมติออกมาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และมีการกำหนดให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับแนวทางของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.)และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.)ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง

(1.6)กระบวนการกำหนดนโยบาย(Policy Formulation Process)

กระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในชั้นนี้ยังเป็นการกำหนดนโยบายในระดับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง ถึงแม้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองได้มีพัฒนาการเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่บทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการยังคงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ(Technicality)สูง การเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศของฝ่ายการเมืองประชาชนและภาคอื่นๆในสังคมมีได้ไม่มากเท่าฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการซึ่งคลุกคลีอยู่กับประเด็นปัญหาโดยตรงและสืบเนื่องมาอย่างยาวนาน

ข้อที่น่าสังเกตคือ การมีบทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการนั้น ทำให้ขอบเขตของการรับรู้อยู่ในวงจำกัดและส่วนราชการที่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้มักจะขัดแย้งระหว่างกันเนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างพยายามแย่งชิงและรักษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน ดังเช่นกรณีของกระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(มกอช.) จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้แบ่งงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศออกเป็น2ส่วนคือ งานด้านการบริโภคภายในประเทศมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข แต่งานด้านการส่งออกไปนอกประเทศได้มอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการให้มีหน่วยงานเดียว(Single Agency)รับผิดชอบงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติไว้ก่อนแล้ว อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการที่มีอยู่และในแต่ละส่วนราชการต่างก็ใช้การอ้างอิงข้อมูลสารสนเทศจากองค์การระหว่างประเทศมาเป็นข้อสนับสนุนในการนำเสนอแนวทางของตนต่อฝ่ายการเมือง

(2)ข้อสรุปเชิงวิชาการ

การศึกษาเรื่องนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเกิดขึ้นจากความสนใจและการตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่กำลังมี

เพิ่มขึ้นตามสภาพการณ์ระหว่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้วได้หันมาให้ความสำคัญกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารเพิ่มขึ้น และในสภาพการณ์การค้าระหว่างประเทศที่ลดการใช้มาตรการทางภาษีลงและหันมาให้ความสำคัญกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารอาจถูกนำมาใช้เป็นข้อกีดกันภายใต้การอ้างมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในเวทีการค้าระหว่างประเทศได้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรม รวมทั้งงานวิจัยที่ได้มีการศึกษาไว้ในอดีตที่ผ่านมา พบว่า ความสนใจเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นการศึกษาและวิจัยในด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย(Policy Content)มากกว่าที่จะศึกษาถึงที่มาและกระบวนการเกิดขึ้นของนโยบาย(Policy Process) ในการวิจัยนี้จึงเกิดคำถามการวิจัยว่า นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเกิดขึ้นได้อย่างไร โดยมีคำถามที่แยกย่อยลงไปอีกว่า นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบายได้อย่างไร และมีกระบวนการเกิดขึ้นของนโยบายอย่างไร ซึ่งการตอบคำถามทั้ง2ข้อ ดังกล่าว ในงานวิจัยนี้จึงต้องพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของนโยบาย ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทย ซึ่งเป็นเงื่อนไขการเกิดของนโยบายและพิจารณากระแสการเมือง เศรษฐกิจ และตัวปัญหาของนโยบายที่นำพาให้ในที่สุดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาล โดยมีผู้ผลักดันนโยบายเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญ สำหรับการตอบคำถามว่า กระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีกระบวนการกำหนดอย่างไร จำเป็นที่ต้องศึกษาตัวแสดงและบทบาทของตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย และสุดท้าย ผลของรูปแบบการกำหนดนโยบายโดยตัวแสดงเหล่านั้นทำให้นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยมีลักษณะเช่นไร

เพื่อตอบคำถามต่างๆดังกล่าวข้างต้น งานวิจัยนี้จึงได้ตั้งวัตถุประสงค์การวิจัยไว้3ประการ คือ (1) ศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (2) ศึกษากระบวนการเกิดขึ้นของนโยบาย และ (3) ศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ขอบข่ายการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ประกอบด้วย การยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และการกำหนดนโยบายให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Year 2004)

จากปัญหาการวิจัยที่ตั้งไว้ จึงได้ทบทวนทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จนได้พัฒนากรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยขึ้นโดยผสมผสานระหว่างแนวคิดการกำหนดวาระนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยการพิจารณากระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม กับแนวคิดการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบสถาบัน และตรวจสอบตัวแสดงต่างๆตามกรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง ภายใต้การพิจารณาบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย

การใช้แนวคิดในการศึกษาดังกล่าวอยู่ภายใต้ช่วงเวลาที่ประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารถูกกระแสการค้าระหว่างประเทศหันมาให้ความสำคัญและปรับเปลี่ยนประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารให้มีรูปธรรมยิ่งขึ้นโดยการผูกโยงกับความปลอดภัยที่มีมาตรฐาน โดยในแง่นี้เนื่องจาก เมื่อมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้นในปีพ.ศ.2538 ประเด็นการค้าระหว่างประเทศได้เปลี่ยนจุดเน้นจากมาตรการทางภาษีมาเป็นมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น และประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารอาจถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าภายใต้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมากยิ่งขึ้น ประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารที่มีมาแล้วก่อนหน้านี้โดยองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญคือสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)จึงได้รับความสำคัญยิ่งขึ้นเมื่อองค์การการค้าโลกหันมาให้ความสำคัญและใช้มาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)เป็นมาตรฐานอ้างอิงขั้นต่ำในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวมากขึ้นเป็นลำดับจากการนำเสนอนโยบายของส่วนราชการซึ่งรับแนวทางมาจากองค์การระหว่างประเทศ และประเด็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารก็ได้เข้าสู่วาระนโยบายอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายให้ปีพ.ศ.2547เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร(Food Safety Year 2004) รวมเวลาของการเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเป็นเวลา9ปี ซึ่งช่วงเวลานี้ นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารได้เกิดขึ้นท่ามกลางสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นเบื้องหลังของการก่อตัวของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ดังนั้น การอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายโดยใช้แนวคิดซึ่งประกอบด้วยกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง จะทำให้ครอบคลุมและมองเห็นภาพการเข้าสู่วาระนโยบายและผู้ผลักดันนโยบาย สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายตามตัวแบบที่เลือกใช้คือ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน และตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยศึกษาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อพิจารณาบทบาทของฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารในกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา จึงได้ออกแบบการวิจัยโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายโดยตรง รวมทั้งการเข้าสังเกตการณ์การประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ในที่สุดจึงได้ข้อสรุปจากการศึกษาว่า (1)กระแสปัญหา ได้แก่ การปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารของไทยที่ไม่ได้มาตรฐานจากประเทศผู้นำเข้า ซึ่งปัญหามาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารกลายเป็นประเด็นสากลทำให้กระแสนโยบาย ได้แก่ ข้อเสนอนโยบายของส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากส่วนราชการที่รับแนวทางจากองค์การระหว่างประเทศ มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร รวมทั้ง กระแสการเมือง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นโยบายของรัฐบาล และกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะภาคผู้ประกอบการด้านสินค้าเกษตรและอาหารที่ถูกผลกระทบจากการปฏิเสธการนำเข้า ทั้งนี้ โดยมีส่วนราชการเป็น

ตัวกลางในการผลักดันนโยบายเนื่องจากเป็นผู้ที่มีหน้าที่ประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศซึ่งกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร และเป็นผู้ที่คลุกคลีอยู่กับประเด็นปัญหามาอย่างยาวนาน จึงทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาล (2)นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยถูกกำหนดโดยการนำเสนอแนวนโยบายของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำ(Sub Elite) กล่าวคือ ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีบทบาทในการนำเสนอแนวนโยบายต่อฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายออกมา และบทบาทของส่วนราชการที่มีอิทธิพลเช่นนี้เป็นอิทธิพลที่รับจากแนวทางขององค์การระหว่างประเทศ โดยส่วนราชการจะใช้ประโยชน์ในฐานะความเป็นตัวกลางในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยใช้ความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศเป็นตัวสนับสนุนบทบาทในการนำเสนอแนวนโยบายต่อฝ่ายการเมือง กล่าวคือ การนำเสนอแนวนโยบายของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการต่อฝ่ายการเมืองนั้นถูกสร้างให้มีน้ำหนักขึ้นโดยการอ้างอิงข้อมูลขององค์การระหว่างประเทศด้านมาตรฐานความปลอดภัยในอาหาร แต่ด้วยเหตุที่ประเด็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารเป็นประเด็นที่องค์การระหว่างประเทศหลักที่มีหน้าที่โดยตรงอันได้แก่ สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex)เป็นหน่วยงานความร่วมมือระหว่างองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO)และองค์การอนามัยโลก(WHO) จึงทำให้ส่วนราชการหลักของไทยที่เกี่ยวข้องมี2หน่วยงานคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) และกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์การอนามัยโลก(WHO) ซึ่งทั้ง2ส่วนราชการดังกล่าวต่างพยาพยามผลักดันแนวทางของตนต่อฝ่ายการเมืองโดยต่างฝ่ายต่างอ้างข้อมูลขององค์การระหว่างประเทศในการผลักดัน จึงก่อให้เกิดการแย่งชิงพื้นที่ในการนำเสนอแนวนโยบายเพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบายซึ่งเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ทั้ง2ส่วนราชการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยในการส่งออก และให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยในการบริโภคภายในประเทศ ทั้งๆที่โดยเจตนาเดิมคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติให้มีเพียงหน่วยงานเดียว(Single Agency)ในการรับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการที่มีต่อฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายซึ่งยังจำกัดอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำตามตัวแบบส่วนราชการในฐานะตัวกลาง(Bureaucratic Agent Model)ในการกำหนดนโยบาย จึงนำไปสู่ผลการทดสอบสมมติฐาน ดังต่อไปนี้

(2.1) ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาข้างต้น เป็นการยืนยันสมมติฐานแรกที่ว่า กระแสการเมืองโดยส่วนราชการเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบาย โดยมีอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทร่วมในการผลักดันให้ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งขึ้น นั่นคือ ตามที่Kingdonเสนอว่า กระแสการเมืองและกระแส

ปัญหาจะมีบทบาทสำคัญในการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็น ซึ่งในกรณีการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยนั้น กระแสนโยบายซึ่งในที่นี้หมายถึง อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ อันได้แก่ สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ(Codex) มีบทบาทอย่างสำคัญเช่นกันในการถ่ายโอนนโยบายและผลักดันให้เกิดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย เนื่องจากข้อมูลและสารสนเทศทางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารที่จะใช้เป็นแนวทางในการนำเสนอนโยบาย ประเทศไทยยังคงใช้วิธีการนำเข้ามาจากองค์การระหว่างประเทศเป็นหลักมากกว่าที่จะมีการวิจัยและพัฒนา(Research and Development : R&D)ขึ้นมาเอง ดังนั้น ในการศึกษานี้ จึงพบว่า ทั้ง3กระแสของการเข้าสู่วาระนโยบายคือ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง มีความสำคัญในการผลักดันให้ประเด็นปัญหามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาล จากการที่กระแสนโยบายโดยองค์การระหว่างประเทศเป็นตัวจุดประเด็นและร่วมผลักดันอย่างต่อเนื่องผ่านทางส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อฝ่ายการเมืองของไทย ในส่วนของกระแสปัญหานั้น สถานการณ์การส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารของไทยถูกปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารจากประเทศคู่ค้า จึงทำให้ภาคผู้ประกอบการได้รับความเดือดร้อน และในส่วนของกระแสการเมือง เมื่อรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีกลุ่มตัวแทนจากนักธุรกิจเข้าร่วมรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ประกอบกับส่วนราชการมีความพยายามที่จะให้งานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงได้นำเสนอแนวนโยบายตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศเพื่อจัดการกับปัญหาประเทศคู่ค้าหลักของไทยปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานอันเป็นการสอดคล้องกับความต้องการของภาคผู้ประกอบการและฝ่ายการเมือง รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองจึงตระหนักและให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาดังกล่าว

(2.2) สำหรับสมมติฐานที่สอง ข้อค้นพบที่ได้เป็นการยืนยันสมมติฐานที่ว่า การกำหนดนโยบายเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ นั่นคือ นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารถูกกำหนดโดยการนำเสนอแนวนโยบายจากส่วนราชการ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะของไทยยังคงได้รับอิทธิพลจากส่วนราชการในการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายหากเป็นนโยบายที่มีลักษณะทางวิชาการ(Technicality)สูง โดยส่วนราชการจะประสานความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศในลักษณะการมีประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ ส่วนราชการจะใช้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศมาผลักดันต่อรัฐบาลในกรณีที่ส่วนราชการไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลปรับนโยบายตามที่ต้องการได้โดยลำพัง ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศก็จะได้ประโยชน์จากการผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับแนวนโยบายของตน พร้อมกับได้เรียนรู้กลไกการทำงานในระบบเศรษฐกิจสินค้าเกษตรและอาหารของไทยอย่างใกล้ชิดผ่านสายสัมพันธ์กับส่วนราชการ ส่วนราชการจึงแสดงบทบาทเป็นตัวกลางในการรับข้อมูลสารสนเทศจากองค์การระหว่างประเทศ และ

ในอีกส่วนหนึ่ง ส่วนราชการก็ยังแสดงบทบาทเป็นตัวกลางในการรับข้อมูลความต้องการของภาคผู้ประกอบการซึ่งจำเป็นที่จะต้องตอบสนองความต้องการของประเทศคู่ค้า โดยภาคผู้ประกอบการจะส่งผ่านความต้องการดังกล่าวทั้งในช่องทางของฝ่ายการเมืองโดยตรงและผ่านช่องทางส่วนราชการด้วย หลังจากนั้น ส่วนราชการจะนำข้อมูลทั้ง2ส่วนมาประมวลเสนอเป็นแนวนโยบายให้ฝ่ายการเมืองกำหนดเป็นนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารออกมา แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ ส่วนราชการจะยึดแนวทางขององค์การระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานภายในประเทศ เพราะเป็นแนวทางที่ประเทศไทยสามารถใช้นำมาอ้างอิงเพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการเจรจาทางการค้าในเวทีการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเป็นข้อต่อรองหากประเทศคู่ค้ามีความพยายามที่จะใช้มาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารเป็นข้อกีดกันทางการค้า ถึงแม้ในความเป็นจริง ในส่วนของการกำหนดมาตรฐานเพื่อการส่งออกนั้น ประเทศไทยก็มักจะยอมทำตามมาตรฐานของประเทศคู่ค้าเพื่อไม่ให้ถูกปฏิเสธการนำเข้า เนื่องจากประเทศไทยไม่มีศักยภาพที่เพียงพอในการใช้แนวทางขององค์การระหว่างประเทศในการเจรจา หรืออีกนัยหนึ่ง องค์การระหว่างประเทศเองก็ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายใหญ่ใช้แนวทางขององค์การระหว่างประเทศเป็นแนวทางหลัก ในขณะที่เมื่อสำรวจตัวแสดงอื่นๆที่น่าจะมาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายตามตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น ภาคประชาชน ที่เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่น่าจะมีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย ผลปรากฏว่า ตัวแสดงดังกล่าวไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องหรือผลักดันนโยบายแต่อย่างใด เนื่องจากนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ(Technicality)สูง จึงทำให้ประชาชนโดยทั่วไปยากที่จะเข้าใจ อีกทั้งประชาชนโดยทั่วไปยังขาดการตระหนักถึงผลกระทบจากการบริโภคอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย ประกอบกับ ถึงแม้ว่าองค์การพัฒนาเอกชน(NGOs)จะกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แต่ตัวกลางในการนำเสนอแนวทางเพื่อการกำหนดนโยบายอันได้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกลับไม่ให้ความสำคัญ และการผลักดันต่อฝ่ายการเมืองโดยตรงก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากไม่สามารถหาแนวร่วมจากประชาชนที่มีอารมณ์ร่วม(Public Mood)ในการรับรู้และตระหนักถึงประเด็นปัญหาได้มากพอที่จะรวมตัวกันผลักดัน ดังนั้น เมื่อนโยบายมีลักษณะเฉพาะทางวิชาการสูง ตัวแสดงจึงมีอยู่ในวงจำกัดเฉพาะส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุข โดยส่วนราชการอื่นๆ เช่น กระทรวงอุตสาหากรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย จะมีบทบาทเพียงบางส่วนเท่านั้น

ข้อค้นพบสำคัญ

ข้อค้นพบสำคัญจากกรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบาย และการกำหนดนโยบายเพื่อศึกษาที่มา และบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการกำหนด

นโยบาย มีนัยสำคัญทางทฤษฎีที่ค้นพบคือ การอธิบายการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายในประเทศไทย ต้องแบ่งเป็น

(1)นโยบายที่มีผลกระทบสูงในระยะสั้น ฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายกำหนดเอง โดยส่วนราชการจะไม่มีส่วนร่วมมากนัก

(2)นโยบายที่ไม่มีผลกระทบสูงในระยะสั้น ฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีจะไม่ให้ความสนใจมากนัก การผลักดันจะเกิดโดยฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการ

นโยบายที่ไม่มีผลกระทบสูงในระยะสั้นนั้น หากมีลักษณะที่สัมพันธ์กับกระแสโลก เช่น การค้าระหว่างประเทศ จะมีอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและประเทศคู่ค้าเข้ามามีบทบาทสำคัญ

อีกทั้ง การศึกษานี้ยังพบว่า แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายตามตัวแบบของKingdonสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์การเข้าสู่วาระนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้ในบางส่วน เนื่องจากแนวคิดนี้เน้นการพิจารณาที่ตัวแปรทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่คาดว่าจะมีผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย และให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายดำรงอยู่ ซึ่งมีผลต่อตัวแปรทำให้อิทธิพลหรือน้ำหนักของตัวแปรที่ผลักดันให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระการพิจารณาต่างกัน รวมทั้งการพิจารณาผู้ผลักดันนโยบายก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แนวคิดนี้ให้ความสำคัญ และจากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ก็พบว่าผู้ผลักดันนโยบายมีส่วนสำคัญในการเข้าสู่วาระนโยบายเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม จากตัวแบบของKingdonที่เสนอว่าทั้ง3กระแสของการเข้าสู่วาระนโยบายอันได้แก่ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง เป็นอิสระจากกัน โดยมุ่งเน้นที่จะแสดงให้เห็นว่า การเข้าสู่วาระนโยบายได้ด้วยการเปิดออกของหน้าต่างนโยบาย(Window of Opportunity)นั้น ทั้ง3กระแสต้องมาพบโดยพร้อมกัน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าทั้ง3กระแสต้องได้รับความสำคัญในช่วงเวลาหนึ่งพร้อมกัน แต่การแยก3กระแสออกจากกันอย่างเป็นอิสระนั้นยากที่จะเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากในการศึกษานี้พบว่าตัวแสดงต่างๆซึ่งเป็นที่มาของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ไม่ได้แสดงบทบาทใดบทบาทหนึ่งเพียงบทบาทเดียวแต่เป็นการแสดงบทบาทหลายบทบาทที่คาบเกี่ยวอยู่ในหลายกระแสในเวลาเดียวกัน การแยกพิจารณาโดยหวังผลที่จะเน้นให้เห็นว่าประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระการพิจารณาได้ด้วยการมาพบโดยพร้อมกันของทั้ง3กระแสนั้นเป็นเพียงความพยายามที่จะให้ความสำคัญกับทั้ง3กระแสในเวลาเดียวกัน ซึ่งการศึกษานี้พบว่า ด้วยเหตุที่แต่ละตัวแสดงมีการแสดงบทบาทที่คาบเกี่ยวกันระหว่างกระแสซึ่งก็คือการพบกันของ2กระแสในเวลาเดียวกัน และถ้าเกิดเหตุการณ์ที่3กระแสมาพบโดยพร้อมกัน นั่นก็คือการคาบเกี่ยวกันของทั้ง3กระแสในเวลาเดียวกัน ซึ่งแสดงว่าทั้ง3กระแสได้มาพบโดยพร้อมกันและหน้าต่างนโยบายก็จะเปิดออกอันเป็นการส่งผลให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ ซึ่งในกรณีของการศึกษานี้ก็คือ เกิดมติคณะรัฐมนตรีให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและ

อาหาร และการกำหนดนโยบายให้ปีพ.ศ.2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหารนั่นเอง ดังนั้น การแยกเป็น3กระแสตามตัวแบบของKingdonจึงเป็นความพยายามในการจัดประเด็นหรือปัจจัยเป็น 3กระแส ซึ่งความพยายามดังกล่าวก็จะเป็นการจัดประเภทตัวแสดงไปในตัว แต่การจัดประเภทของตัวแสดงให้อยู่ในแต่ละประเภทอย่างเป็นอิสระจากกันเป็น3กระแสโดยหวังที่จะเน้นให้เห็นถึงการพบกันของ3ประเภทตัวแสดงนั้น ไม่สามารถแยกได้จริง แต่การมาพบโดยพร้อมกันหรือการคาบเกี่ยวกันของทั้ง3กระแสแล้วทำให้เกิดการเข้าสู่วาระนโยบายนั้นเป็นไปได้จริง

ความเพียงพอในการอธิบายปรากฏการณ์โดยทฤษฎีหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะ

จากปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะในปัจจุบันที่ปรากฏ ปรากฏการณ์ของนโยบายสาธารณะกำลังมีลักษณะของความเป็นพลวัตรที่ซับซ้อนขึ้น โดยในการศึกษานี้ได้ตั้งคำถามไปยังปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย จึงจำเป็นอยู่เองที่ทฤษฎีหรือตัวแบบที่จะนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวจะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อที่จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้สิ้นกระแสความยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยถกแถลง(Debate) และพัฒนา (Develop) ขึ้นจากตัวแบบนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะใกล้เคียงกับความหมดจดในการอธิบายปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยมากที่สุด อันได้แก่ ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) และตัวแบบกลุ่ม (Group Model) กล่าวคือ

(1)ตัวแบบผู้นำ มองว่า นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นจากค่านิยมของผู้นำ ผู้นำจะกำหนดนโยบายตามความต้องการของตนมากกว่ามาจากการเรียกร้องของประชาชน เนื่องจากประชาชนนั้น โดยปกติมีลักษณะเฉื่อยชาไม่สนใจการเมือง ไม่ค่อยรู้เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และข้าราชการจะมีหน้าที่เป็นเพียงกลไกในการนำนโยบายที่กลุ่มผู้นำต้องการไปปฏิบัติ ให้บรรลุผล ดังนั้นทิศทางการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางแบบแนวดิ่ง(Vertical) จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน ในกรณีนี้นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชน (Anderson, 1994:29-31) อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้นำมีอิสระในการกำหนดนโยบายตามค่านิยมและความต้องการของตน

ทั้งนี้ จากปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นว่า ความต้องการของผู้นำไม่ได้เกิดขึ้นอย่างอิสระ เพราะการตัดสินใจของผู้นำจะต้องอยู่ภายใต้กรอบความตกลงระหว่างประเทศ ความต้องการของผู้นำจึงอาจเป็นเพียงการส่งผ่านความต้องการขององค์การระหว่างประเทศ หากผู้นำจะมีอำนาจในการเลือกทางเลือกของนโยบายในการตัดสินใจนโยบายก็เป็นการเลือกในขอบเขตการเลือกที่ถูกจำกัดโดยองค์การระหว่างประเทศภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ การกำหนดนโยบายจึงไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของผู้นำได้อย่างแท้จริง เพราะเหนือไปจากอำนาจของผู้นำในประเทศแล้วยังมีอำนาจขององค์การระหว่างประเทศคอยกำกับอยู่นั่นเอง

(2)ตัวแบบสถาบัน เป็นการอธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายจากบทบาทของสถาบันการเมืองการบริหารในองค์การต่างๆ ซึ่งสถาบันทางการเมืองการบริหารจะหมายถึงบุคคลและองค์การย่อยในระดับต่างๆขององค์การและหมายความรวมไปถึงค่านิยม ระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน ประเพณีและวัฒนธรรมทางการบริหาร เป็นต้น ซึ่งมีส่วนกำหนดบทบาทในการปฏิบัติงานของบุคคลและองค์การต่างๆโดยตรง หรืออาจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยสั่งการของบุคคลในองค์การโดยอ้อมก็ได้ นั่นคือ การกำหนดนโยบาย การพัฒนานโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบการบริหารขององค์การหรือในระบบการเมืองของประเทศย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะสถาบันทางการเมืองการบริหารขององค์การหรือของประเทศนั้นๆ

แต่อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ปรากฏว่าแบบแผน(Pattern) โครงสร้าง(Structure) และพฤติกรรม(Behavior)ที่สมาชิกในสถาบันได้รับจากสถาบันจนหล่อหลอมเป็นวัฒนธรรมสถาบัน และส่งผลกระทบต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะนั้น ไม่ได้เกิดโดยลำพังภายในตัวสถาบันนั้นๆ แต่กลับเป็นการรับเอาสารสนเทศจากองค์การระหว่างประเทศต่างหาก โดยจะเห็นได้จากการที่แต่ละส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารยึดโยงอยู่กับสารสนเทศจากองค์การระหว่างประเทศในการตีความทำความเข้าใจความตกลงระหว่างประเทศเพื่อจะได้รับการยอมรับจากองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่างๆที่ประเทศไทยจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ด้วย

(3)ตัวแบบกลุ่ม มองว่ากิจกรรมทางการเมืองขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม นโยบายสาธารณะเป็นผลจากบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล ซึ่งกลุ่มต่างๆเหล่านั้นจะกลายเป็นกลุ่มการเมืองถ้าการดำเนินการนั้นเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐบาล กลุ่มจึงเป็นตัวเชื่อมความต้องการของบุคคลเข้ากับรัฐบาล การเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ(Bentley, 1967 และ Truman, 1975) นโยบายสาธารณะจึงมาจากการประนีประนอม การต่อรอง หรือการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่ม เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกลุ่มต่างๆในสังคมต่างมีแหล่งอำนาจของตนเองที่อาจจะแตกต่างกันไป อำนาจในที่นี้อาจเป็นอำนาจเงิน ข้อมูลข่าวสาร หรือความชำนาญที่แตกต่างกัน ซึ่งการกระจายตัวของอำนาจจะทำให้มีการถ่วงดุลกัน อันจะช่วยให้สังคมสามารถลดความรุนแรงของการใช้อำนาจ แสวงหาความยินยอมได้ง่ายและยุติข้อขัดแย้งได้โดยสันติวิธี เพราะคนแต่ละกลุ่มมีโอกาสคัดค้านสิ่งที่ตนไม่เห็นด้วย อีกทั้งการเจรจาต่อรองระหว่างศูนย์อำนาจต่างๆในการตัดสินใจก็จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้มีการจัดการกับข้อขัดแย้งได้เป็นอย่างดีซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น แหล่งอำนาจที่แตกต่างกันนี้เองที่ทำให้แต่ละกลุ่มต้องมีวิธีการประนีประนอมเพื่อให้แต่ละกลุ่มได้รับประโยชน์ (Dahl, 1961:188-189) และโดยทั่วไป กลุ่มเหล่านี้จะยอมรับกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจหาข้อยุติร่วมกัน จึงทำให้ไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจครอบงำ

สังคมเพียงกลุ่มเดียว และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถหาทางประนีประนอมกันได้(Olsen and Marger, 1993:147-148)

แต่อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร หากมองว่าองค์การระหว่างประเทศเป็นกลุ่มๆหนึ่งในระบบนโยบาย แต่องค์การระหว่างประเทศไม่ได้มีฐานะอยู่ในระดับเดียวกันกับกลุ่มอื่นๆในการต่อรองเพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย แต่กลับมีฐานะเหนือกว่ากลุ่มอื่นๆ การต่อรองที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นเพียงการใช้ทักษะทางการเมืองที่หากกลุ่มใดมีทักษะเหนือกว่ากลุ่มอื่น นโยบายสาธารณะก็จะเอนเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มนั้น เพราะการใช้ทักษะทางการเมืองในการต่อรองอาจเป็นเพียงปฐมบทในการต่อรอง แต่ท้ายที่สุด องค์การระหว่างประเทศก็อาจนำความได้เปรียบในด้านฐานะที่เหนือกว่ามาบังคับใช้แก่ประเทศสมาชิก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยเองไม่ได้มีฐานะเป็นมหาอำนาจในทางใดทางหนึ่งดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น หรือสหภาพยุโรป การต้องยอมรับในหลักใหญ่ขององค์การระหว่างประเทศก็กลายเป็นสิ่งที่ต้องเป็นไปเพื่อให้ประเทศไทยยังได้รับประโยชน์จากการเป็นภาคีสมาชิกองค์การระหว่างประเทศนั้นๆต่อไป

สำหรับตัวแบบการกำหนดนโยบายแบบผู้นำที่เสนอว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องความพอใจ ความสำนึกในคุณค่า และเป็นหน้าที่ของชนชั้นปกครอง โดยสามารถพิจารณาได้จากโครงสร้างทางอำนาจในสังคม ซึ่งหากพิจารณาในแง่ความมีชื่อเสียงของคนซึ่งเป็นที่รู้จักในสังคมเพื่อพิจารณาว่าใครเป็นชนชั้นนำในสังคมจะพบว่า ผู้นำทางเศรษฐกิจจะเป็นชนชั้นนำที่มีบทบาทครอบงำอำนาจการตัดสินใจในสังคม(Hunter,1953) แต่ถ้าพิจารณาในเชิงการตัดสินใจโดยศึกษาจากกลุ่มคนที่เข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจ จะพบว่า ผู้นำทางการเมืองจะเป็นผู้นำในการตัดสินใจที่สำคัญที่สุด(Dahl,1961) แต่ในการศึกษานี้ได้เลือกพิจารณาจากทั้งในแง่กลุ่มคนที่มีชื่อเสียงและกลุ่มคนที่มีบทบาทในการตัดสินใจในแวดวงนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ทำให้พบว่า ในกรณีการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยนั้น นโยบายเกิดจากชนชั้นนำในสังคมเช่นกัน แต่ต่างกันที่ นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเกิดจากส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องกับงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารซึ่งเป็นตัวกลางและเป็นกลไกที่สำคัญในการนำเสนอแนวทางการตัดสินใจเพื่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นผู้นำหรือส่วนหนึ่งของผู้นำ(Sub Elite) ไม่ได้เกิดจากผู้นำทางเศรษฐกิจหรือผู้นำทางการเมืองเท่านั้น

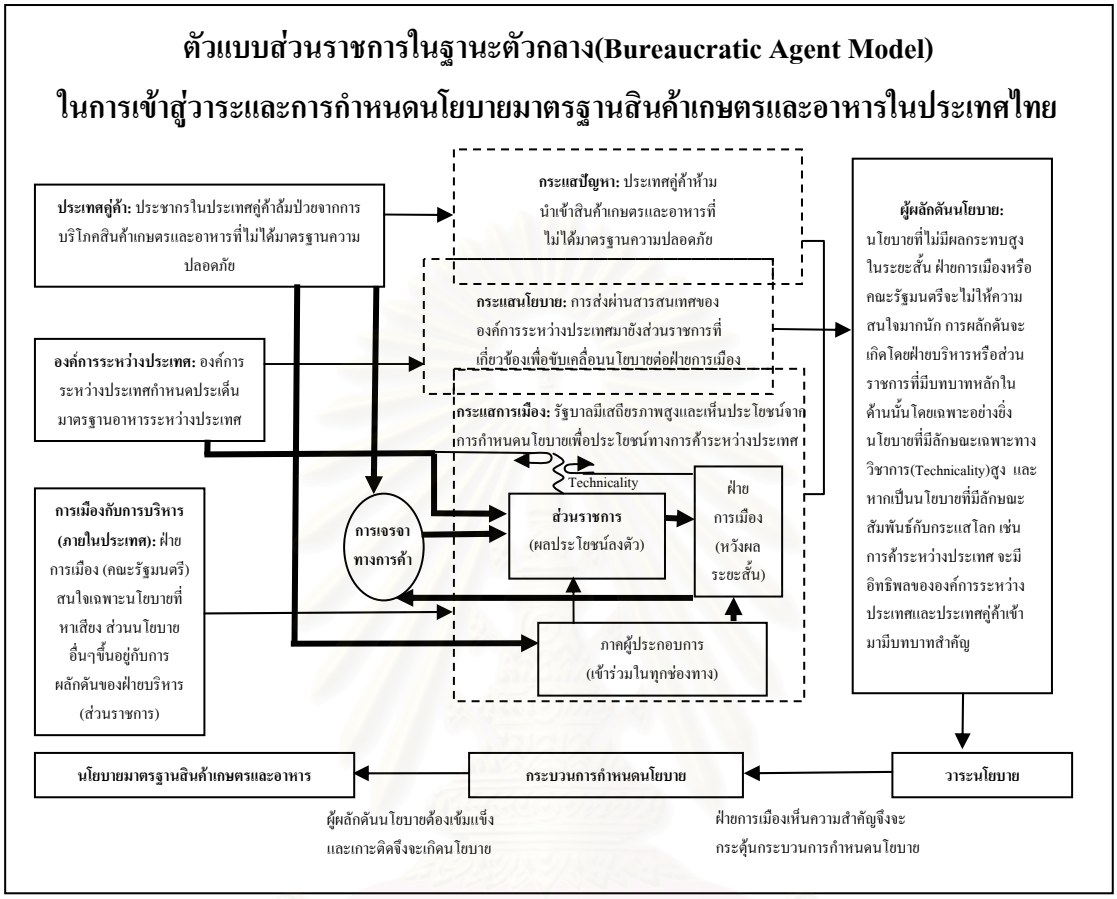
ดังนั้น การกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำซึ่งเสนอว่า นโยบายเกิดจากความชอบหรือค่านิยมของผู้นำ เป็นนโยบายที่กำหนดจากบนลงล่าง ยังคงสามารถอธิบายการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้ ในขณะที่ การกำหนดนโยบายตามตัวแบบกลุ่มที่เสนอว่า นโยบายเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ ไม่สามารถนำมาอธิบายการเกิดขึ้นของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยได้ เนื่องจากการเกิดขึ้นของ

นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เกิดจากความพยายามในการผลักดันของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการที่พยายามผลักดันโดยการนำเสนอแนวนโยบายตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศซึ่งทำให้การนำเสนอแนวนโยบายดังกล่าวได้รับความสำคัญจากฝ่ายการเมือง นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยจึงยังคงถูกกำหนดโดยตัวแบบชนชั้นนำซึ่งเป็นชนชั้นนำย่อย(Sub Elite)ในสังคม ด้วยเหตุผลที่ว่า สภาพการเมืองไทยยังเป็นสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง จึงมีลักษณะผสมผสานระหว่างโครงสร้างทางสังคมที่มีการรวมหน้าที่เข้าด้วยกันและโครงสร้างทางสังคมที่แยกหน้าที่ออกจากกัน ในสังคมที่มีลักษณะเช่นนี้จึงเป็นสังคมที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างสังคมเก่ากับสังคมใหม่ทั้งด้านโครงสร้าง หน้าที่ พฤติกรรม และค่านิยม ดังนั้นจึงทำให้ส่วนราชการของไทยยังคงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายนอกเหนือจากหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะเห็นได้ว่า นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยไม่ได้ถูกกำหนดจากความต้องการของรัฐบาลโดยลำพัง แต่เป็นการนำเสนอแนวนโยบายที่รัฐบาลถูกหล่อหลอมให้คล้อยตามกระแสการค้าระหว่างประเทศที่หันมาอ้างมาตรฐานระหว่างประเทศด้านความปลอดภัยในอาหารซึ่งองค์การระหว่างประเทศได้กำหนดแนวทางพื้นฐานไว้แล้ว และแนวทางดังกล่าว ส่วนราชการหลักของไทยที่เกี่ยวข้องเป็นตัวกลางในการรับข้อมูลสารสนเทศจากส่วนต่างๆโดยเฉพาะจากองค์การระหว่างประเทศมาอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอจากการศึกษา

จากผลการศึกษาที่ได้ ในที่นี้จึงได้กำหนดตัวแบบในการอธิบายการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยขึ้น ดังปรากฏในรูป ตัวแบบส่วนราชการในฐานะตัวกลาง(Bureaucratic Agent Model)ในการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบของกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ทำให้ประเด็นปัญหามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบาย แต่การที่ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้น ต้องอาศัยผู้ผลักดันนโยบายที่ใช้จังหวะและโอกาสในการนำเสนอแนวนโยบายต่อรัฐบาล โดยส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารได้แสดงบทบาทเป็นตัวกลางในการผลักดันโดยรับแนวทางจากองค์การระหว่างประเทศและข้อมูลความต้องการของประเทศคู่ค้าจากภาคผู้ประกอบการ และเมื่อประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายแล้ว ฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการดังกล่าวก็ยังเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยอ้างแนวทางขององค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นแนวทางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำซึ่งฝ่ายการเมืองสามารถนำไปใช้ในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศได้ ทั้งนี้ ส่วนราชการและองค์การระหว่างประเทศจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยมีลักษณะความสัมพันธ์ในแบบต่างตอบแทนกันคือ ส่วนราชการจะได้รับข้อมูลสารสนเทศจากองค์การระหว่างประเทศซึ่งสามารถนำไปใช้อ้างในการผลักดันแนวนโยบายที่นำเสนอต่อฝ่ายการเมือง ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศก็จะได้รับประโยชน์จากการได้รับการยอมรับแนวนโยบายของตนผ่านการให้ข้อมูลสารสนเทศต่อส่วน

ราชการของไทยและได้เรียนรู้กลไกเกี่ยวกับนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย



(2.3) เนื่องจากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปัจจุบันเปิดช่องให้กลุ่มประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นให้เงินอุดหนุนการผลิตทางการเกษตรซึ่งมีผลในการกดราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก อันเป็นผลเสียต่อเกษตรกรไทยอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่เกื้อกูลต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ ขณะเดียวกัน กระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในตัวของมันเองก็มีกลไกที่สร้างความโน้มเอียงที่จะละเลยปัญหาดังกล่าว ฝ่ายการเมืองและข้าราชการชั้นผู้นำมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการส่งออกมากกว่ามากกว่าเป้าหมายการดูแลสุขอนามัยของผู้บริโภคภายในประเทศ ทั้งนี้ ภาคผู้ประกอบการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มธุรกิจการเกษตรรายใหญ่ย่อมเห็นแก่ประโยชน์ของธุรกิจตนเป็นลำดับแรกและพยายามผลักดันนโยบายที่เกื้อกูลต่อธุรกิจของตน ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเหตุปัจจัยประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมต่างตอบแทน

จากการดำเนินนโยบาย ซึ่งนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยแฝงไว้ด้วยเป้าหมายต่างตอบแทนกันย่อมไม่สามารถเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมได้ เพราะประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการดำเนินนโยบายในลักษณะเช่นนี้ย่อมตกแก่กลุ่มคนที่เป็นฐานอำนาจของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองนั่นเอง

ประกอบกับ สังคมการเมืองไทยเป็นสังคมที่ข้าราชการยังมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ(Technicality) ข้าราชการชั้นผู้นำยังเป็นผู้มีบทบาทในการผลักดันกระบวนการกำหนดนโยบายต่อฝ่ายการเมือง โดยนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการดังเช่นในกรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารนั้น ระเบียบความตกลงระหว่างประเทศ และบทบาทขององค์การระหว่างประเทศจะถูกใช้เป็นข้อสนับสนุนในการผลักดันข้อเสนอนโยบายของส่วนราชการต่อฝ่ายการเมืองได้อย่างมีน้ำหนัก เพราะส่วนราชการเป็นศูนย์กลางสารสนเทศและศูนย์ประสานงานขององค์การระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ(Imperfect Information) เป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย เนื่องจากข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นข้อมูลสารสนเทศเชิงเทคนิคที่ไม่สามารถรับทราบและทำความเข้าใจได้เป็นการทั่วไป ซึ่งความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารอยู่ในการผูกขาดของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทั้งๆที่ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นสารสนเทศสาธารณะ(Public Information)ซึ่งประชาชนมีสิทธิรับรู้ในวงกว้างเพราะกระทบกับสุขอนามัยและการบริโภคของประชาชน แต่ส่วนราชการกลับผูกขาดข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวอันเป็นการส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลทั้งจากส่วนราชการและคณะรัฐมนตรี อันเป็นการปิดกั้นประชาชนไม่ให้มีสิทธิรับรู้และมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยความสะดวก โดยทั้งนี้ การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมและมีความเข้าใจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของรัฐบาลได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ผลกระทบอันคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งต้องมีความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายที่พอเพียง ซึ่งความไม่รู้ของประชาชนนี้เองที่ทำให้เป็นการยากที่ประชาชนจะเป็นผู้มีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ความยากลำบากในการเข้าใจกลไกและผลกระทบของการกำหนดนโยบายจะนำไปสู่สภาพความไร้สมมาตรของสารสนเทศ(Asymmetric Information) กล่าวคือ จะมีเพียงกลุ่มบุคคลส่วนน้อยในสังคมที่สามารถยึดกุมสารสนเทศดังกล่าวได้ และสภาพดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้มีเพียงกลุ่มบุคคลส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากกระบวนการกำหนดนโยบาย

ดังนั้น ในส่วนสุดท้าย เกี่ยวกับผลของรูปแบบหรือลักษณะการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำโดยส่วนราชการหรือฝ่ายบริหารเช่นนี้มีผลทำให้ข้อเสนอนโยบายต่อฝ่ายการเมืองมีเอกภาพใน

ภาพรวมเนื่องจากเป็นแนวทางขององค์การระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน จะต่างกันก็แต่เพียงรายละเอียดของขอบเขตอำนาจหน้าที่ในแนวนโยบายที่นำเสนอซึ่งส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้องมีความขัดแย้งกันอันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (มกอช.)และกระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อ.ย.) อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่หลากหลายของข้อเสนอนโยบายซึ่งยังจำกัดอยู่ในชนชั้นนำและชนชั้นนำย่อยหรือส่วนราชการ ถึงแม้ว่าส่วนราชการจะนำเสนอด้วยเจตนาให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยเชื่อว่าแนวนโยบายที่ตนเสนอต่อฝ่ายการเมืองเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งอาจอธิบายได้หากมองว่าข้าราชการในส่วนราชการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขมีปริมาณและการกระจายตัวเข้าถึงประชาชนได้มากพอที่จะเป็นตัวแทนซึ่งสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ แต่ท้ายที่สุด การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวก็ยังเป็นการคิดเอาเองฝ่ายเดียวโดยที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงเป็นการยากที่จะสรุปว่าเป็นประโยชน์ของประชาชนโดยรวม แต่ถ้าใช่ก็แสดงว่าข้าราชการสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.2543.**นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป(White Paper on Food Safety)**.กรุงเทพฯ: สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.

กิตติ ลิ่มสกุล.2542.จินตภาพอุตสาหกรรมไทย: เพื่อช่วยชาติในยามวิกฤตและสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. **เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "อุตสาหกรรมไทยในทศวรรษหน้า"** จัดโดย สถาบันอาหาร 30 เมษายน พ.ศ.2542.

กุลธน ธนาพงศธร.2520.การก้าวก่ายแทรกแซงระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร: ศึกษาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ.**รัฐศาสตร์สาร**.4, 1 (มีนาคม):50-88.

เกษม ตระกูลเลิศวิไล.รองผู้จัดการใหญ่อาวุโสสายวิชาการวิจัยและพัฒนา บริษัท สหฟาร์ม จำกัด. สัมภาษณ์, 12 กรกฎาคม 2548.

โกมล จิรชัยสุทธิกุล.ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม เลขานุการคณะทำงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี.สัมภาษณ์, 11 ตุลาคม 2548.

จรัส สุวรรณมาลา.2543.**ผลประโยชน์สาธารณะ=Public Interest**.กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จักรภพ เพ็ญแข.อดีตโฆษกรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่1.สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2548.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2538.**100ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**.กรุงเทพฯ: พีเพรส.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2522.**การเมืองกับการบริหาร**.กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2523.อำนาจนิยมโดยระบบราชการ.**รัฐศาสตร์สาร**.7, 1(กันยายน): 14-24.

ชูศักดิ์ ชื่นประโยชน์.ประธานกรรมการ บริษัท กำแพงแสน คอมเมอร์เชียล จำกัด.สัมภาษณ์, 27 กรกฎาคม 2548.

ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์.2537.**ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่21: ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า**.กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดารณี หมู่ขจรพันธ์.ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยของอาหารและการบริโภคอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข.สัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2548.

ติน ปรัชญพฤทธิ์.2530.**ข้าราชการระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ติน ปรัชญพฤทธิ์.2541.**รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ: เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปธาน สุวรรณมงคล.2541.**บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย**.กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ประภัสสร์ เทพชาตรี.2543.**นโยบายต่างประเทศของไทยจากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัสวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปานปรีย์ พหิทธานุกร.ผู้แทนการค้าไทย และประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุนและการค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรี.สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2548.

ปิยากร หวังมหาพร.2546.**นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย**.วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต.สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผณิศวร ชำนาญเวช.นายกสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย.สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2547.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว.2544.**รัฐบาลผสม**.กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล.กรรมการรองเลขาธิการ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และรองกรรมการผู้จัดการกลุ่มธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหารเขตประเทศไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์.สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2548.

พิษณุ เสงี่ยมพงษ์.2543.**การจัดการปกครอง**.กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พูนเกียรติ ทังสมบัติ.นายกสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป.สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2547.

ไพชยนต์ เอื้อทวีกุล.ประธานกรรมการ บริษัท สวิฟท์ จำกัด.สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2548.

เมทนี สุคนธรักษ์.ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสินค้าและระบบคุณภาพ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.สัมภาษณ์, 11 ตุลาคม 2548.

รัฐสภา.2539.**ประชาธิปไตยเมืองไทย**.รัฐสภาสาร.44,ฉ.5(พฤษภาคม): 1-77.

ลิขิต ธีรเวคิน.2540.ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย: วิสัยทัศน์ในสองทศวรรษหน้า.**สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า**.2, 2 (เมษายน-มิถุนายน):33-66.

วรเดช จันทรศร.2543.**การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย**.กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

วีรภรณ์ อักษรศรี.รองกรรมการผู้จัดการด้านปฏิบัติการ บริษัท มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด.สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2548.

ศศิวิมล สูงสว่าง.ผู้อำนวยการกลุ่มรับรองห้องปฏิบัติการ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม.สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2548.

ศุภชัย ยาวะประภาษ.2530.**ความเชี่ยวชาญพิเศษของข้าราชการระดับสูงของไทย: รายงานการวิจัย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2544**. การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์.** กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาษ.2545.**นโยบายสาธารณะ**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันอาหาร.2545.EU White Paper: ประเด็นที่ไทยต้องเตรียมการ.**วารสารสถาบันอาหาร**.4, 21 (มกราคม-กุมภาพันธ์).

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์.2542.ระบบราชการไทยในกระแสโลกาภิวัตน์.ใน **ตลาดสัมมนาปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย**.จัดโดยสำนักงานก.พ. ระหว่างวันที่ 13-15 มกราคม 2542 ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี.119-125.กรุงเทพฯ:ม.ป.ท.

สมมาตร์ ประพฤติชอบ.ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2548.

สมภพ มานะรังสรรค์.2547.ข้อพึงระวัง Food Safety บริหารจัดการแยกส่วนพังทั้งระบบ. **ประชาชาติธุรกิจ.**12-14กันยายน2547.:9.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์.2539.การเมืองกับการบริหาร.**พัฒนบริหารศาสตร์.**36, 1 (มกราคม-มีนาคม):1-19.

สารี อ๋องสมหวัง.ผู้จัดการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค.สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2548.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน.**โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนปี พ.ศ.2546-2547**.[http://www.boi.go.th].8/2/2548.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.**คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี**. [http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol_47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54.htm].5/5/2548.

สุภางค์ จันทวานิช.2542.**วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โสภิณ ทองปาน.2540.**นโยบายเกษตรอเมริกา**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

อนันต์ ศิริมงคลเกษม.นายกสมาคมผู้ผลิตไก่เพื่อการส่งออกไทย.สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2547.

อมร งามมงคลรัตน์.ผู้อำนวยการฝ่ายบริการวิชาการ สถาบันอาหาร.สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2548.

อารยัน ตระหง่าน.ที่ปรึกษาอาวุโส เครือเบทาโกร.สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2548.

ภาษาอังกฤษ

Anderson James E.1994.**Public Policy Making: An Introduction**. New York: Houghton Mifflin Company.

Bennis Warren. 1997. **Rethinking The Future: Rethinking Business, Principles, Competition, Control&Complexity, Leadership, Markets and The World.** London: Nicholas Brealey.

Bentley Arthur F.1967.**The Process of Government**. Cambridge, Mass.:Havard University Press.

Bridgeman Peter and Davis Glyn.1998.**The Australia Policy Handbook**.NSW:Allen&Bowin.

Casson Mark.2003.**The Entrepreneur: An Economic Theory**.Cheltenham.UK: Edward Elgar.

Centeno Miguel A. and Silva Patricio.1998.**The Politics of Expertise in Latin America**. New York:St.Martin Press.

Cohen Benjamin J. and Lipson Charles.1999.**Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader**.Cambridge:The MIT Press.

Cox Andrew W. (et.al.).1985. **Power in Capitalist Societies: Theory, Explanations, and Cases**. New York:St. Martin's Press.

Dhiravegin Likhit.1973.**Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand**.Bangkok:Thai Watana Panich Press.

Dunn William N(edited).1986. **Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and Methods**.Greenwich,Conn:JAI Press.

Dunn William N.2004.**Public Policy Analysis: An Introduction**. Upper Saddle River, NJ.:Prentice Hall.

Dye Thomas R.2002.**Understanding Public Policy**. Upper Saddle River, N.J:Prentice Hall.

Easton David (Edited).1995.**Regime and Discipline: Democracy and the Development of Political Science**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

European Commission. **Rapid Alert System**.Available from:[http://www.europa.eu.int].4/5/2004.

European Food Safety Authority.**EFSA Road Map**. Available from: [http://www.efsa.eu.int].4/5/2004.

Food and Drug Administration. **A Description of the U.S. Food Safety System**. Available from: [http://www.fda.gov].10/6/2004.

Food and Veterinary Office (FVO).**Programmed of Inspections 2004**. Available from: [http://www.europa.eu.int].10/6/2004.

Fox Charles J.1996. Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politic. **Public Administration Review.**56, 3.:256-262.

Frederickson H. George and Smith Kevin B.2003.**Public Administration Theory Primer**.Oxford:Westview Press.

Gerston N. Larry.1997.**Public Policy Making**. New York:M.E.Sharpe.

Greenstein Fred I.1975.**Handbook of Political Science**. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Henkin Louis. et al.1993.**International Law: Cases and Materials**.St. Paul.Minn:West Publishing Company.

Hogwood W. Brian and Gunn A. Lewis.1984.**Policy Analysis for the Real World**.Britain:Oxford University Press.

Japan External Trade Organization (JETRO).**Procedures for Importing Foods and Related Products into Japan under the Food Sanitation Law March 1999**. Available from: [http://www.jetro.go.jp].5/6/2004.

Keohane Robert O. and Milner Helen V.1996.**Internationalization and Domestic Politics**.Cambridge:Cambridge University Press.

Kingdon W. John.2003.**Agendas, Alternatives, and Public Policies**.U.S.A.:Addison-Wesley Educational Publishers.

Lande Carl H.1976.Technocrats in Southeast Asia: A Symposium Introduction. **Asian Survey,** 16, 12 (Dec.),:.1151-1155.

Lesier P. James and Stewart Jr. Joseph.2000.**Public Policy: An Evolution Approach**.U.S.A.:Wadswoss.

Lindblom E. Charles and Woodhouse J. Edward.1993.**The Policy Making Process**. New Jerseys: Prentice Hall.

Mintzberg Henry and Quinn James Brian.1996.**The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases**.New Jersey: Prentice Hall.

Olsen Marvin E. and Marger Martin N.1993.**Power in Modern Societies**.Boulder:Westview.

Richardson Jeremy.2001. **European Union: Power and Policymaking**. London: Rout ledge.

Rushefsky E. Mark.2002.**Public Policy in the United States: Toward the Twenty-first Century**. New York: Sharpe.

Sabatier Pual.1993.An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. **Policy Sciences,**21,:.129-168.

Stifel Laurence D.1976.Technocrats and Modernization in Thailand. **Asian Survey,**16,12(Dec.),:.1184-1196.

Vincent Andrew.1995.**Modern Political Ideologies**.Oxford:Blackwell.

Wamsley L. Gary (et.al.).1990.**Refounding Public Administration**. Newbury Park: SAGE.

Wamsley L. Gary and Zald N. Mayer.1973.**The Political Economy of Public Organizations**. Bloomington and London: Indiana University Press.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมล กมลตระกูล.2537.**ฉีกหน้ากากองค์การการค้าโลก**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประพันธ์สาสน์.

กระมล ทองธรรมชาติ และ เชาวนะ ไตรมาศ.2545.**วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**.กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

จรูญ สุภาพ.2535.**สารานุกรมรัฐศาสตร์**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2522.**การเมืองกับการบริหาร**.กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2523.อำนาจนิยมโดยระบบราชการ.**รัฐศาสตร์สาร.**ปีที่7, ฉ.1 (กันยายน):14-24.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2538.**100ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**.กรุงเทพฯ:พี.เพรส.

ติน ปรัชญพฤทธิ์.2545.**การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์.2540.**การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ:ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้**.กรุงเทพฯ: เสมาธรรม

ทินพันธุ์ นาคะตะ.2545.**ประชาธิปไตยไทย**.กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ปธาน สุวรรณมงคล.2541.**บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย**.กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ประภัสสร์ เทพชาตรี.2543.**นโยบายต่างประเทศของไทยจากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัสวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว.2544.**รัฐบาลผสม**.กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

พิทยา บวรวัฒนา.2538.**รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-ค.ศ.1980)**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.2540.**ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า**.กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.2542.**สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ2550:ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกานุวัตร**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไว้ลาย.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.2546.**กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย:บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองพ.ศ.2475-2530**.กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

รัฐสภา.2539.ประชาธิปไตยเมืองไทย.**รัฐสภาสาร.**44, 5(พฤษภาคม):1-77.

ลิขิต ธีรเวคิน.2540.ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย:วิสัยทัศน์ในสองทศวรรษหน้า.**สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า.**2, 2(เมษายน-มิถุนายน):33-66.

ลิขิต ธีรเวคิน.2545.**การเมืองการปกครองของไทย**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเดช จันทรศร.2523.**การพัฒนาองค์การ: การวินิจฉัยปัญหาและแนวทางแก้ไข.**กรุงเทพฯ: เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่31 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วรเดช จันทรศร.2540.**การนำนโยบายไปปฏิบัติ**.กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

วรเดช จันทรศร.2543.**การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย**.กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2544. **การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์.** กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาษ.2545.**นโยบายสาธารณะ**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดม เกิดพิบูลย์.2543.**ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันอาหาร.2547.**ระบบการบริหารและกำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารของไทยภายใต้การแข่งขันทางการค้า**.กรุงเทพฯ: สถาบันอาหาร.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์.2542.ระบบราชการไทยในกระแสโลกาภิวัตน์.ใน **ตลาดสัมมนาปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย.**จัดโดยสำนักงานก.พ. ระหว่างวันที่ 13-15 มกราคม 2542 ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี.119-125.กรุงเทพฯ:ม.ป.ท.

สมภพ มานะรังสรรค์.2545.**พัฒนาการของภาคเกษตรและผลกระทบต่อชาวไร่ชาวนาไทยในช่วงหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่2-พ.ศ.2536**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมภพ มานะรังสรรค์.2547.ข้อพึงระวัง Food Safety บริหารจัดการแยกส่วนพังทั้งระบบ. **ประชาชาติธุรกิจ.**12-14กันยายน2547.:9.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์.2539.การเมืองกับการบริหาร.**พัฒนบริหารศาสตร์.**36, 1 (มกราคม-มีนาคม):1-19.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์.2543.**นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมพร เฟื่องจันทร์.2539.**นโยบายสาธารณะ:ทฤษฎีและการปฏิบัติ**.กรุงเทพฯ: โอเดียน สโตร์.

สุภางค์ จันทวานิช.2542.**วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.2542.**การปฏิรูประบบราชการ: ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต.**กรุงเทพฯ:สำนักงานก.พ.

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ.2546.**รายงานประจำปี2546**.กรุงเทพฯ: สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.2543.**ระบบงานรัฐสภา**.กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี.2543.กฎกติกาบนเวทีการค้าต่างๆของโลกเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าที่มิใช่ภาษี.**วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์.**31, 283(กันยายน-ตุลาคม):11-20.

ภาษาอังกฤษ

Allison Graham T. 1971. **Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis**,USA:Harper Collins Publishers.

Almond Gabriel A. and Powell Bingham G.1966. **Comparative Politics: A Developmental Approach**.Boston:Little, Brown.

Almond Gabriel A. and Coleman James S.1971. **The Politics of the Developing Areas**.Princeton:Princeton University Press.

Almond Gabriel A., Powell G. Bingham, Strom Kaare and Dalton Russell J.2004. **Comparative Politics: A Theoretical Framework**. New York: Pearson Longman.

Anderson James E.1994. **Public Policy Making: An Introduction**. New York: Houghton Mifflin Company.

Archer Margaret S.1995.**Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach**.Cambridge:Cambridge University Press.

Bennis Warren. 1997. **Rethinking The Future: Rethinking Business, Principles, Competition, Control&Complexity, Leadership, Markets and The World.** London: Nicholas Brealey.Bentley Arthur F.1967.**The Process of Government**. Cambridge, Mass.:Havard University Press.

Bridgeman Peter and Davis Glyn.1998. **The Australia Policy Handbook**.NSW:Allen&Bowin.

Casson Mark.2003.**The Entrepreneur: An Economic Theory**.Cheltenham.UK: Edward Elgar.

Centeno Miguel A. and Silva Patricio.1998.**The Politics of Expertise in Latin America**.New York:St.Martin Press.

Chandler Ralph C. and Plano Jack C.1982.**The Public Administration Dictionary**. New York: John Wiley & Sons.

Cohen Benjamin J.1997. **International Trade and Finance: New Frontiers for Research**.Cambridge:Cambridge University Press.

Cohen Benjamin J. and Lipson Charles.1999. **Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader**.Cambridge:The MIT Press.

Cox Andrew W. (et.al.).1985. **Power in Capitalist Societies: Theory, Explanations, and Cases**. New York:St. Martin's Press.

Dahl A. Robert.1961.**Who Governs?: Democracy and Power in an American City**. Yale University Press: London.

Dhiravegin Likhit.1973.**Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand**.Bangkok:Thai Watana Panich Press.

Dimock Marshall E. and Dimock Gladys O.1983.**Public Administration**. New York:Holt,Rinehart and Winston.

Dror Yehezkel.1968. **Public Policymaking Reexamined**.Scrantion:Chandler.

Dunleavy Patrick and O'Leary Bredan.1987. **Theories of the State: the Politics of Liberal Democracy**.London:Macmillan Education.

Dye Thomas R.2002.**Understanding Public Policy**. Upper Saddle River, N.J:Prentice Hall.

Easton David (Edited).1995.**Regime and Discipline: Democracy and the Development of Political Science**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Ehrmann Henry W.1963. **Democracy in Changing Society**. Bombay, Vakils:Feffer and Simons.

Evans Peter.1995.**Embedded Autonomy**.Princeton:Princeton University Press.

Frederickson H. George and Smith Kevin B.2003. **Public Administration Theory Primer**.Oxford:Westview Press.

Fox Charles J.1996. Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politic. **Public Administration Review.**56, 3. 256-262.

Galbraith John K.1977. **The New Industrial State**.Harmondsworth:Penguin Books.

Gerston N. Larry.1997. **Public Policy Making**. New York:M.E.Sharpe.

Greenstein Fred I.1975. **Handbook of Political Science**. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Henkin Louis. et al.1993. **International Law: Cases and Materials**.St. Paul.Minn:West Publishing Company.

Henry Nicholas.1995. **Public Administration and Public Affairs**. New Jersey: Prentice Hall.

Hogwood W. Brian and Gunn A. Lewis.1984. **Policy Analysis for the Real World**.Britain:Oxford University Press.

Hunter Floyd.1953. **Community Power Structure**. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Keohane Robert O. and Milner Helen V.1996. **Internationalization and Domestic Politics**.Cambridge:Cambridge University Press.

Kingdon W. John.2003. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**.U.S.A.:Addison-Wesley Educational Publishers.

Kingdon W. John.1999. **America the Unusual**. New York: Worth Publishers.

Lande Carl H.1976. Technocrats in Southeast Asia: A Symposium Introduction. **Asian Survey,** 16, 12 (Dec.):1151-1155.

Lesier P. James and Stewart Jr. Joseph.2000. **Public Policy: An Evolution Approach**.U.S.A.:Wadswoss.

Lindblom E. Charles and Woodhouse J. Edward.1993. **The Policy Making Process**. New Jerseys: Prentice Hall.

Lowi J. Theodore.1968. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. **World Politics.** July, 1968.:667-715.

Lowi J. Theodore.1969. **The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority**.W.W.Norton & Company.Inc.:New York.

Marger Martin N.1981. **An Introduction to Political Sociology**. New York:D. Van Nostrand.

McKenzie William James M.1967.**Politics and Social Science**.Baltimore:Penguine Books.

Michels Robert.1962. **Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. New York: Free Press.

Miller John Donald B.1962. **The Nature of Politics**.London:Gerold Duckworth.

Mintzberg Henry and Quinn James Brian.1996. **The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases**.New Jersey: Prentice Hall.

Mosca Gartano.1939. **The Ruling Class**. New York: McGraw-Hill.

Olsen Marvin E. and Marger Martin N.1993. **Power in Modern Societies**.Boulder:Westview.

Richardson Jeremy.2001. **European Union: Power and Policymaking**. London: Rout ledge.

Riggs W. Fred.1964. **Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society**.Boston:Houghton Mifflin.

Rourke Francis E.1978. **Bureaucratic Power in National Politics**. Boston: Little Brown.

Rourke Francis E.1984. **Bureaucracy, Politics, and Public Policy**.Boston:Little Brown.

Rushefsky E. Mark.2002. **Public Policy in the United States: Toward the Twenty-first Century**. New York: Sharpe.

Sabatier Pual.1993. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. **Policy Sciences,** 21, pp.129-168.

Salisbury Robert H. and Chambers William N.1962. **Democracy Today: Problems and Prospects**. New York: Collier Books.

Schumaker Paul.1983. **Policy Responsiveness and Fiscal Strain in 51 American Communities: A Manual for Studying City Politics Using the NORC Permanent Community Sample**. Washington, D.C.:American Political Science Association.

Shafritz Jay M. and Ott J. Steven.2001. **Classics of OrganizationTheory**.U.S.A.:Harcourt College Publishers.

Sharkansky Ira.1970. **Policy Analysis in Political Science**.Chicago:Markham.

Simon Herbert A.1976. **Administrative Behavior: A Study of Decision Making Process in Administrative Organization**. New York: The Free Press.

Stifel Laurence D.1976. Technocrats and Modernization in Thailand. **Asian Survey,** 16, 12 (Dec.), :1184-1196.

Truman David B.1975. The Governmental Process. in **American Government: Reading and Cases**.Boston:Little Brown and Company.

Vincent Andrew.1995. **Modern Political Ideologies**.Oxford:Blackwell.

Wamsley L. Gary (et.al.).1990. **Refounding Public Administration**. Newbury Park: SAGE.

Wamsley L. Gary and Zald N. Mayer.1973. **The Political Economy of Public Organizations**. Bloomington and London: Indiana University Press.

Waldo Dwight.1980. **The Enterprise of Public Administration: A Summary View**.Novato:Chandler & Sharp.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวกที่ 1

(สำเนา)

คำสั่งกระทรวงสาธารณสุข

ที่417/2534

เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้การบริหาร และการปฏิบัติราชการของกระทรวงสาธารณสุข ในรูปคณะกรรมการดำเนินไปด้วยความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0201/9320 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2534 จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง หรือมีรายชื่อตามบัญชีแนบท้ายคำสั่งนี้ เป็นคณะกรรมการคณะต่างๆรวม 21 คณะ คือ

.....

.....

.....

(21) คณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร

ข้อ2 ให้คณะกรรมการตามข้อ1 มีอำนาจหน้าที่ตามบัญชีแนบท้ายคำสั่งนี้

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2534

(ลงชื่อ) ไพโรจน์ นิงสานนท์

(นาย ไพโรจน์ นิงสานนท์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(บัญชีแนบท้ายคำสั่ง)

21. คณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร

21.1 องค์ประกอบ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองประธานกรรมการ

(3) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ

(4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(5) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(6) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(7) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(8) ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(9) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(10) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(11) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(12) อธิบดีกรมศุลกากร หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(13) อธิบดีกรมอนามัย หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(14) อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(15) เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(16) เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(17) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ

(18) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(19) ผู้อำนวยการสถาบันค้นคว้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหาร เป็นกรรมการ

(20) นายกสมาคมโภชนาการแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(21) นายกสมาคมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางอาหารแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(22) นายกสมาคมผู้ส่งออกผักและผลไม้ไทย หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(23) นายกสมาคมผู้ค้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำและอาหารแช่เยือกแข็งไทย หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(24) นางสาว สาคร ธนมิตต์ เป็นกรรมการ

(25) นาย วิชัย ตันไพจิตร เป็นกรรมการ

(26) รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เป็นกรรมการและเลขานุการ

(27) ผู้อำนวยการกองควบคุมอาหาร เป็นกรรมการและ
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้ช่วยเลขานุการ

(28) ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์อาหาร เป็นกรรมการและ
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ผู้ช่วยเลขานุการ

21.2 อำนาจหน้าที่

(1) กำหนดนโยบายแห่งชาติ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารขึ้น ตลอดจนพิจารณาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวม

(2) กำกับ ดูแล และควบคุมการดำเนินการด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับระบบการอาหาร รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศให้มีความเหมาะสม ปลอดภัย และเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

(3) ร่วมมือ และประสานงานระหว่างหน่วยงาน และองค์การที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางภาครัฐ และภาคเอกชน ในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

(4) ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาวิจัยทางด้านอาหารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการให้การศึกษา และฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ผลิตอาหาร ผู้ประกอบธุรกิจ นักเรียน นักศึกษา ตลอดจนเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป เพื่อให้เป็นไปในรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูงสุด

(5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อการนี้ และมีอำนาจกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

ภาคผนวกที่ 2

(สำเนา)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร
พ.ศ. ....

<u>หลักการ</u>

ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตร

<u>เหตุผล</u>

เนื่องจากประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนาสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน และโดยที่ในปัจจุบันสินค้าเกษตรหลายชนิดทั้งที่ผลิตขึ้นในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ ยังมิได้มีการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร มาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ และมาตรฐานระบบสำหรับสินค้าเกษตร ให้มีมาตรฐานที่ชัดเจนและเหมาะสม อันอาจเป็นเหตุให้ สินค้าเกษตรด้อยคุณภาพ และไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ประชาชนขาดความนิยมเชื่อถือ และอาจส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการค้าสินค้าเกษตรของไทย ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อันอาจเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม สมควรมีกลไกในการกำหนดมาตรฐาน การตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบขึ้น เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

มาตรฐานสินค้าเกษตร

พ.ศ.....

……

……

……

……

……

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตร

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

……

……

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. …."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"มาตรฐาน" หมายความว่า มาตรฐานสินค้าเกษตร มาตรฐานระบบ มาตรฐานบังคับ หรือมาตรฐานสมัครใจ ตามพระราชบัญญัตินี้

"การมาตรฐาน" หมายความว่า กระบวนการหรือการดำเนินงานทั้งปวงเกี่ยวกับการศึกษา กำหนด ประกาศใช้ ตรวจสอบ รับรอง กำกับดูแลการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"สินค้าเกษตร" หมายความว่า ผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร อันเกิดจากการกสิกรรม การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ และให้หมายความรวมถึงสินค้าเกษตรอินทรีย์ และผลพลอยได้ของผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรนั้น หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

"สินค้าเกษตรอินทรีย์" หมายความว่า ผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่ผลิตจากระบบการเกษตร โดยใช้วัสดุธรรมชาติ และไม่ใช้พืชหรือสัตว์ที่มีการตัดต่อสารพันธุกรรม หรือกรรมวิธีที่เพิ่มมลพิษแก่ภาวะแวดล้อม

"มาตรฐานสินค้าเกษตร" หมายความว่า ข้อกำหนดอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเกี่ยวกับคุณลักษณะของสิ่งดังต่อไปนี้

(1) สินค้าเกษตร หรือวิธีการหรือกรรมวิธีผลิตสินค้าเกษตร ที่เกี่ยวกับ คุณภาพ ส่วนประกอบ โครงสร้าง มิติ ขนาด แบบ รูปร่าง น้ำหนัก ประสิทธิภาพ สมรรถนะ ความทนทาน ความบริสุทธิ์ ความปลอดภัย สุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หรือลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) หีบห่อ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือฉลากที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร

(3) ระบบการจัดการคุณภาพ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือระบบอื่นใดที่คณะกรรมการกำหนดที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร

(4) การตรวจสอบ การประเมิน การทดสอบ การทดลอง การวิเคราะห์ หรือการวิจัยที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของสิ่งตาม (1) (2) หรือ (3)

"ระบบ" หมายความว่า ระบบการผลิต ระบบการจัดการคุณภาพ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือระบบอื่นใดที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร

"มาตรฐานระบบ" หมายความว่า มาตรฐานที่เกี่ยวกับระบบการผลิต ระบบการจัดการคุณภาพ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือระบบอื่นใด ที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร

"มาตรฐานบังคับ" หมายความว่า มาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบที่คณะกรรมการกำหนดโดยบังคับให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานนั้น

"มาตรฐานสมัครใจ" หมายความว่า มาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบที่คณะกรรมการกำหนด โดยไม่ได้บังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานนั้น

"ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน" หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดำเนินการ

ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบมอบหมายให้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบ

“ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐาน” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตให้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบตามพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตร

“หน่วยงานที่รับผิดชอบ” หมายความว่า ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอื่นของรัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่คณะกรรมการกำหนดให้รับผิดชอบการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือกำกับดูแลการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตร

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตร

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม อัตราค่าบริการ ยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และกำหนดกิจการอื่นกับออกประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด2

คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร” โดยเรียกย่อว่า กมษ. ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ประธานกลุ่มเกษตรกรกลางแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิทยาศาสตร์ เกษตรศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์ โดยแต่งตั้งจากอาจารย์หรือนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาหรือจากส่วนราชการอย่างน้อยสามคน และจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเกษตรอย่างน้อยหนึ่งคน และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวโดยตรงในเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบ

(2) กำหนดมาตรการ ส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบ

(3) กำหนด แก้ไข และยกเลิกมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบตามพระราชบัญญัตินี้

(4) กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ กำกับดูแลการตรวจสอบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ

(5) พิจารณา เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

(6) กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(7) กำหนดประเภทและจำนวนของค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และรายรับอื่นใดเพื่อนำเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

(8) แต่งตั้ง ถอนถอนคณะอนุกรรมการวิชาการ หรือคณะอนุกรรมการอื่น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(9) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างบุคลากรโดยใช้เงินกองทุน

(10) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงาน

(11) พิจารณาข้อมูลทางวิชาการ ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและข้อมูลอื่น เพื่อใช้เกี่ยวกับการมาตรฐาน

(12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือที่รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 7 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ภายในหกสิบวัน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกก็ได้

มาตรา 8 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือ

(6) รัฐมนตรีให้ออก

มาตรา 9 ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วนั้น

มาตรา 10 ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว แต่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นมาใหม่

มาตรา 11 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานและรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

การประชุมของคณะอนุกรรมการวิชาการหรือคณะอนุกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำความวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 12 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรเรียกว่า “กองทุนพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตร” ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนและทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาล หรือเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากภาคเอกชน

(2) เงินบริจาคจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น

(3) เงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการตามที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ดอกผลหรือรายได้ของเงินกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากสิทธิบัตร ทรัพย์สินทางปัญญา และประโยชน์อื่น ๆ ที่เกิดจากการส่งเสริมและพัฒนาสินค้าเกษตร

(5) ดอกผลหรือรายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน

(6) รายรับอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

มาตรา 13 รายได้ตามมาตรา 12 ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น

หลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกองทุน และการจัดสรรเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ และด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หมวด 3

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตร

มาตรา 14 ให้จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตร เรียกชื่อย่อว่า ส.ม.กษ. สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วิเคราะห์นโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบ

(2) กำกับ ดูแล การตรวจสอบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบ

(3) เป็นศูนย์ติดต่อประสานงานเกี่ยวกับการมาตรฐานระหว่างประเทศ เจรจาการค้าและการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการมาตรฐาน รวมทั้งเข้ามีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมาตรฐาน

(4) ดำเนินการให้มีการรับรองร่วมกันซึ่งมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบและผลการตรวจสอบมาตรฐานของต่างประเทศและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานด้านการมาตรฐานกับหน่วยงานหรือองค์การที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

(5) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลทางวิชาการ ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและข้อมูลอื่นที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการมาตรฐาน เพื่อเสนอคณะกรรมการ

(6) เป็นศูนย์กลางบริการข้อมูล ข้อสนเทศ และกฎระเบียบด้านการมาตรฐาน

(7) ส่งเสริมและพัฒนาการมาตรฐาน

(8) ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐาน และหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา 30 เพื่อรายงานให้คณะกรรมการทราบ

(9) รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน และข้อร้องเรียนจากผู้ซื้อหรือผู้บริโภค

(10) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการวิชาการ และคณะอนุกรรมการอื่น

(11) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 15 ให้มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าส่วนราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน

หมวด 4
การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบ

มาตรา 16 ในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการเพื่อเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา

คณะกรรมการวิชาการมีหน้าที่จัดทำร่างมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือเสนอแนะคณะกรรมการในการแก้ไขหรือยกเลิกมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ รวมทั้งปฏิบัติงานทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เมื่อคณะกรรมการวิชาการเสนอมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบใดให้คณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับรายละเอียดของมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบนั้น และเห็นสมควรกำหนดเป็นมาตรฐานบังคับหรือสมัครใจตามที่เสนอ ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบนั้น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

กรณีคณะกรรมการไม่เห็นด้วยไม่ว่ากรณีใด ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวิชาการแก้ไขหรือทบทวน และให้คณะกรรมการวิชาการชี้แจงเหตุผลให้คณะกรรมการทราบ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด และให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการเสนอมาตรฐานตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการวิชาการอาจนำมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบระหว่างประเทศมาใช้ตามความเหมาะสมของประเทศ หากกรณีจำเป็นต้องจัดทำมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบให้แตกต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศให้ระบุเหตุผลและความจำเป็นด้วย

เมื่อได้กำหนดมาตรฐานตามมาตรานี้ ให้คณะกรรมการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย

มาตรา 17 ในการจัดทำมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบใด หากคณะกรรมการวิชาการประสงค์จะเสนอให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดให้เป็นมาตรฐานบังคับ ให้คณะกรรมการวิชาการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือคำคัดค้านถ้ามี ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 18 ประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 16 และมาตรา 21 ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุวันเริ่มใช้บังคับ ในกรณีเป็นมาตรฐานบังคับ วันเริ่มใช้บังคับจะต้องไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ

หมวด 5
การตรวจสอบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบ

มาตรา 19 เมื่อได้กำหนดให้มาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบใดเป็นมาตรฐานบังคับแล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 20 ให้ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ขอตรวจสอบทราบเป็นลายลักษณ์อักษรและออกใบรับรองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้าเกษตร ให้ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าแสดงใบรับรองต่อพนักงานศุลกากร

มาตรา 21 รัฐมนตรีโดยคำเสนอแนะของคณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้สินค้าเกษตรใดที่นำเข้าจากประเทศใดเป็นสินค้าเกษตรที่ไม่ต้องตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบก็ได้ หากปรากฏว่าสินค้าเกษตรหรือระบบนั้นได้รับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบจากประเทศนั้นแล้ว และมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบของประเทศนั้นเป็นมาตรฐานที่ทัดเทียมกับมาตรฐานบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีนี้ ให้ผู้นำเข้าแสดงหลักฐานการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบของประเทศผู้ตรวจสอบและรับรอง พร้อมทั้งแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบตามพระราชบัญญัตินี้ ต่อพนักงานศุลกากร ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

กรณีสินค้าเกษตรใดที่นำเข้าจากประเทศที่มิได้ประกาศยกเว้นการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบตามวรรคหนึ่ง หากผู้นำเข้าประสงค์จะตรวจสอบและรับรองจากผู้ตรวจสอบและรับรองต่างประเทศ ผู้ตรวจสอบและรับรองต่างประเทศนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ในการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบจากต่างประเทศจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 22 ในกรณีที่ปรากฏว่าสินค้าเกษตรหรือระบบที่ตรวจสอบไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจสั่งให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าแล้วแต่กรณีดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงสินค้าเกษตรหรือระบบให้เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ หรือสั่งทำให้สินค้าเกษตรนั้นสิ้นสภาพภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออาจให้ส่งกลับคืนก็ได้ ในกรณีที่เห็นสมควรหน่วยงานที่รับผิดชอบจะสั่งให้ดำเนินการอย่างอื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ได้

เมื่อใดปรากฏว่าสินค้าเกษตรหรือระบบซึ่งผ่านการตรวจสอบรับรองตามมาตรฐานบังคับแล้ว ต่อมาในภายหลังผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าละเลยไม่จัดให้สินค้าเกษตรหรือระบบนั้นมีมาตรฐานถูกต้องตามที่กำหนด ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การสั่งตามมาตรานี้ไม่ถือว่าเป็นการลบล้างความผิด และเลขาธิการจะสั่งพักใช้ใบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบและเครื่องหมายรับรองมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ ระหว่างเวลาที่ทำการแก้ไขปรับปรุงก็ได้ และถ้าไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบรับรองและเครื่องหมายรับรองมาตรฐานนั้นเสีย

มาตรา 23 เมื่อได้กำหนดให้มาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบใดเป็นมาตรฐานสมัครใจ ถ้าผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าประสงค์จะให้มีการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรของตนตามมาตรฐานสมัครใจ ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าอาจจัดให้มีการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และให้นำ มาตรา 21 และมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 24 ในกรณีสินค้าเกษตรใดที่มิได้มีการกำหนดมาตรฐานไว้ แต่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ตรวจสอบและรับรองว่าสินค้านั้น มีความปลอดภัยต่อสุขอนามัยของคน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมหรือมีคุณสมบัติพิเศษอย่างอื่น คณะกรรมการอาจกำหนดให้หน่วยงานใดหรือผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองสินค้านั้นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 25 ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้ผลิตหรือสถานที่ผลิตสินค้าเกษตรภายหลังที่ได้การรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ ให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการแจ้งให้คณะกรรมการทราบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตามหมวด 7

หมวด6
การประกอบการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ

มาตรา 26 ผู้ประสงค์จะขอรับอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทยโดยมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่น้อยกว่าจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด

(2) มีหลักประกันตามมาตรา 27

(3) มีห้องปฏิบัติการ เครื่องมือและอุปกรณ์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจตรวจสอบและรับรองมาตรฐานในระยะเวลาสองปี ก่อนวันขอใบอนุญาตและไม่มีผู้จัดการหรือผู้บริหารที่ได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานที่เคยได้รับใบอนุญาตถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(5) มีคุณสมบัติอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นขออนุญาตให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อผู้ยื่นขออนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนและได้ยื่นขอตามหลักเกณฑ์ในมาตรานี้แล้วให้เลขาธิการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามประเภทหรือตามกลุ่มของสินค้าเกษตรหรือระบบก็ได้

มาตรา 27 ก่อนออกใบอนุญาต ให้ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานวางหลักประกันตามที่คณะกรรมการกำหนดต่อสำนักงาน เพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายอันเกิดจากการประกอบธุรกิจตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร

เมื่อผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานเลิกประกอบกิจการเมื่อใดก็ให้แจ้งต่อเลขาธิการและให้เลขาธิการคืนหลักประกันแก่ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานโดยเร็ว เว้นแต่ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานนั้นจะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

การประเมินหลักประกัน การวางหลักประกัน การเพิ่มหลักประกัน การเก็บรักษาหลักประกันและการคืนหลักประกัน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 28 ใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐาน ให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต หากประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอภายในสองเดือนก่อน

ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้ว ให้ประกอบธุรกิจตรวจสอบและรับรองมาตรฐานต่อไปได้จนกว่าเลขาธิการจะมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตนั้น

การต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา29ให้ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานเก็บรักษาใบอนุญาตไว้ ณ สถานที่ทำการที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ในที่เปิดเผยและเห็นได้ชัดเจน

เมื่อใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานขอใบแทนใบอนุญาตจากสำนักงาน

มาตรา 30 ในการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจมอบหมายให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 31 ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 30 ให้หน่วยงานที่ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบและการออกใบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบได้

มาตรา 32 ในการออกใบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานต้องออกใบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบในนามของตนเอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 33 เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานอาจขอให้ผู้ขอตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบเปิดเผยข้อมูลเฉพาะที่จำเป็นเพื่อการประเมินมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ

ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน หรือผู้ดำเนินการของผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน ต้องไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่ได้มาหรือล่วงรู้มาจากการปฏิบัติการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ โดยประการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการค้าของผู้ขอตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ

หมวด7
การกำกับดูแล

มาตรา 34 ให้สำนักงานจัดทำทะเบียนผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องขอตรวจสอบและคัดสำเนาได้

ค่าธรรมเนียมในการคัดและรับรองสำเนา ให้เป็นไปตามที่หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 35 ให้ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานจัดทำรายงานการดำเนินงานตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ เพื่อส่งให้สำนักงานทุกสามเดือน

มาตรา 36 ให้ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานเก็บรักษาผลการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ และเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลาสามปี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 37 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานขาดคุณสมบัติตามมาตรา 26 หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 38 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานรายใด กระทำการทุจริตในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ ให้เลขาธิการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานรายนั้นเสีย และให้ริบหลักประกันโดยพลัน

มาตรา 39 เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สุ่มตัวอย่างสินค้าเกษตรที่ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐาน หรือสั่งให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าจัดส่งตัวอย่างของสินค้าเกษตรในปริมาณที่สมควร เพื่อนำมาตรวจสอบโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือส่วนราชการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมอบหมาย

(2) ขอหมายค้นจากศาลเพื่อเข้าไปในสถานที่ทำการ ห้องปฏิบัติการของผู้ประกอบการธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานเมื่อมีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานตลอดจนเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ

(3) ขอหมายค้นจากศาลเพื่อเข้าไปในสถานที่ทำการ สถานที่เก็บสินค้าเกษตรหรือยานพาหนะของผู้ผลิต ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย หรือผู้มีสินค้าเกษตรไว้เพื่อจำหน่าย เมื่อมีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เพื่อตรวจสอบว่าสินค้าเกษตรหรือระบบเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ หรือมีมาตรฐานตรงตามรายงานผลการตรวจสอบมาตรฐานหรือใบรับรองมาตรฐานที่ผู้ประกอบการธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานออกให้หรือไม่ หรือเพื่อตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ

(4) ยึดหรืออายัดสินค้าเกษตร เอกสาร วัตถุ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(5) สั่งให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า หรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง ให้ถ้อยคำ หรือตอบคำถามตามที่เห็นสมควร

ในการปฏิบัติการตามมาตรานี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวที่ออกโดยสำนักงานหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี

มาตรา 40 ในกรณีที่พบว่าสินค้าเกษตรใดอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขอนามัยของประชาชน พืชหรือสัตว์ ให้เลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเรียกเก็บหรือสั่งจัดเก็บสินค้าเกษตรนั้น เพื่อทำลายหรือดำเนินการตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นควรก็ได้

มาตรา 41 ให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามมาตรา 39 อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามควรแก่กรณี

มาตรา 42 บรรดาสิ่งที่ยึดหรืออายัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วแต่ไม่ได้มีคำสั่งให้ริบหาก ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนสิ่งดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่อัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือวันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือหากไม่ปรากฏว่ามีเจ้าของ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าสิ่งที่ยึดหรืออายัดนั้นเป็นของเสียง่ายหรือเป็นของที่หากเก็บไว้จะเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายหรือจะเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเกินราคาของสิ่งนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจะนำ

สิ่งดังกล่าวออกขายทอดตลาดเสียก่อนกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งก็ได้ ในการนี้ ให้ยึดเงินจำนวนสุทธิที่ได้มาจากขายทอดตลาดไว้แทนสิ่งที่ยึดหรืออายัด

มาตรา 43 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 8
เครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและเครื่องหมายประกอบ

มาตรา 44 ให้คณะกรรมการกำหนดเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ และอนุญาตให้ใช้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดในกฎกระทรวง

ในการกำหนดเครื่องหมายตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดเครื่องหมายรหัสประกอบเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ โดยจะกำหนดเครื่องหมายต่างกันในรูปอักษร ตัวเลข หรือเลขรหัสตามประเภทของสินค้าเกษตรหรือระบบที่อยู่ในความรับผิดชอบก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 45 เมื่อสินค้าเกษตรหรือระบบใดได้รับการรับรองว่ามีมาตรฐานถูกต้องตามมาตรฐานบังคับที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบและเครื่องหมายรหัสตามมาตรา 44

การแสดงเครื่องหมายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 46 ในกรณีที่เป็นมาตรฐานสมัครใจ ถ้าผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าจัดให้มีการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ และสินค้าเกษตรหรือระบบที่ขอให้ตรวจสอบมาตรฐานได้รับการรับรองว่ามีมาตรฐานถูกต้องตามมาตรฐานสมัครใจนั้น ให้นำความในมาตรา 44 และมาตรา 45 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 47 เมื่อผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรได้จัดให้มีการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสมัครใจและได้ดำเนินการแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและเครื่องหมายรหัสตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว หากเลิกประกอบกิจการ หรือไม่ประสงค์ที่จะถือ

ประโยชน์จากการได้รับการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรอีกต่อไป ให้แจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบ

หมวด 9
สิทธิอุทธรณ์และร้องเรียน

มาตรา 48 ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรมีสิทธิอุทธรณ์ต่อสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่รับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบให้ เนื่องจากเห็นว่าสินค้าเกษตรหรือระบบไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

(2) เมื่อมีคำสั่งตามมาตรา 22 เกี่ยวกับการกำกับการดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงหรือดำเนินการอื่นสำหรับสินค้าเกษตรหรือระบบที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

มาตรา 49 ผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานหรือผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐาน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อเลขาธิการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตให้ตามมาตรา 26 และมาตรา 28

(2) เมื่อถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบตามมาตรา 37 และมาตรา 38

มาตรา 50 การอุทธรณ์ตามมาตรา 48 และมาตรา 49 ให้ทำเป็นหนังสือ โดยยื่นต่อสำนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่รับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือวันที่ทราบคำสั่ง แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ไม่สามารถแจ้งหรือส่งคำสั่งโดยวิธีอื่นใดได้ เมื่อได้ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ทำการของผู้ผลิต ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า ผู้

ขออนุญาตประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐาน หรือผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานแล้วแต่กรณี ให้ถือว่าได้รับคำสั่งนั้นตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง

มาตรา 51 ในกรณีที่ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคสินค้าเกษตรพบว่าสินค้าเกษตรนั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีสิทธิร้องเรียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด10
บทกำหนดโทษ

มาตรา 52 ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 19 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 53 ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าผู้ใด ผลิต ส่งออก หรือนำเข้าสินค้าเกษตรที่มีมาตรฐานต่ำกว่ามาตรฐานบังคับ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 54 ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าผู้ใดไม่แสดงหรือแสดงไม่ถูกต้องซึ่งเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือเครื่องหมายรหัสตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา 55 ผู้ใดใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือเครื่องหมายรหัสตามพระราชบัญญัตินี้ โดยรู้หรือมีเหตุอันควรรู้ว่าสินค้าเกษตรหรือระบบที่ได้รับการรับรองมาตรฐานมิได้มีมาตรฐานถูกต้องตามที่กำหนด หรือใช้ใบรับรองมาตรฐานหรือรายงานการตรวจสอบมาตรฐานที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยรู้หรือมีเหตุอันควรรู้ว่าสินค้าเกษตรหรือระบบที่ได้รับการรับรองมาตรฐานมิได้มีมาตรฐานถูกต้องตามที่ระบุในใบรับรองหรือรายงานดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 56 ผู้ใดปลอมใบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบ หรือรายงานการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบขึ้นทั้งฉบับหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใด เติมหรือ

ตัดทอนข้อความหรือแก้ไขด้วยประการใดในใบรับรองหรือรายงานดังกล่าวอันเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นใบรับรองหรือรายงานอันแท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำของผู้ที่ดำเนินการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 57 ผู้ใดปลอมเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบหรือเครื่องหมายรหัสของผู้อื่น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเครื่องหมายที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำและปรับ

มาตรา 58 ผู้ใดเลียนเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบหรือเครื่องหมายรหัสของผู้อื่น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเครื่องหมายที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำและปรับ

มาตรา 59 ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับเพิ่มอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่ง

มาตรา 60 ผู้ใดโฆษณา มีไว้เพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย โดยรู้หรือมีเหตุอันควรรู้ว่าสินค้าเกษตรนั้นมิได้ผ่านการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 61 ผู้ใดจำหน่าย หรือมีไว้เพื่อจำหน่ายสินค้าเกษตรที่ถูกเพิกถอนการรับรองมาตรฐานแล้ว และยังคงใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานหรือรหัส โดยรู้หรือมีเหตุอันควรรู้ว่าสินค้าเกษตรนั้น ถูกเพิกถอนการรับรองมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 62 ผู้ใดประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบโดยมิได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 63 ผู้ใดประกอบการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบตามพระราชบัญญัตินี้กระทำการให้ผลการตรวจสอบและรับรองไม่ตรงตามที่ได้แสดงในรายงานผลการตรวจสอบต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การกระทำความผิดตามวรรคก่อนถ้าเป็นการกระทำการโดยประมาทต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 64 ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 25 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา 65 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 33 วรรคสองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 66 ผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 36 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 67 ผู้ใดไม่จัดส่งตัวอย่างสินค้าเกษตรเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งตามมาตรา 39 (1) หรือไม่ดำเนินการจัดเก็บสินค้าเกษตรตามคำสั่งของคณะกรรมการตาม มาตรา 40 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา 68 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 39 (5) หรือผ่าฝืนมาตรา 41 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 69 ผู้ใดประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อให้รับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบให้ผิดไปจากความเป็นจริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 70 ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน เพื่อให้รับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรหรือมาตรฐานระบบให้ผิดไปจากความเป็นจริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 71 ผู้ใดเปลี่ยนแปลง ถอน ทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งตราประทับ เครื่องหมาย ฉลาก หรือวัตถุใดๆ ที่ประทับ หมายไว้ ผูกติด หรือผูกมัดไว้ในการปฏิบัติการตรวจสอบสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำโดยประการใดๆ เพื่อให้ผลการตรวจสอบผิดพลาดหรือเปลี่ยนแปลงไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 72 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

บทเฉพาะกาล

มาตรา 73 บรรดามาตรฐานสินค้าเกษตรที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือเป็นมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา 74 ให้รัฐบาลพิจารณาจัดสรรงบประมาณจ่ายให้แก่กองทุนเป็นทุนประเดิมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตั้ง การดำเนินงานและการบริหารงานตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอตามความจำเป็น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวกที่ 3

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2546
เรื่อง ผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร เมื่อวันจันทร์ที่ 3 มีนาคม 2546 ที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมี รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นประธาน โดยมีวัตถุประสงค์การหารือ ดังนี้

(1) เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร (Food Safety) เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ ระบบงานด้านมาตรฐานและความปลอดภัยด้านสินค้าเกษตรและอาหาร ในช่วงระยะเฉพาะหน้า ประมาณ 1 ปี (Transition Period) เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่อุตสาหกรรมสินค้าเกษตรและอาหารของไทย

(2) สำหรับการดำเนินการในระยะต่อไปให้เป็นไปตามแนวทางการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ในลักษณะ Single Agency ตามที่ได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรีไปแล้ว

ผลการหารือ สรุปได้ดังนี้ ระบบงานด้านมาตรฐานและความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าเกษตร

1. หลักการ

1.1 เน้นความสำคัญในด้านความปลอดภัยของผู้บริโภคภายในประเทศและต่างประเทศที่เท่าเทียมกัน

1.2 สินค้าเกษตรและอาหารของไทย ต้องเป็นที่ยอมรับและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

1.3 การกำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) จะต้องอยู่บนพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์เท่านั้น เพื่อปกป้องและคุ้มครองผู้บริโภคและการผลิตทางการเกษตร

1.4 ประเทศไทยจะต้องมีระบบการควบคุมมาตรฐานและการกักกันพืชและสัตว์ที่เท่าเทียมกับต่างประเทศ (From Farm to Table) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการค้าระหว่างประเทศและผู้บริโภคในประเทศ

2. กระบวนการในการตรวจสอบควบคุมมาตรฐานและความปลอดภัย แบ่งเป็น 5 ระบบ โดยมีผู้รับผิดชอบระบบต่าง ๆ ดังนี้

<u>ระบบควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร อาหาร และยา</u>

1) การควบคุมการนำเข้ายา เภสัชเคมีภัณฑ์ อาหารสำเร็จรูป วัตถุดิบในการผลิตอาหาร (ยกเว้นเนื้อสัตว์ ปลาทูน่า และกุ้ง) ให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

2) การกักกันพืชและสัตว์ที่มีชีวิต เนื้อสัตว์ ปลาทูน่า กุ้ง อาหารสัตว์ สารเคมี และวัตถุมีพิษทางการเกษตร ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยบูรณาการและปรับปรุงด่านตรวจพืช ประมง และปศุสัตว์

<u>ระบบควบคุมการจำหน่ายปัจจัยการผลิต ยา เภสัชเคมีภัณฑ์ เคมีภัณฑ์การเกษตรภายในประเทศ</u>

1) การขึ้นทะเบียนและควบคุมการจำหน่ายยา เภสัชเคมีภัณฑ์ เวชภัณฑ์ ให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

2) การขึ้นทะเบียนและควบคุมการจำหน่ายอาหารสัตว์ เคมีภัณฑ์ การเกษตร วัตถุมีพิษทางการเกษตร พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

<u>ระบบควบคุมมาตรฐานการผลิตในฟาร์ม</u>

1) การขึ้นทะเบียนฟาร์ม การควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตในฟาร์ม ทั้งยาสัตว์ อาหารสัตว์ และเภสัชเคมีภัณฑ์ และการตรวจสอบรับรองมาตรฐานฟาร์ม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งรัดให้มีการรับรองระบบการผลิตในฟาร์มโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม

<u>ระบบควบคุมการผลิตและแปรรูปอาหาร</u>

1) การอนุญาตประกอบการโรงงานแปรรูปอาหาร การตรวจสอบ ควบคุมมาตรฐานและกระบวนการผลิตโรงงาน ผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายในประเทศให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

2) สำหรับการดำเนินการในส่วนของโรงงานที่มีการผลิตเพื่อการส่งออก และโรงงานที่มีการผลิตทั้งเพื่อจำหน่ายในประเทศและส่งออกควบคู่กันไป ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

<u>ระบบการกำหนดมาตรฐานและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร</u>

1) การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้มีความเท่าเทียมกันของมาตรฐานสินค้าจำหน่ายภายในประเทศและส่งออก (สำหรับมาตรฐานสินค้าเกษตรที่มิใช่อาหาร ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ)

2) การออกใบรับรองสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการส่งออกทั้งใบรับรองสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและสัตว์ และความปลอดภัย ด้านอาหารให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

3) การตรวจสอบรับรองอาหารที่จำหน่ายในประเทศให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

4) จัดตั้งหน่วยงานในรูปองค์การมหาชน (Public Organization: PO) ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้บริการรับรองมาตรฐานทั้งสินค้าเกษตรและอาหารให้ตอบสนองความต้องการของผู้ส่งออก และให้เปิดโอกาสให้เอกชนเปิดห้องปฏิบัติการเพื่อให้บริการด้านนี้ โดยห้องปฏิบัติการภาคเอกชนให้กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

สำหรับเรื่องที่ต้องดำเนินต่อไปมีดังนี้

1. ให้ประสานการดำเนินงานและทรัพยากรร่วมกัน ระหว่างส่วนราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การใช้เครื่องมือห้องปฏิบัติการร่วมกัน และหากมีความจำเป็นเกี่ยวกับการจัดหางบประมาณเพิ่มเติมหรือแก้ไขกฎระเบียบหรือการมอบอำนาจ การเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็ให้ดำเนินการโดยเร่งด่วนต่อไป

2. ให้มีทีมทำงานพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและเร่งด่วนด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารส่งออก) โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงและสหกรณ์เป็นหัวหน้า

3. ให้มีคณะทำงานพิเศษเพื่อประสานงานร่วมกับทุกหน่วยงานในด้านกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร โดยมีที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (นายสมพล เกียรติไพบูลย์) เป็นประธาน

4. ให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ประมวลข้อมูลเบื้องต้นของขีดความสามารถห้องปฏิบัติการและผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหาร เพื่อให้ประกอบการพิจารณาในการระดมทรัพยากรที่มีอยู่ตลอดจนการลงทุนเพิ่มเติมตามความเหมาะสม

5. ให้มีระบบจูงใจกับเจ้าหน้าที่ที่ทำการตรวจจับการจำหน่ายยา เภสัชเคมีภัณฑ์ ปัจจัยการผลิต และเคมีภัณฑ์การเกษตร รวมทั้งการหามาตรการที่เหมาะสมในการลงโทษสถานหนักแก่ผู้กระทำผิดกฎหมาย โดยมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักประสานงานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมศุลกากร และสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาเรื่องนี้

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร (Food Safety)ดังกล่าว และให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้รับความเห็นของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ

กระบวนการตรวจสอบควรดำเนินการให้ครอบคลุมทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อย รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทนหรือรางวัลนำจับให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการตรวจจับการจำหน่ายยา เภสัชเคมีภัณฑ์ ปัจจัยการผลิตและเคมีภัณฑ์การเกษตร ส่วนการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นหลักการที่จะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิด โดยแยกการกระทำความผิดในแต่ละครั้งเป็นรายสำนวนทุกครั้งอย่างเคร่งครัด สำหรับกรณีของผู้ประกอบการ/โรงงานอุตสาหกรรมที่กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาความเหมาะสมเพื่อระงับใบอนุญาตประกอบการไปพิจารณาดำเนินการด้วย และเพื่อให้สอดรับและต่อเนื่องกับการดำเนินการตรวจสอบคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งได้เริ่มดำเนินการแล้วในปีนี้ สมควร**กำหนดให้ปี พ.ศ. 2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร** เพื่อรณรงค์และเผยแพร่คุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารชนิดต่าง ๆ ของไทยให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายทั้งในประเทศและต่างประเทศ และหากภาครัฐให้การสนับสนุนให้เอกชนไทยได้ขยายกิจการร้านอาหารไทยในต่างประเทศให้เพิ่มมากขึ้น ใช้วัตถุดิบภายในประเทศที่ได้รับการควบคุมตรวจสอบและมีการปรุงอาหารตามตำรับไทยแท้ โดยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ ก็จะเกิดผลดีอย่างต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ จะเป็นการสร้างตราสินค้า(Brand Name) และสร้างตลาดการส่งออกวัตถุดิบให้แก่สินค้าเกษตรและอาหารไทย ตลอดจนสร้างงานให้แก่ชาวไทยในต่างประเทศ สร้างภาพพจน์และชื่อเสียงของประเทศให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายไปทั่วโลก และส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ชาวต่างประเทศสนใจที่จะเดินทางมาประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น จึงมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) รับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการดำเนินการในรายละเอียด แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวกที่ 4

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ที่ 103/ก./2546
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

ด้วยคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2545 อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เพื่อกำหนดมาตรฐานและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป และอาหาร ตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงผู้บริโภค รวมทั้งการเจรจาแก้ไขปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิค ปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ประกอบด้วย

1.รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
2.รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ
3.ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
4.ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
5.ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กรรมการ
6.อธิบดีกรมวิชาการเกษตร	กรรมการ
7.อธิบดีกรมปศุสัตว์	กรรมการ
8.อธิบดีกรมประมง	กรรมการ
9.อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร	กรรมการ
10.อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์	กรรมการ
11.เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	กรรมการ
12.อธิบดีกรมศุลกากร	กรรมการ
13.เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	กรรมการ
14.เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	กรรมการ
15.ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	กรรมการ
16.ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กรรมการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

17.ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารแห่งชาติ กรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1.กำหนดนโยบายและแผนงาน มาตรการเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหาร และมาตรฐานระบบ และกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย

2.กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และมาตรฐานระบบ

3.กำหนด กำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และมาตรฐานระบบ

4.ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร และมาตรฐานระบบ

5.กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งอื่นใด เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่

6.แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามที่เห็นสมควร

7.ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546

(ลงนาม) สรอรรถ กลิ่นประทุม

(นาย สรอรรถ กลิ่นประทุม)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวกที่ 5

สรุปผลการประชุม The Second Global Forum of Food Safety Regulators
ระหว่างวันที่ 12 - 14 ตุลาคม 2547
สถานที่ประชุม ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ

ประธานการประชุม นายอภิชาติ พงษ์ศรีหดุลชัย ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เป็นประธาน Theme 1 “Strengthening Official Food Safety Control Services” และ ศ ดร.ภักดี โพธิศิริ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เป็นประธาน Theme 2 “Epidemiological Surveillance of Food Borne Diseases and Food Safety Rapid Alert Systems”

ผู้เข้าประชุม มีผู้แทนระดับสูงมีหน้าที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยอาหาร จากประเทศต่าง ๆ 90ประเทศ และองค์การระหว่างประเทศอีก 11 องค์การ รวมผู้แทน 394 คน

พิธีเปิดการประชุม ได้รับเกียรติจากฯพณฯรองนายกรัฐมนตรี นายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็นประธานกล่าวเปิดการประชุม ร่วมกับ Mr. Hartwig de Haen Assistant Director-General, Economic and Social Department, FAO และ Dr.Kerstin Leitner, Assistant Director General, Sustainable Development and Health Environments, WHO

สาระสำคัญของการประชุม

ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมความปลอดภัยอาหารได้นำเสนอเอกสารจำนวนมาก กว่า 110 ฉบับ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นและประสบการณ์ เกี่ยวกับระบบโครงสร้าง มาตรการ กฎระเบียบ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ปัญหาด้านความปลอดภัยอาหารของแต่ละประเทศและองค์การระหว่างประเทศซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. สรุปผลจากการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

1.1 Political commitment and Simplification of legal system เป็นสิ่งที่จำเป็น หลายประเทศยังคงมีกฎหมายที่แยกเป็นส่วนๆ และซับซ้อนมากเกิน แต่หลายประเทศได้มีการใช้ single food law ที่เป็นเอกภาพและมีการดำเนินการแบบบูรณาการ

1.2 แนวทางที่เป็นเอกภาพในการจัดการความปลอดภัยอาหาร หลายประเทศมีการปรับโครงสร้างระบบการควบคุมอาหาร เพื่อนำไปสู่โครงสร้างแบบบูรณาการหรือเป็นเอกภาพ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมทำงานสู่จุดหมายเดียวกัน เพื่อความมั่นใจในความปลอดภัยอาหารในภาพรวม และให้ได้ผลลัพธ์สูงสุดบนฐานของทรัพยากรที่มี

1.3 การปฏิรูปสถาบันที่เกี่ยวข้อง

จำเป็นต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหาร มีรูปแบบการประสานที่ดี และมีระบบที่อยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมทั้งมีการ

เตรียมความพร้อมสำหรับกรณีวิกฤต หลายประเทศมีประสบการณ์ที่ดีกับการปรับโครงสร้างโดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้อยู่ภายใต้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพียงหน่วยงานเดียว

1.4 การบูรณาการข้อมูลเพื่อให้มีการปฏิบัติ

ควรบูรณาการข้อมูลที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่และเชื่อมโยงกับกิจกรรมการจัดการและสื่อสารความเสี่ยง ระบบการตรวจติดตามของประเทศควรมีเป้าหมายมุ่งไปสู่ปัญหาสุขภาพของประชาชน กลุ่มใหญ่ และเน้นว่าทางเลือกของการจัดการความเสี่ยงและข้อมูลความเสี่ยงจำเป็นต้องเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละประเทศ

1.5 การป้องกันโรคโดยการปฏิบัติที่ดี

ต้องอบรมบุคคลากรทุกระดับของห่วงโซ่อาหาร ประเทศที่นำระบบ HACCP ไปใช้ได้ผลในทางที่ดี

2. การทำงานร่วมกัน

2.1 การเชื่อมโยงการปฏิบัติงานร่วมกันของผู้ควบคุมความปลอดภัยอาหาร มีการเปิดตัวเครือข่าย electronic “International Food Safety Authorities Network (INFOSAN)” เพื่อแลกเปลี่ยน ข้อมูลประสบการณ์เกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารและการร่วมมือกันในยามฉุกเฉิน ระบบ INFOSAN ได้เชื่อมโยงกับระบบการเตือนภัยและตอบข้อมูลของ WHO ทั่วโลกและให้บริการโดย WHO และ FAOแล้ว และมีการสาธิต FAO International Portal on Food Safety, Animal and Plant Health ที่พัฒนาขึ้นใหม่โดย FAO ร่วมกับ WHO, OIE, WTOและUNEP

3. ประเด็นที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการ

3.1 การทำงานให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อต่อสู้กับโรคจากเชื้อจุลินทรีย์ที่มาจากอาหาร FAO และ WHO ต้องเน้นจัดการกับความเสี่ยงที่เกิดจากการปนเปื้อนของเชื้อจุลินทรีย์ และขอให้ Codex เร่งพัฒนาเอกสารแนวทางการดำเนินงาน และควรมีการประเมินความเสี่ยงของสารเคมีปนเปื้อนต่อไปโดยคณะผู้เชี่ยวชาญของ FAO/WHO

3.2 อาหารดัดแปรพันธุกรรม

เน้นความสำคัญของการสื่อสารที่ชัดเจน จำเป็นต้องมีการประเมินความปลอดภัยก่อนการจำหน่ายอาหารดัดแปรพันธุกรรมเป็นแต่ละกรณี และกระตุ้นให้ประเทศผู้ผลิตแลกเปลี่ยนประสบการณ์การประเมินด้วย

3.3 การสร้างความน่าเชื่อถือการออกใบรับรองการส่งออกอาหาร

ความน่าเชื่อถือของการออกใบรับรองการส่งออกอาหารมีความสำคัญ มีผลช่วยลดการถูกปฏิเสธการนำเข้า ลดค่าใช้จ่ายและปรับปรุงภาพลักษณ์ของสินค้า

3.4 การสร้างความสามารถสำหรับระบบความปลอดภัยอาหารในประเทศกำลังพัฒนา หลายประเทศมีปัญหาที่จะทำให้ระบบเท่าเทียมกันตามความตกลงของ WTO จึงควรให้ความช่วยเหลือและสร้างความสามารถระบบความปลอดภัยของอาหารในประเทศกำลังพัฒนา.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายนพดล อุดมวิศวกุล เกิดวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2515 ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต(รัฐศาสตร์) สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2539 สำเร็จการศึกษารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2543 และเข้าศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2545 ปัจจุบันเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กระทรวงการคลัง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย