



## Book Review: Agricultural Policy, Agribusiness, and Rent-Seeking Behaviour บทวิจารณ์หนังสือ

Schmitz, A. C. B. Moss, T. G. Schmitz, H. W. Furtan, and H. C. Schmitz. 2010. Agricultural Policy, Agribusiness, and Rent-Seeking Behaviour. (2nd edition). Toronto: University of Toronto Press. 512 pages. ISBN 978-0-8020-9547-3. 85 USD.

หนังสือเล่มนี้เป็นการจัดพิมพ์ครั้งที่ 2 (จัดพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 2002) ผู้เขียนพยายามที่จะใช้ทฤษฎีพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (welfare economics) และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (new institutional economics) และใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ อภิปรายและวิเคราะห์เชิงประจักษ์ที่มีความสมบูรณ์ มีเหตุมีผล ครอบคลุมประเด็นด้านนโยบายเกษตรที่หลากหลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และสหภาพยุโรป และครอบคลุมปัญหา นโยบายในหลายด้านและอยู่ในขอบเขตที่ตำรา นโยบายเกษตรสมัยใหม่ควรมี โดยเฉพาะเนื้อหาที่ค่อนข้างเข้มข้นทางทฤษฎีและการนำเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ซึ่งเน้นเรื่องพฤติกรรม การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking behavior) และทฤษฎีต้นทุนทางธุรกรรม (transaction cost) มาประยุกต์กับการวิเคราะห์นโยบาย โดยโยงพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะ กลุ่มธุรกิจเกษตรที่มีต่อการกำหนดนโยบายการเกษตร ซึ่งน่าจะให้ผลการวิเคราะห์ที่สอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริงและสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งในเหตุและผลกระทบบของนโยบายต่างๆ ในปัจจุบัน แตกต่างจากหนังสือและตำราเกี่ยวกับนโยบายเกษตรอื่นๆ ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่มักจะเน้นเกี่ยวกับประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือหัวข้อใดหัวข้อหนึ่ง และบางเล่มแต่งขึ้นมาโดยมุ่งที่จะใช้แค่ในระดับปริญญาตรี

หนังสือนี้มีทั้งหมด 17 บท โดยบทที่ 1 ถึง 4 เป็นการแนะนำแนวคิดและพื้นฐานทางทฤษฎี เป็นกรอบสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายเกษตร รวมทั้งเหตุผลของการแทรกแซงของรัฐในตลาด การตลาด และการค้าการเกษตร บทที่ 5 ถึง 7 เป็นการทบทวนโครงสร้างและวิวัฒนาการของนโยบายเกษตร รวมทั้งโครงการอุดหนุนการเกษตรของประเทศทั้งสาม บทที่ 8 ถึง 10 กล่าวถึงหัวข้อหรือประเด็นที่เกี่ยวกับการผลิตและรายได้การเกษตร เช่น การประกันพืชผล decoupling และนโยบายเกษตร การใช้ปัจจัยการผลิต และตลาดที่ดินการเกษตร เป็นต้น และหัวข้อในบทที่เหลือนำเสนอเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านต่างๆ ที่เป็นปัญหาปัจจุบันของการเกษตร เช่น ผลิตภาพของการเกษตร นโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา เศรษฐศาสตร์พลังงานชีวภาพ

หน้าที่และบทบาทหลายด้านของการเกษตร (multi-functionality) การใช้ปัจจัยการผลิต และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเกษตร สินค้าดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) และความปลอดภัยและคุณภาพของอาหาร ส่วนในบทที่ 17 เป็นบทสุดท้ายที่นำเสนอแนวทางหรือทางเลือกนโยบายในอนาคตของภาคการเกษตร

จุดเด่นที่เห็นได้ชัดในหนังสือเล่มนี้คือ การแหวกแนวจากวิธีการนำเสนอแบบเก่าๆ ของตำราด้านนโยบายเกษตร ในช่วงเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมาส่วนมากมักเป็นการนำเสนอ นโยบายเกษตรของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะที่สหรัฐอเมริกาและยุโรป ด้วยเหตุนี้ทำให้แนวคิดและแนวปฏิบัติด้านนโยบายของสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศอื่นๆ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะนโยบายด้านราคาและรายได้การเกษตร รวมถึงนโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา ดังที่ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ได้กล่าวไว้ในบทแรกว่า ตำราในด้านนี้ที่เคยมีและยังมีใช้อยู่ในมหาวิทยาลัยต่างๆ ของสหรัฐอเมริกามักเน้นถึงวิวัฒนาการของนโยบายเกษตร และผลกระทบที่สำคัญต่อภาคการเกษตรและภาคออกการเกษตร นำเสนอและวิเคราะห์นโยบายเฉพาะด้านที่สำคัญ และที่เกิดขึ้นใหม่ในสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของเศรษฐกิจและการเมืองทั้งในประเทศและในโลก

หนังสือนี้ครอบคลุมถึงนโยบายที่ขยายจากสหรัฐอเมริกา มาถึงกรณีของแคนาดา และสหภาพยุโรป หนังสือเล่มนี้โดดเด่นในเรื่องการให้กรอบทางทฤษฎีที่ลึกกว่าหนังสือเล่มอื่นๆ โดยเฉพาะทฤษฎีสวัสดิการ ซึ่งเป็นกรอบพื้นฐานทางทฤษฎีของนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ หรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่<sup>1</sup> ชื่อของตำราเล่มนี้ระบุไว้เด่นชัดถึงส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของทฤษฎีนี้ คือ พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ โดยให้ความเห็นว่ากรอบทฤษฎีดังกล่าวสามารถที่จะให้ความเข้าใจลึกซึ้งและสมจริงยิ่งกว่าการยึดติดอยู่กับ neo-classical economics และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบเก่า ซึ่งเน้นความสำคัญของสถาบันและองค์กร จุดเน้นของตำราไม่ได้อยู่เฉพาะการเกษตร แต่ยังสามารถแสดงให้เห็นบทบาทอันสำคัญของธุรกิจเกษตร โดยเฉพาะโครงสร้างตลาดที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน เช่น กรณีของการรวมธุรกิจแนวตั้ง (vertical integration) เข้ามาวิเคราะห์ด้วย สิ่งนี้ได้เกิดขึ้นมานานในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งกรณีของประเทศไทย (เช่น กรณีของธุรกิจเครือเจริญโภคภัณฑ์ เป็นต้น) คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าการตัดสินใจด้านนโยบายของรัฐบาลนั้น ได้รับผลกระทบและอิทธิพลจากกิจกรรมการแสวงหา

<sup>1</sup> เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่เป็นสาขาที่รวมเศรษฐศาสตร์ ศาสตร์ทางการเมือง สังคมวิทยา ประวัติศาสตร์ องค์กรธุรกิจ และกฎหมายมาใช้ในการกำหนดกรอบทางทฤษฎีและการวิเคราะห์ เป็นเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ที่นักเศรษฐศาสตร์โด่งดังหลายท่านถือว่าเป็นการปฏิวัติทางเศรษฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่เห็นว่า ต้นทุนทางธุรกรรม หรือ transaction cost ซึ่งกำหนดโดยสถาบันและการจัดแจงทางสถาบันต่างๆ เป็นตัวกำหนดผลการดำเนินการทางเศรษฐกิจและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันของรัฐด้วย เช่น การเติบโตทางการค้าระหว่างประเทศ และโลกาภิวัตน์ สร้างความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเกรดและมาตรฐานของสินค้าในระดับระหว่างประเทศ (Williamson, 2000)

กำไรและค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย โดยอาศัยทั้งปัจจัยด้านการสนับสนุนทางการเงินและการชักชวนจากรัฐบาล รวมทั้งข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ในการออกเสียงให้เกิดนโยบายและการปฏิบัติที่เป็นการสร้างประโยชน์หรือเกิดค่าเช่าเศรษฐกิจกับกลุ่มผลประโยชน์ของตนเอง รวมถึงกลุ่มเกษตรกรที่สร้างความกดดันและอิทธิพลดังกล่าวด้วย ซึ่งตำราเล่มอื่นๆ มักจะมองข้ามบทบาทอันสำคัญยิ่งของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ในด้านนี้ รวมทั้งละเลยผลกระทบของธุรกิจเกษตร โดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีต่อกระบวนการของการกำหนดนโยบาย ตำราเล่มนี้พยายามที่จะอธิบายและนำเสนอความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายการเกษตร ธุรกิจการเกษตร และพฤติกรรมกรรมการแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ แม้ว่าการนำเสนอความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจจะไม่เด่นชัดในบางกรณีก็ตาม แต่นับเป็นกรอบแนวคิดใหม่ในการกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายที่เป็นประโยชน์และน่าสนใจ เป็นการเปิดพรหมแดนทางวิชาการให้ขยายขอบเขตกว้างขึ้น

บทที่ 1-4 ผู้เขียนได้ให้พื้นฐานทางนโยบาย รวมทั้งทฤษฎีทางพฤติกรรมกรรมการแสวงหาค่าเช่าและทางสถาบัน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ข้อมูลข่าวสาร (economics of information) ทฤษฎีระเบียบข้อบังคับ (theory of regulation) ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ ส่วนเกินของผู้บริโภค ส่วนเกินของผู้ผลิต ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น นับว่าเป็นการให้ความเข้าใจพื้นฐานสำคัญที่ผู้ศึกษาจำเป็นต้องทราบ เพื่อจะได้เข้าใจถึงการนำเสนอในบทที่ว่าด้วยนโยบายการเกษตรของประเทศต่างๆ (บทที่ 5-7) การนำเสนอกรณีของสหภาพยุโรปมารวมไว้ในการพิมพ์ครั้งที่ 2 นี้ ทำให้หนังสือมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะการปฏิรูปทางนโยบายของสหภาพยุโรป เช่น การอุดหนุนการเกษตรที่สูงมาก มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการค้าโลก การศึกษานโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และแคนาดา จะให้ความรู้และความเข้าใจในนโยบายสำคัญ หลายประเด็นมีผลกระทบต่อนโยบายของการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย เช่น นโยบายการอุดหนุนการเกษตรด้านต่างๆ เป็นต้น ตำราทางนโยบายเกษตรเล่มอื่นๆ ที่มีใช้ในมหาวิทยาลัยต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา เช่น Tweeten (1970), Orden *et al.* (1999), Tweeten and Thompson (2002) เป็นต้น ซึ่งได้ให้รายละเอียดของนโยบายด้านต่างๆ ไว้แล้ว แต่ตำราเล่มนี้มีการนำเสนออย่างรวบรัดและเป็นระบบ โดยให้น้ำหนักไปทางด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมากกว่าเล่มอื่นๆ

ในส่วนบทที่ 8-14 นั้น แต่ละบทให้ความรู้ที่น่าสนใจและมีความทันสมัย บทที่ 8 เกี่ยวกับกลไกหรือมาตรการการประกันภัยในการเกษตรในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา วิวัฒนาการและความเป็นมา รวมทั้งผลของโครงการ และการนำไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย เพื่อลดความเสี่ยงทางการเกษตรและสร้างความมั่นคงด้านรายได้แก่เกษตรกร แต่เท่าที่ผ่านมาประสบปัญหามากมาย ตัวอย่างเช่นที่พบในกรณีประเทศฟิลิปปินส์หรือแม้แต่ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งใช้นโยบายนี้มานานตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1947) โดยการเรียกร้องของเกษตรกร

ประสบความสำเร็จและความล้มเหลวในประเทศทั้งสองนี้จะเป็นบทเรียนสำคัญของนโยบายในด้านนี้ (ดูรายละเอียดใน Asian Productivity Organization, 1987)

บทที่ 9 เกี่ยวกับเรื่อง GATT, WTO และนโยบายการแยกการจ่ายเงินอุดหนุนออกจากผลผลิตที่เรียกว่า decoupling กำลังได้รับความสนใจเป็นพิเศษในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่นปัญหาของการเกษตรที่อุดหนุนด้านราคาสินค้าเกษตร อาจจะทำให้เกิดปัญหาการกระตุ้นหรือจูงใจให้มีการผลิตสินค้านั้นมากขึ้น (เช่น กรณีการจำหน่ายข้าวของไทยในปัจจุบัน เป็นต้น) อีกตัวอย่างหนึ่งที่มีการอ้างถึงกันแพร่หลายคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่อาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น สิ่งเหล่านี้คือปัญหา decoupling ซึ่งน่าจะเป็นหัวข้อและแนวทางของการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่มีคุณค่าทางนโยบายมากขึ้น นี่คือนอีกจุดหนึ่งที่น่าสนใจของตำราเล่มนี้ที่ไม่มีในตำราเล่มอื่นๆ

บทที่ 10 นำเสนอปัญหาการเติบโตของเมืองที่มีผลต่อความมั่งคั่งและราคาที่ดินการเกษตรในที่สุดก็จะมีผลต่อการเติบโตของภาคเกษตร รวมทั้งกระทบต่อผลิตภาพทางการเกษตร ซึ่งเป็นหัวข้อที่นำเสนอรายละเอียดในบทที่ 11 ที่เน้นบทบาทของการวิจัยและพัฒนาทางการเกษตรอันเป็นนโยบายที่สำคัญยิ่งของการเกษตรของประเทศต่างๆ ของโลก คำถามที่ยกขึ้นมาอภิปรายข้อหนึ่งก็คือ ใครคือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการวิจัยการเกษตร รวมทั้งปัญหาด้านสถาบันการวิจัยการเกษตรและปัญหาด้านสิทธิประโยชน์ทางปัญญา (intellectual property rights) ซึ่งระยะหลังมีการตื่นตัวมากขึ้นในประเทศไทย

บทที่ 12 เป็นเรื่องเศรษฐศาสตร์พลังงานชีวภาพในรูปของ biodiesel และ ethanol เป็นประเด็นที่กำลังได้รับความสนใจและมีการถกเถียงกันในเวทีการอภิปรายทางนโยบายของโลกถึงความขัดแย้งระหว่างผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ปัญหาความอดอยากที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเอาผลิตผลเกษตรมาเปลี่ยนเป็นพลังงานแทนที่จะเป็นอาหารของโลก และปัญหาผลกระทบที่มีต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมดังเช่นกรณีของการทำลายป่าเอมาซอนเพื่อผลิตถั่วเหลือง

บทที่ 13 ให้ความสนใจกับประเด็นทางนโยบายเกี่ยวกับหน้าที่หลายอย่างของการเกษตร โดยเน้นผลกระทบภายนอก (externalities) และสินค้าที่ไม่มีการซื้อขายในตลาด (non-traded goods) ทำไม่ประเทศที่พัฒนาแล้วจำเป็นต้องปกป้องการเกษตรหรืออนุรักษ์ภาคเกษตรไว้ ทั้งๆ ที่มีต้นทุนทั้งทางเศรษฐกิจสูงมาก บทนี้ชี้ถึงเหตุและผลที่น่าสนใจ ไม่ว่าจะเป็นทางบวกและทางลบ นโยบายและกฎระเบียบที่นำมาใช้เพื่อปกป้องให้การเกษตรทำหน้าที่หลายอย่าง รวมทั้งการให้ความสำคัญและเน้นถึงผลกระทบภายนอกหลายด้านที่ควรจะดำเนินการทางนโยบาย ผู้วิจารณ์เองเคยได้รับฟังปัญหาหรือประเด็นนี้มานาน โดยเฉพาะในกรณีการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นที่ประสบปัญหาการแข่งขันในตลาดโลก จนมีนักวิชาการเคยยกประเด็นขึ้นมาว่า การเกษตรของญี่ปุ่นจะสามารถคง

อยู่ได้หรือไม่ (Ogura, 1979) โดยเฉพาะสินค้าข้าวในญี่ปุ่นที่ต้นทุนและราคาภายในประเทศสูงมาก หลายคนในญี่ปุ่นอ้างว่าการปลูกข้าวเป็นวัฒนธรรมอันเก่าแก่ของญี่ปุ่นที่จะต้องรักษาหรือปกป้องไว้ หรืออ้างว่านาข้าวของญี่ปุ่นทำหน้าที่ป้องกันน้ำท่วมเมืองได้ ถ้าลองจินตนาการว่าสังคมใหม่ของญี่ปุ่นปราศจากความเชี่ยวชาญของการเกษตรและความน่ารักของชุมชน ภาพนั้นจะเป็นที่แปลกประหลาดแค่ไหน ความคิดเห็นและเหตุผลของการปกป้องภาคเกษตรของประเทศต่างๆ จึงอยู่ที่การทำหน้าที่หลายอย่างดังกล่าวนี้ แทนที่จะพิจารณาถึงเพียงหน้าที่ผลิตอาหารหรือด้านเศรษฐกิจอย่างเดียว สารสำคัญของบทนี้อาจให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศได้

บทที่ 14 อภิปรายเกี่ยวกับผลของนโยบายที่มีต่อการใช้ทรัพยากรการเกษตร ได้แก่ ปุ๋ย น้ำ และสินเชื้อ รวมทั้งตลาดของปัจจัยต่างๆ ที่มีความไม่สมบูรณ์และความเชื่อมโยงของตลาดสินเชื้อ กับตลาดปัจจัยการผลิต ประเด็นที่น่าสนใจเป็นพิเศษอย่างหนึ่งน่าจะเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำ (water rights) ซึ่งไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรด้วยกันเท่านั้น แต่ยังเป็นประเด็นของเกษตรกรกับชาวเมืองด้วย แต่นโยบายทุกระดับคลุมเครือและไร้ประสิทธิภาพ

บทที่ 15 เน้นกรณีของปัญหาที่มีการถกเถียงกันทั่วโลกและยังคงมีความเห็นที่ขัดแย้งกันในเรื่องของผลทางลบของสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมโดยเฉพาะผลที่มีต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) และความปลอดภัยด้านอาหาร เนื้อหาเชื่อมโยงกับบทที่ 16 ที่กล่าวถึงการตรวจสอบ การจัดทำมาตรฐาน การให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนโยบายเกี่ยวกับสุขอนามัยและโรคอ้วน (obesity) ของประชากรที่กำลังเป็นปัญหารุนแรง ซึ่งควรจะได้นำดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ เนื้อหาบทนี้จะให้ความรู้และความเข้าใจในปัญหาดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะด้านระเบียบข้อบังคับ หรือกฎหมายด้านการทำฉลากของสินค้า และบทบาทของภาคเอกชนที่ควรจะมีมากขึ้นด้วย

ผู้อ่านที่อยากจะทราบถึงเนื้อหาสาระสำคัญอย่างคร่าวๆ ของหนังสือเล่มนี้ในเวลาสั้นๆ จะได้ประโยชน์จากการศึกษาบทสุดท้าย (บทที่ 17) เป็นบทสรุปและแนวทางนโยบายในอนาคต ผู้เขียนได้เสนอไว้อย่างกระชับและให้สรุปสาระสำคัญในหัวข้อต่างๆ ของหนังสือ ได้แก่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice) พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ ธุรกิจการเกษตร การรวมตัวในแนวตั้งของธุรกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความสูญเสียที่กำลังเกิดขึ้นของชุมชนชนบท การกำหนดเป้าหมายของนโยบาย ต้นทุนและผลตอบแทนของโครงการการเกษตรหลักของ Pareto การจ่ายค่าชดเชย สินค้าดัดแปลงพันธุกรรม พลังงานชีวภาพและสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการค้าระหว่างประเทศ และความปลอดภัยของอาหาร เป็นที่น่าสนใจว่าผู้เขียนหยิบยกปัญหาโรคอ้วนมาเป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน และชี้ว่านโยบายการเกษตรมีส่วนในการสร้างปัญหานี้

ให้เกิดขึ้นด้วย ในส่วนสุดท้ายเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายในอนาคต (future policy options) ผู้เขียนได้ยกข้อกฎหมายฉบับสำคัญที่เกิดขึ้น คือ Farm Bill 2008 ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับการวิเคราะห์และอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในประเด็นของผลกระทบของนโยบายเกษตรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของคนชนบทและของภาคการเกษตร โดยชี้ว่ารัฐบาลควรจะลดบทบาทลงกว่าที่เคยเป็นมา เพราะนโยบายต่างๆ ไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องดังที่คนคาดคิดไว้ ส่วนกรณีการปฏิรูปนโยบายเกษตรในโครงการการเติบโตรูตหน้า (growing forward program) ของแคนาดา และโครงการการจ่ายเงินการเกษตรระบบเดี่ยว (single-farm payment scheme) ของสหภาพยุโรป ล้วนแต่มุ่งที่จะเพิ่มผลิตภาพทางการเกษตร และพยายามทำให้โครงการการเกษตรลดการบิดเบือนด้านตลาดของการผลิตและการค้า อย่างไรก็ตามแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์ลงความเห็นว่า ควรมีการปฏิรูปทางนโยบายต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ผู้เขียนยังชี้ถึงประเด็นความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเกิดจากผลกระทบจากนโยบายการเกษตรและระบบการใช้ที่ดิน การเกษตรว่า จะมีความสำคัญทางนโยบายและคงจะมีความขัดแย้งในด้านแนวคิดและแนวทางในกลุ่มของนักวิชาการต่อไป จึงควรมีการวิเคราะห์ด้านต้นทุนและผลตอบแทนของข้อเสนอทางนโยบายต่างๆ ผู้เขียนยังเห็นว่า “หากนักการเมืองไม่เห็นด้วยกับโครงการที่มีต้นทุนและผลตอบแทนที่ดีที่สุด (first-best policy) เราก็ไม่น่าจะผิดหวังมากนัก โดยเฉพาะถ้าหากเราเข้าใจถึงพฤติกรรม การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความเบี่ยงเบนในผลการวิเคราะห์ที่อาจจะทำให้เราต้องยอมรับโครงการที่ดีที่สุดอันดับ 2 หรืออันดับ 3 แทนที่จะเป็นโครงการที่ดีที่สุดอันดับแรกที่เราต้องการนำเสนอต่อผู้กำหนดนโยบาย” (หน้า 476)

นอกจากจุดเด่นด้านเนื้อหาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว สิ่งที่น่าสนใจจะสังเกตเห็นได้ชัดเจนก็คือ เอกสารอ้างอิงท้ายเล่มซึ่งมีความสมบูรณ์เป็นอย่างมาก (ทั้งหมด 31 หน้า) ผู้เขียนตั้งใจให้เป็นเอกสารที่ผู้สนใจจะได้ศึกษาเพิ่มเติมต่อไป ข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งคือ เอกสารอ้างอิงของผู้เขียนหลัก (Andrew Schmitz) มีอย่างน้อย 37 เรื่อง ส่วนผู้เขียนคนอื่นๆ อีก 4 คนต่างก็มีผลงานทางวิชาการที่น่าประทับใจ ประสบการณ์ที่ลึกซึ้งและหลากหลายของผู้เขียนถึง 5 คน ทำให้หนังสือเล่มนี้ครอบคลุมทั้งในด้านทฤษฎีและการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ใน 3 ประเทศหลักได้ค่อนข้างสมบูรณ์ แม้ว่าความสอดคล้องของรายละเอียดและการนำเสนอของแต่ละบทอาจจะมีความลักลั่นอยู่บ้างก็ตาม เช่น ผู้วิจารณ์เห็นว่าการนำเสนอในบทที่ว่าด้วยตลาดที่ดินค่อนข้างสมบูรณ์กว่าบางบท เป็นต้น

สำหรับผู้อ่านหรือนักศึกษานโยบายเกษตรในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย สิ่งที่น่าจะผิดหวังจากเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้อยู่บ้าง อาจเป็นการขาดจุดเน้นที่สำคัญบางอย่างที่จะเป็นประโยชน์หรือให้ประสบการณ์ต่อประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีความแตกต่างกันอยู่

มากับประเทศพัฒนาแล้ว หนังสือด้านนี้ที่เน้นกรณีของประเทศกำลังพัฒนาโดยตรงนั้นอาจจะมีน้อย ส่วนที่มีอยู่ก็อาจจะขาดเนื้อหาทางทฤษฎีและการวิเคราะห์ทางนโยบายที่ลึกซึ้ง อย่างไรก็ตามหากต้องการที่จะศึกษานโยบายของประเทศกำลังพัฒนา ผู้อ่านอาจจะศึกษาได้จากตำราของ Ellis (1992) ซึ่งครอบคลุมปัญหาและนโยบายของกลุ่มประเทศเหล่านี้ เช่นเดียวกับงานเขียนโดยทั่วไป Ellis ให้ความรู้เบื้องต้นอย่างคร่าวๆ ด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ และเน้นนโยบายเฉพาะด้านที่พบทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา เช่น นโยบายปฏิรูปที่ดิน นโยบายด้านตลาดและราคา นโยบายด้านชลประทาน นโยบายด้านอาหารและความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้เหมาะสำหรับระดับปริญญาตรี สำหรับตำราในประเทศไทยที่ผู้วิจารณ์คุ้นเคยและน่าจะเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษาคงจะเป็นงานของ โสภิต ทงปาน (2531; 2540) เล่มแรกเป็นตำราที่ให้พื้นฐานหลักและทฤษฎีที่จำเป็นและให้ความเข้าใจถึงนโยบายเกษตรที่สำคัญของประเทศไทย ส่วนอีกเล่มหนึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา

ศาสตราจารย์ ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์

Mekong Environment and Resource Institute (MERI)

อีเมล: onchant@gmail.com

## เอกสารอ้างอิง

- Asian Productivity Organization. 1987. *Crop Insurance in Asia*. Tokyo.
- Ellis, F. 1992. *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, A. O. 1974. "The political economy of the rent-seeking society." *American Economic Review* 64 (3): 291-303.
- Ogura, T. 1979. *Can Japanese Agriculture Survive? A Historical Approach*. Agriculture Policy Research Center, Tokyo.
- Orden, D., R. Paarlberg, and T. Roe. 1999. *Policy Reform in American Agriculture: Analysis and Prognosis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tweeten L. and S. R. Thompson. (eds.). 2002. *Agricultural Policy for the 21st Century*. Ames: Wiley-Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1970. *Foundations of Farm Policy*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Williamson, O. E. 2000. "The new institutional economics: Taking stock, looking ahead." *Journal of Economic Literature* 38 (3): 595-613.
- โสภิต ทงปาน. 2531. **นโยบายเกษตร: หลักและนโยบายของไทย**. ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. 2540. **นโยบายเกษตรอเมริกา**. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.