

ผลวัตทางการเมืองในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและ  
น้ำตาลในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2535-2565

Causal Factors Influencing Student Persistence In the Pathum Thani  
Provincial Office of Learning Encouragement Under  
The Department of Learning Encouragement

มันคง เสถียรธิระกุล

<sup>1</sup>สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>1</sup>Field of Study Politics Ramkhamhaeng University

E-mail: mankhng.se@gmail.com

Received: 2025-6-2; Revised: 2025-10-31; Accepted: 2025-10-31

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบริบทและที่มาของการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2535-2565 และ 2) ศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 28 คน ผลการวิจัยพบว่า ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 บริบทและที่มาของการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2535-2565 สามารถจำแนกได้เป็น 4 ยุค ได้แก่ 1) ยุคตื่นตัวจากกระแสสิ่งแวดล้อมโลก (พ.ศ. 2535-2549) 2) ยุคเจียบ (พ.ศ. 2549-2551) 3) ยุคแห่งการกลับมาของประชาธิปไตย (พ.ศ. 2551-2557) และ 4) ยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557-2565) โดยในแต่ละยุค การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมได้รับอิทธิพลจากข้อตกลงระหว่างประเทศ อาทิ Earth Summit, Kyoto Protocol และ Paris Agreement ซึ่งถูกถ่ายทอดมาเป็นนโยบายภายในผ่านกลไกราชการ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ 2561 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งมีลักษณะควบคุมแบบ Top-Down และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ 2) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ซึ่งมีลักษณะควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุล และ 3) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนกับภาคประชาสังคม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ภาคเอกชนกับชาวไร่อ้อยที่มีลักษณะผลประโยชน์ร่วม ภาคเอกชนกับชาวบ้านที่มีลักษณะอุปถัมภ์ และภาคเอกชนกับ NGOs ที่มีลักษณะขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ ซึ่งทั้งหมดส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย

**คำสำคัญ :** ผลวัตทางการเมือง, นโยบายสิ่งแวดล้อม, อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล, การปฏิบัตินโยบาย

## Abstract

This research article aimed to (1) study the context and origins of environmental policy implementation in the sugarcane and sugar industry, and (2) examine the interactions among key actors involved in the implementation process. This study employed a qualitative research approach, using documentary research and in-depth interviews with 28 key informants. The findings reveal that (1) The context and origins of environmental policy implementation in the sugarcane and sugar industry during the period can be divided into four phases: 1) The awakening period driven by global environmental movements (1992–2006), 2) The silent period (2006–2008), 3) The return of democratic governance (2008–2014), and 4) The period under the National Council for Peace and Order (2014–2022). Each phase was influenced by international agreements such as the Earth Summit, Kyoto Protocol, and Paris Agreement. These international frameworks were translated into domestic policies through national legislation, including the Factory Act B.E. 2535 (1992) and the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Acts B.E. 2535 (1992) and B.E. 2561 (2018), implemented via bureaucratic systems to address both domestic environmental challenges and global trade obligations. (2) The interactions among policy actors could be categorized into three types: 1) Government and private sector interactions, which were characterized by top-down control and reciprocal exchanges; 2) Government and civil society interactions, which involved mechanisms of oversight and accountability; and 3) Private sector and civil society interactions, which included three subtypes—(a) interactions between private sector and sugarcane farmers based on mutual group interests, (b) interactions between private sector and local communities characterized by patron-client relationships, and (c) interactions between private sector and NGOs defined by conflict over interests. These interaction dynamics significantly hindered the success of environmental pollution mitigation efforts.

**Keyword:** Political Dynamics, Environmental Policy, Sugarcane and Sugar Industry, Policy Implementation

## บทนำ

การกำเนิดของนโยบายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยลำพัง หากแต่เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยหลายประการที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตามบริบทของเวลา ทั้งในระดับภายในประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแสดงออกผ่านกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และความตื่นตัวทางสังคมที่ก่อให้เกิดพลวัตทางการเมืองในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจรัฐที่ส่งผลต่อการกำหนดและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปรากฏการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลกได้สร้างแรงกดดันและแนวทางใหม่ให้กับประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ตั้งแต่ยุค การปฏิวัติเกษตรกรรม การปฏิวัติอุตสาหกรรม จนถึงยุคการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับมหภาค ภายใต้ระบบทุนนิยมที่เน้นการผลิตและบริโภคอย่างไม่มีขีดจำกัด ส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองและก่อให้เกิดมลภาวะในระดับต่าง ๆ แนวโน้มดังกล่าว นำไปสู่การประชุมระดับนานาชาติ เช่น การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ที่กรุงสตอกโฮล์ม ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ เห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมในฐานะสิทธิมนุษยชนชั้น



พื้นฐานและเป็นจุดเริ่มต้นของการออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยที่ได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ในระดับภายในประเทศ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 ให้ความสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยละเลยการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม จนก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องหลังจาก พ.ศ. 2480 จนเป็นหนึ่งในภาคการผลิตที่ส่งออกสำคัญของประเทศ ถึงแม้จะมีการตรากฎหมายหลายฉบับในปี พ.ศ. 2535 เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมมลภาวะ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาฝุ่นจากอ้อย PM 2.5 และ PM 10 ปัญหาน้ำเสียจากโรงงาน และปัญหาการเผาไร้อ้อย ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้ ในช่วง พ.ศ. 2535-2565 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง มีทั้งรัฐบาลจากการเลือกตั้งและรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมือง ซึ่งแต่ละรัฐบาลมีแนวทางการดำเนินนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาพลวัตทางการเมืองในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2535-2565 โดยเน้นวิเคราะห์ตัวแสดงหลัก ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจลักษณะ ความสัมพันธ์ และอุปสรรคของการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบริบทและที่มาของการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2535-2565
2. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2535-2565

### การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค รวมถึงแนวคิดแบบ Top-Down และ Bottom-Up เพื่ออธิบายกลไกของรัฐในการผลักดันนโยบายสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และได้บูรณาการแนวคิดทางการเมือง เช่น ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เพื่อวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในหลากหลายระดับ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งการทบทวนวรรณกรรมนี้จึงเป็นแนวทางในการออกแบบกรอบแนวคิดการวิจัยที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ทั้งสองข้อได้อย่างชัดเจน และเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในภาคสนาม

**แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ** การศึกษาในครั้งนี้นุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ปัจจัยในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ โดยเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจความหมายและนิยามของ "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" ซึ่งมีความหลากหลายตามมุมมองของนักวิชาการแต่ละท่าน โดยทั่วไป การนำนโยบายไปปฏิบัติคือกระบวนการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นการดำเนินงานเชิงรูปธรรมในทางปฏิบัติ โดยมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิผลของนโยบายและการบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ โดย วรเดช จันทรร (2559) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นศาสตร์ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1970 โดยผสมผสานระหว่าง

วิเคราะห์ระบบ (Systems Approach) กับรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการนโยบาย และออกแบบกลยุทธ์ให้การดำเนินนโยบายประสบผลสำเร็จมากขึ้น ศุภชัย ยาวะประภาช (2559) เสนอว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) กระบวนการที่ต่อเนื่อง และ (2) การบรรลุเป้าหมาย โดยย้ำว่าทุกขั้นตอนต้องสัมพันธ์กันเพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ

Berman และ McLaughlin (1977) ระบุว่า การนำนโยบายระดับมหภาคมีปัญหาหลัก ได้แก่ ความเห็นต่างของเป้าหมาย ความไม่เพียงพอของทรัพยากร ปัญหาการสื่อสาร และความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่

และแนวคิด Top-Down และ Bottom-Up เป็นกรอบสำคัญในการอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแนวคิด Top-Down มองจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูงลงสู่หน่วยปฏิบัติ ส่วนแนวคิด Bottom-Up เน้นบทบาทของผู้ปฏิบัติในพื้นที่และชุมชน ซึ่งจะสะท้อนการตอบสนองที่แท้จริงของนโยบายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย Sabatier และ Mazmanian (1980) เสนอกรอบการวิเคราะห์นโยบายที่ประสบความสำเร็จไว้ 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมาย ความเหมาะสมของโครงสร้างการดำเนินงาน และการมีอำนาจและทรัพยากรที่เพียงพอ สรุปได้ว่า แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในครั้งนี้จะถูกใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์บทบาทของรัฐ ภาคอุตสาหกรรม และภาคประชาสังคม ในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปสู่การปฏิบัติจริงภายในบริบทของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย

**แนวคิดตัวแบบสถาบัน** ผู้วิจัยได้นำแนวคิดตัวแบบสถาบันมาเพื่อศึกษาวิธีการออกและปรับปรุงนโยบายของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2561 ซึ่งมีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อนำไปปฏิบัติ ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาว่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา สถาบันของรัฐมีแนวทางในการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมอย่างไร โดย สุชาย ตีร์รัตน์ (2521) อธิบายว่าแนวคิดสถาบันเป็นพื้นฐานของการศึกษาทางรัฐศาสตร์มาตั้งแต่ยุคอริสโตเติล ซึ่งศึกษาโครงสร้างของรัฐและอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง เช่น สภา ศาล และฝ่ายบริหาร สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2552) เสนอว่า ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) เป็นพื้นฐานของการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยสถาบันการเมือง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนโยบายจะมีผลเฉพาะเมื่อผ่านกระบวนการพิจารณา เห็นชอบ และบังคับใช้ตามกฎหมาย ซึ่งสะท้อนถึงบทบาทของสถาบันในการกำหนดทิศทาง โครงสร้าง และพฤติกรรมขององค์กรและบุคคล Thomas R. Dye (1984) ระบุว่า นโยบายของรัฐเป็นผลผลิตหลักของกิจกรรมของสถาบันรัฐบาล เช่น ศาล กระทรวง และคณะรัฐมนตรี โดยมีบทบาทในการกำหนด บังคับใช้ และติดตามนโยบาย Dye ชี้ว่าสถาบันของรัฐช่วยให้นโยบายมีลักษณะ 3 ประการ ได้แก่ (1) ความชอบธรรม (2) ความเป็นสากล และ (3) การบังคับใช้ได้จริง Huntington (1965) ใช้แนวคิดสถาบันในการวิเคราะห์พัฒนาการทางการเมือง โดยเปรียบเทียบระดับความเข้มแข็งของสถาบันจากปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ (1) การปรับตัว (2) ความเป็นเอกภาพ (3) ความซับซ้อนของโครงสร้าง และ (4) ความเป็นอิสระขององค์กรทางการเมือง และสุชินทร์ พิทยานันท์ (2550) เสริมว่า การที่นโยบายจะกลายเป็นนโยบายสาธารณะได้ ต้องผ่านการเห็นชอบและปฏิบัติการโดยหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ ซึ่งฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญในการผลักดันหรือชะลอนโยบายตามทิศทางทางการเมือง แนวคิดตัวแบบสถาบันช่วยอธิบายบทบาทของสถาบันต่าง ๆ ในกระบวนการจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อม และใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายในช่วงเวลาที่ยาวนานได้อย่างเป็นระบบ

**แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์** (Interest Group Theory) มีบทบาทสำคัญในการอธิบายพฤติกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความพยายามในการมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ตามความต้องการของกลุ่มตน ไม่ว่าจะอยู่ในระดับนโยบาย หรือในระดับการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์มักปรากฏในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยเฉพาะในระบบราชการที่เปิดช่องให้กลุ่มเหล่านี้

สามารถแทรกแซงหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย พหุทิสาน ชุมพล (2531) ได้กล่าวว่ากลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) เกิดจากการรวมกลุ่มของคนที่มีอาชีพแนวเดียวกันและต้องการมีผลประโยชน์ร่วมกันเป็นหลัก เมื่อการรวมตัวกันของกลุ่มคนสามารถที่จะดำเนินการลุ่ล่งไปได้ด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะสามารถที่จะพัฒนาต่อไปให้กลายเป็นกลุ่มอิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) เหนือจากรัฐบาลที่บริหารประเทศ

**แนวคิดรัฐพัฒนาการ (Developmental State)** เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้อธิบายบทบาทของรัฐในการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาอย่างรวดเร็ว เช่น ประเทศในเอเชียตะวันออก อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับ “รัฐที่มีขีดความสามารถสูง” (capable state) ในการวางแผน กำกับ และผลักดันนโยบายเศรษฐกิจและสังคมอย่างมียุทธศาสตร์ โดยเน้นการบูรณาการระหว่างรัฐและภาคเอกชนเพื่อเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว โดยที่ Chalmers Johnson (1982, อ้างถึงใน สุรดา จันทะสุตธนกุล, 2563) เป็นผู้เสนอแนวคิดนี้ผ่านกรณีศึกษาของ MITI ในญี่ปุ่น โดยเขาให้ความสำคัญกับ “ราชการนักพัฒนา” (developmental bureaucracy) ซึ่งมีความเป็นมืออาชีพ มีเสถียรภาพ และมีอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง พร้อมทั้งมีพันธกิจร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ Peter Evans (1995) ขยายแนวคิดนี้ผ่านทฤษฎี “รัฐฝังตัว” (Embedded Autonomy) โดยเน้นว่ารัฐที่พัฒนาประสบความสำเร็จต้องมีทั้งความเป็นอิสระจากผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มและในขณะเดียวกันก็ต้อง “ฝังตัว” อยู่ในเครือข่ายของภาคเอกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ แนวคิดรัฐพัฒนาการจึงเน้นย้ำบทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางนโยบาย สร้างขีดความสามารถทางสถาบัน และส่งเสริมความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์กับภาคธุรกิจ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักต้องเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างและความซับซ้อนของผลประโยชน์ แนวคิดรัฐพัฒนาการถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายบทบาทของรัฐไทยในการกำกับดูแลและส่งเสริมการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในภาคอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล โดยพิจารณาถึงลักษณะของระบบราชการไทย ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับเอกชน และความสามารถของรัฐในการสร้างกลไกเชิงนโยบายที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การศึกษาพลวัตทางการเมืองในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดที่หลากหลายและครอบคลุมทั้งเชิงโครงสร้างและกระบวนการ โดยเริ่มจากแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งช่วยให้เข้าใจถึงกลไกและอุปสรรคของการแปลงนโยบายสาธารณะให้เป็นการดำเนินงานในทางปฏิบัติ ทั้งในระดับบน (Top-Down) และระดับล่าง (Bottom-Up) แนวคิดตัวแบบสถาบัน ช่วยวิเคราะห์บทบาทขององค์กรรัฐในการออกแบบ ขับเคลื่อน และควบคุมนโยบายสิ่งแวดล้อม ในขณะที่แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ และประชาสังคม ทำให้เห็นถึงพลวัตของการมีส่วนร่วม การต่อรอง และการแข่งขันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อทั้งเนื้อหาและทิศทางของนโยบาย และแนวคิดรัฐพัฒนาการได้ชี้ให้เห็นถึงขีดความสามารถของรัฐไทยในการกำหนดยุทธศาสตร์และสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรม

## วิธีดำเนินการวิจัย

**ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง :** ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 28 คน กลุ่มตัวแสดงที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2565 รวมระยะเวลา 30 ปี ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการพัฒนาเชิงนโยบายที่สำคัญหลายประการ โดยกลุ่มตัวอย่างคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive

Sampling) ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มีความรู้ ประสบการณ์ และเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

1. ภาครัฐ ประกอบด้วยผู้แทนจากทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมือง: สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฝ่ายข้าราชการประจำ: รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด และอดีตที่ปรึกษากรมวิชาการเกษตร

2. ภาคเอกชน ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เช่น กลุ่มน้ำตาลมิตรผล, กลุ่มน้ำตาลไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม, กลุ่มน้ำตาลสระบุรี, กลุ่มน้ำตาลไทยกาญจนบุรี, กลุ่มน้ำตาลและอ้อยตะวันออก, กลุ่มน้ำตาลนครบุรี, กลุ่มอุตสาหกรรมโคราช, บริษัทไทยชูการ์ มิลเลอร์ และบริษัทอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

3. ภาคประชาสังคม ประกอบด้วยตัวแทนสมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล อดีตนักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม และเครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา :** แบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นโดยอาศัยการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสู่การกำหนดโครงสร้างและนิยามเชิงปฏิบัติการของตัวแปรตามกรอบแนวคิดการวิจัย และสร้างข้อคำถามตามตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับตัวแปรแต่ละด้าน โดยแบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบมาตราประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ผ่านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพโดยผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) รวมถึงการทดสอบเชิงสถิติ แบ่งออกเป็น 2 ตอน ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วยเพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา เกรดเฉลี่ย และจำนวนภาคเรียนที่เข้าศึกษา รวมถึงคำถามว่าผู้ตอบคาดว่าจะจบการศึกษาในภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2567 หรือไม่ รวมทั้งหมด 5 ข้อ เป็นลักษณะการเลือกตอบแบบตรวจสอบรายการ (Check list) และการเติมข้อมูล ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อการคงอยู่ของนักศึกษาสังกัดสำนักงานส่งเสริมการเรียนรู้ประจำจังหวัดปทุมธานี กรมส่งเสริมการเรียนรู้ เป็นแบบมาตราประมาณค่า 5 ระดับ (Likert Scale) โดยแบ่งออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ความมุ่งมั่นต่อเป้าหมาย การบูรณาการทางวิชาการ การบูรณาการทางสังคม การรับรู้ความสามารถของตน และพฤติกรรมการมีส่วนร่วม

**การเก็บรวบรวมข้อมูล** การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงลึกผ่านการตีความและประเมินผลจากข้อมูลที่ได้จากสองแหล่งหลัก ได้แก่ (1) ข้อมูลภาคสนาม (Field Research) และ (2) ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษาทั้งสองข้อของงานวิจัย โดยมีรายละเอียดของกระบวนการเก็บข้อมูลดังนี้

**การรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม (Field Research)** ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลระหว่าง พ.ศ. 2535–2565 ผู้วิจัยได้เข้าสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว (Person-to-Person Interview) โดยจัดเตรียมคำอธิบายเกี่ยวกับประเด็นการวิจัยก่อนเริ่มการสนทนา เพื่อสร้างความเข้าใจและกระตุ้นการสะท้อนความคิดของผู้ให้ข้อมูลอย่างลุ่มลึก ซึ่งเอื้อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์และมุมมองเชิงนโยบายอย่างรอบด้าน

#### **การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)**

ผู้วิจัยศึกษาและวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัย รายงานนโยบาย กฎหมาย บทความ ตำรา ตลอดจนสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ โดย

เอกสารเหล่านี้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามหลักของวรรณิ์ แกมเกตุ (2555) และ Burnham et al. (2008) ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติสาธารณสุข รวมถึงกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลต้นฉบับที่ใช้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายตลอดช่วงระยะเวลาการศึกษา

2. แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) ประกอบด้วยหนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และบทความทางวิชาการที่วิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดทางทฤษฎีและตัวแสดงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. แหล่งข้อมูลตติยภูมิ (Tertiary Sources): ได้แก่ สารสนเทศที่ถูกรวบรวม วิเคราะห์ และเรียบเรียงอีกชั้นหนึ่ง เช่น หนังสือรวมบทความ บทวิเคราะห์วิชาการ และเอกสารสังเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

ข้อมูลจากทั้ง 3 แหล่งดังกล่าวถูกนำมาวิเคราะห์เชิงสัมพันธ์กับตารางวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อให้สามารถอธิบายพลวัตทางการเมืองในกระบวนการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อศึกษาบริบทและที่มาของการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2535–2565 ผลการวิจัยพบว่า การนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในช่วงเวลาดังกล่าวมีพัฒนาการที่สัมพันธ์กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมายของประเทศอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งเสริมให้รัฐมีเครื่องมือทางกฎหมายในการควบคุมอุตสาหกรรม ในช่วงปี 2535–2565 ยังพบว่า การปรับปรุงนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มตอบสนองต่อแรงกดดันจากภาคประชาสังคมและสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงขึ้น อย่างไรก็ตาม การนำไปปฏิบัติจริงยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านโครงสร้างราชการ การบังคับใช้ที่ไม่ทั่วถึง และการขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2535–2565 ผลการวิจัยพบว่า ตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยมีลักษณะของปฏิสัมพันธ์ทั้งในเชิงความร่วมมือ ความขัดแย้ง และการต่อรองผลประโยชน์ ภาครัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายและออกกฎหมาย แต่ในหลายกรณีมีข้อจำกัดด้านศักยภาพและความต่อเนื่องของนโยบาย ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการปรับตัวและพัฒนากระบวนการผลิตให้สอดคล้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยปัจจัยเชิงธุรกิจและแรงกดดันจากสาธารณะ ส่วนภาคประชาสังคมมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบ และเสนอแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสามยังคงอยู่ในลักษณะกระจัดกระจายและไม่มีเวทีหรือกลไกถาวรในการแลกเปลี่ยนและสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้นโยบายไปปฏิบัติยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมบูรณ์

## อภิปรายผล

ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงพลวัตทางการเมืองในการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในไทย เป็นผลลัพธ์ของโครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งแวดล้อม และมีการจัดการปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ แบบไม่สมดุล ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวเชิงระบบ ทั้งนี้งานวิจัยจึงได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ที่สะท้อนความจำเป็นของการออกแบบนโยบายแบบมีส่วนร่วม และความเชื่อมโยงที่แท้จริงระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมในยุคของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐพัฒนาการเชิงประชาธิปไตย ซึ่งสามารถอภิปรายผลแยกตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า พบว่าบริบทของการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในภาคอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีลักษณะที่สลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย ภายใต้แนวคิด “รัฐพัฒนาการ” การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐไทยสะท้อนถึงบทบาทรัฐที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมเชิงพาณิชย์ เช่น อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมากกว่าการควบคุมสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด บริบททางการเมืองในช่วงเวลานั้นยังมีความเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ ซึ่งส่งผลต่อการแต่งตั้งบุคลากรในหน่วยงานรัฐ การอนุมัติงบประมาณ และการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนบางกลุ่ม ดังที่ ฐานรินทร์ หาญเกียรติวงศ์ และคณะ (2563) ได้ชี้ถึงการดำรงอยู่ของ “วัฒนธรรมต่างตอบแทน” ที่ฝังรากอยู่ในระบบราชการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของผู้วิจัยว่า หน่วยงานรัฐมักขาดความเข้มแข็งในการบังคับใช้นโยบายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหนาแน่น อีกทั้ง การที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้รับการสนับสนุนในฐานะ “อุตสาหกรรมเป้าหมาย” ของรัฐ ทำให้การบังคับใช้นโยบายสิ่งแวดล้อมตกอยู่ในสภาพ “อ่อนแอเชิงโครงสร้าง” (structural weakness) ขาดกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และเกิดช่องว่างระหว่างการออกนโยบายในระดับส่วนกลางกับการปฏิบัติจริงในระดับท้องถิ่น

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงหลัก ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มีความไม่สมดุลกันอย่างชัดเจน โดยภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มทุนโรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าตัวแสดงอื่น และมักใช้ “ช่องว่างทางกฎหมาย” หรือ “ความล่าช้าในการบังคับใช้” เป็นกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของตน ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ จุมพล หนิมพานิช (2529) ที่ชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีลักษณะการเมืองแบบ “กลุ่มผลประโยชน์” ที่ใช้การเจรจาและการกดดันเชิงสัญลักษณ์เพื่อโน้มน้าวนโยบายรัฐให้เอื้อต่อฝ่ายตน ในขณะที่ภาครัฐมีบทบาทเชิงนโยบาย แต่กลับขาดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ส่วนภาคประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบมักถูกจำกัดบทบาท หรือถูก “ทำให้เป็นกลาง” ด้วยกลไกร่วมมือ CSR หรือเงินสนับสนุนจากโรงงาน ดังที่ ญัฐธิดา แก้วก่า (2564) ได้ชี้ว่าการรับผิดชอบต่อสังคมในเชิงกลยุทธ์ของโรงงานไม่ได้ทำให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้นอย่างแท้จริง แต่กลับทำให้เกิดการพึ่งพาและลดทอนพลังของประชาชนในการตรวจสอบ สรุปได้ว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมจะสามารถขับเคลื่อนได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและกลไกควบคุมที่เป็นธรรมในระดับปฏิบัติการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่พบว่าเกษตรกรชาวไร่อ้อยยังขาดการสนับสนุนในเชิงโครงสร้าง เช่น เครื่องจักรตัดอ้อยสดหรือเงินทุน ทำให้การเผยแพร่งยังเป็นทางเลือกหลักแม้จะขัดต่อนโยบายรัฐ

## องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

งานวิจัยนี้ได้สร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองและการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในกรณีของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทย ซึ่งพบว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมแม้จะมีอยู่ในเชิงหลักการ แต่กลับมีข้อจำกัดในการปฏิบัติจริง เนื่องจากพลวัต



ทางการเมืองที่ยังคงอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ การต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และโครงสร้างรัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเป็นไปอย่างจำกัด นอกจากนี้ การวิจัยยังเสนอความเข้าใจใหม่ว่า การขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัย “รัฐพัฒนาการที่มีความฝังตัวในสังคม” ซึ่งหมายถึงรัฐที่ไม่เพียงมีอำนาจ แต่ต้องสามารถประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง พร้อมทั้งแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยกลไกรัฐเพียงลำพัง แต่ต้องอาศัยพลวัตของตัวแสดงและโครงสร้างสถาบันที่เอื้อต่อความยั่งยืน องค์ความรู้เหล่านี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแนวทางพัฒนานโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการออกแบบกลไกความร่วมมือแบบพหุภาคี (multi-stakeholder) และการกระจายอำนาจในการดำเนินนโยบายไปสู่ระดับพื้นที่อย่างแท้จริง

## สรุป

จากผลการศึกษาในครั้งนี้ สามารถสรุปในภาพรวมได้ว่า การนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2535–2565 ดำเนินไปภายใต้พลวัตทางการเมืองที่รัฐมีบทบาทหลักในฐานะผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติ ซึ่งแม้จะมีการรับแนวคิดจากนานาชาติเข้ามาเพื่อสร้างความชอบธรรมในระดับโลก แต่ในทางปฏิบัติกลับขาดกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและประชาสังคมอย่างแท้จริง ทำให้นโยบายสิ่งแวดล้อมมีลักษณะ “บนลงล่าง” (Top-down) ขาดความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของผู้ปฏิบัติ ซึ่งการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบนโยบายสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองแบบอุปถัมภ์และการต่อรองผลประโยชน์ที่ยังคงฝังลึกอยู่ในระบบราชการและอุตสาหกรรม ส่งผลให้การดำเนินนโยบายไม่บรรลุเป้าหมายเชิงสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับมิติทางเศรษฐกิจที่ได้รับการผลักดันอย่างเข้มข้นมากกว่า ท้ายที่สุดนั้นนโยบายสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลยังขาดการฝังตัวของรัฐในระดับปฏิบัติการ ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างเพียงพอ และยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และระบบราชการแบบรวมศูนย์ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 ภาครัฐควรปรับบทบาทจากผู้ควบคุมเพียงฝ่ายเดียว (custodian) ไปสู่การเป็นผู้ร่วมออกแบบนโยบายกับภาคเอกชนและประชาสังคม โดยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกระดับ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล เพื่อให้แนวนโยบายสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับบริบทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสามารถบังคับใช้ได้จริง ลดการต่อต้านจากภาคปฏิบัติ และเพิ่มประสิทธิผลของนโยบาย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 ควรสร้างกลไกการสื่อสารและเจรจาต่อรองที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อลดความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วน เพื่อให้การดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างรอบด้าน มีความยืดหยุ่น และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

### 2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับนโยบายสาธารณะ เพื่อทำความเข้าใจว่าการตัดสินใจใดบ้างที่ถูกกำหนด

จากแรงกดดันภายนอก (เช่น เวทีระหว่างประเทศ) และปัจจัยภายใน (เช่น กลุ่มผลประโยชน์ และโครงสร้างสถาบันของรัฐ)

2.2 การศึกษาครั้งต่อไปอาจเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมในแต่ละภูมิภาคของประเทศ ซึ่งมีบริบทด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน เพื่อให้เห็นถึงความหลากหลายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### เอกสารอ้างอิง

- จุมพล หนีพพานิช. (2529). *ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522 - 2525*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฐานรินทร์ หาญเกียรติวงศ์, รุจิกาญจน์ สานนท์ และ ทีปอุทัย แสนกาศ. (2563). ระบบอุปถัมภ์กับปัญหาความยากจนในประเทศไทย. *วารสารวิชาการสังคมศาสตร์เครือข่ายวิจัยประชาชื่น*. 2(3), หน้า 1-14.
- ณัฐธิดา แก้วก่า. (2564). *การดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกับชุมชนกับความเป็นชุมชนเข้มแข็งของชุมชนโดยรอบโรงงานอุตสาหกรรมผลิตเครื่องดื่มจังหวัดขอนแก่น*. (วารสารศาสตรมหาบัณฑิต), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พฤติสาน ชุมพล. (2531). *ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัตตรา กิ่งไทร (2560)
- วรเดช จันทรศร. (2559). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่7)*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา.
- วรรณิ แกมเกตุ. (2555). *วิธีวิทยาการวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2559). *นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 6)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2552). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และ กระบวนการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สุชรินทร์ พิทยานันท์. (2550) *การกำหนดนโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- สุชาย ตรีรัตน์. (2521). แนวคิดใหม่เกี่ยวกับสถาบัน : บทวิเคราะห์วิจารณ์ข้อเขียนที่เกี่ยวข้อง. *วารสารสังคมศาสตร์*, 15(1), หน้า 92-103.
- สุพัตตรา กิ่งไทร. (2560). ผลกระทบของการเผาอ้อยต่อพื้นที่เมือง: กรณีศึกษาอำเภอเมืองและอำเภอบ้านบึงจังหวัดชลบุรี. (วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรดา จันทะสุตธนกุล. (2563). ประชาธิปไตย รัฐพัฒนาการและอำนาจนิยมใหม่. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*. 9(1), หน้า 109-132.
- Berman, P. (1978). *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*. Santa Monica: RAND Corporation. Retrieved September, 29, 2023, from <https://www.rand.org/pubs/papers/P6071.html>
- Burnham, P., Lutz, K. G., Grant, W., & Layton-Henry, Z. (2008). *Research Methods in Politics (Second Edition)*, New York, Palgrave Macmillan.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.



Evans, B. Peter. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*.

Princeton: Princeton University Press.

Huntington, P. S. (1965). Political Development and Political Decay. *World Politics*, 17(3), pp 386-430.

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4), pp. 538-560.

Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Dye, T. R. (1984). *Understanding public policy* (5th ed.). Prentice Hall.