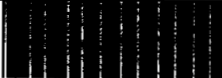


การแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อ  
ภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาล



นายอภิรมย์ เลี้ยงชีพเสรีมสุข

|   |                      |
|---|----------------------|
|  | วท343.07636<br>ธ262น |
| 34A0090577  |                      |
| Title : การแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมาย<br>ต่อภาค เศรษฐกิจย่อยและน้ำตาล                 |                      |
| หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์                                       |                      |

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2535

**LEGAL ANALYSIS ON STATE INTERVENTION  
OF SUGARCANE AND SUGAR INDUSTRY**

**MR. APIROM LEONGSHEEPSEARMSUK**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULLFILLMENT  
OF THE REQUIREMENT FOR MASTER DEGREE OF LAW**

**DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY**

**1992**



ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
ปริญญา...นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์      การแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล  
LEGAL ANALYSIS ON STATE INTERVENTION OF SUGARCANE  
AND SUGAR INDUSTRY

โดย                      นายอภิรมย์    เลียงชีพ เสริมสุข

ภาควิชา                นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา    รศ.ดร.ทิวา    เงินยวง

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม    ดร.อภิญา    เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ /ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย  
( ศ.ดร.วิชฌู    เครื่องงาม )  
.....กรรมการ  
( รศ.ดร.สุรเกียรติ    เสถียรไทย )  
.....กรรมการ  
( รศ.ดร.ทิวา    เงินยวง )  
.....กรรมการ  
( รศ.ดร.บุญศรี    ม่วงศุโขไชย )  
.....กรรมการ  
( ดร.อภิญา    เลื่อนฉวี )  
.....กรรมการ

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ    วิทยารัฐ )

วันที่    15    เดือน    มิถุนายน    พ.ศ.    2536

## กิติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ได้สำเร็จจุล่งด้วยดีจนเป็นรูปเล่มขึ้นมาผู้เขียนได้รับความกรุณาจาก ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ทิวา เงินขวง รองคณบดีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ได้สละเวลาในการให้ความรู้แก่ผู้เขียนทั้งในด้านการเรียนการสอนและการค้นคว้าพร้อมทั้งให้คำแนะนำต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์ขึ้นและยังได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้ด้วย ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงในความกรุณาของท่านครั้งนี้

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณที่ได้รับความอนุเคราะห์ และการเสียสละเวลาของท่านศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครื่องงาม ประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งขอขอบพระคุณ ดร. นිරพันธ์ พาลุสุข ผู้อำนวยการโครงการบัณฑิตศึกษา, รองศาสตราจารย์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, รองศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และ ดร. อภิญา เลื่อนฉวี

และผู้เขียนขอขอบพระคุณบุคคลต่าง ๆ ที่กรุณาให้ข้อมูลจนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี คือ คุณสุรัตนา ศรีมารุต เลขานุการรองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม, คุณวิไลดา เตชะเวช ที่ปรึกษาฝ่ายวิชาการ สมาคมน้ำตาลไทย, คุณอภิวัฒน์ กังวานวงศ์ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม, คุณชนะวุฒิ เสถียรโชค หัวหน้าศูนย์วิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทราย ศูนย์วิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทราย

ท้ายนี้ผู้เขียนขออุทิศความดีอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แด่ บิดามารดา และคุณวาทพ เลี้ยงชีพ เสริมสุข ที่ให้กำลังใจและการสนับสนุนตลอดมาจนกระทั่งสำเร็จการศึกษาด้วยดี

นายอภิรมย์ เลี้ยงชีพ เสริมสุข

## สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....   | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....  | ช    |
| กิตติกรรมประกาศ.....   | ฉ    |
| <br>   |      |
| บทที่ 1. บทนำ.....   | 1    |
| ที่มาของปัญหาและความสำคัญ.....   | 1    |
| สมมติฐานของการศึกษา.....   | 4    |
| วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....   | 4    |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....   | 5    |
| ระเบียบวิธีการศึกษา.....   | 5    |
| ขอบเขตของการศึกษา.....   | 6    |
| <br>   |      |
| บทที่ 2. การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....  | 6    |
| 1. ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐกิจ.....                                       | 6    |
| 2. การจัดระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจ.....   | 7    |
| 2.1 แนวความคิดอย่างแคบ.....  | 10   |
| 2.2 แนวความคิดอย่างกว้าง.....  | 11   |
| 3. แบบจำลองของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ.....   | 12   |
| 3.1 แบบจำลองที่หนึ่ง เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่<br>พิจารณาจากขอบเขตของการแทรกแซง..... | 13   |
| 3.1.1 การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่คลุมภาค<br>เศรษฐกิจทุกภาค.....                       | 13   |
| 3.1.2 การแทรกแซงภาคเศรษฐกิจบางภาค...   | 13   |
| 3.1.3 การแทรกแซงกรณีพิเศษ.....   | 13   |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 3.2   | แบบจำลองที่สอง เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่พิจารณาจากบทบาทของรัฐในการแทรกแซง.....                            | 14 |
| 3.2.1 | การแทรกแซงโดยตรง.....   | 14 |
| 3.2.1 | การแทรกแซงโดยอ้อม.....  | 14 |
| 3.3   | แบบจำลองที่สาม เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่พิจารณาจากการกระทำของรัฐเป็นหลัก.....                             | 18 |
| 3.3.1 | การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการกระทำของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว.....                                     | 18 |
| 3.3.2 | การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน.....                                    | 18 |
| 3.4   | แบบจำลองที่สี่ เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่พิจารณาจากประเภทของสถาบันหรือประกอบของการประกอบการหรือกิจการ..... | 19 |
| 3.4.1 | การแทรกแซงวิสาหกิจหรือสถานประกอบการของเอกชน.....  | 19 |
| 3.4.2 | การแทรกแซงวิสาหกิจของรัฐ.....   | 19 |
| 4.    | วิธีการแทรกแซงของรัฐ.....   | 21 |
| 4.1   | วิธีการแทรกแซงโดยการห้ามกระทำ.....  | 21 |
| 4.2   | วิธีการแทรกแซงโดยการออกระเบียบ-ข้อบังคับ.....   | 22 |
| 4.3   | วิธีการแทรกแซงที่ใช้การควบคุม.....  | 22 |
| 4.4   | วิธีการแทรกแซงโดยรัฐกำหนดแบบและเนื้อหาของสัญญาหรือแบบแผนหรือทำสัญญา.....                                | 23 |
| 5.    | บทบาทของภาคเอกชนกับการจัดระเบียบของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....  | 24 |
| 5.1   | บทบาทขององค์กรตัวแทนผลประโยชน์ของเอกชน.....   | 25 |
| 5.2   | คุณสมบัติบุคคลหรือองค์กรตัวแทนที่จะเข้ามาร่วมในองค์กรของรัฐทางเศรษฐกิจ.....                             | 25 |

|       |       |  |    |
|-------|-------|--|----|
| บทที่ | 3     | อุตสาหกรรมน้ำตาลไทย.....   | 28 |
|       | 1.    | ความเป็นมา.....  | 28 |
|       | 1.1   | แบบแผนการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงก่อนการพัฒนา.....                     | 28 |
|       | 1.2   | อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุคของการเริ่มการพัฒนา.....                           | 30 |
|       | 1.3   | อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุคของการผูกขาดการค้า.....                            | 33 |
|       | 1.4   | อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุคที่ผลิตได้เกินความต้องการของผู้บริโภคภายในประเทศ.. | 35 |
|       | 1.4.1 | อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504.....    | 36 |
|       | 1.4.2 | อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2511.....        | 37 |
|       | 1.4.3 | อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุครุ่งเรืองระหว่างปี พ.ศ. 2515-2519                  | 39 |
|       | 1.5   | อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลกลับสู่ยุคตกต่ำถึงปัจจุบัน.....                             | 42 |
|       | 2.    | พัฒนาการของโรงงานน้ำตาลทรายในประเทศไทย...  | 46 |
|       | 3.    | การรวมตัวกันเป็นสถาบันชาวไร้อ้อย.....  | 52 |
|       | 3.1   | กลุ่มที่ 1 สหพันธ์ชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย...                                       | 55 |
|       | 3.2   | กลุ่มที่ 2 ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทยจำกัด.....                   | 57 |
|       | 3.3   | กลุ่มที่ 3 สหสมาคมชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย.   | 57 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 4.    | แนวความคิดในการกำหนดราคาอ้อยตามระบบแบ่งปัน<br>ผลประโยชน์ 70:30.....                   | 58  |
| 4.1   | การกำหนดราคาอ้อยโดยอาศัยหลักแห่งการปัน<br>ผลประโยชน์.....                             | 58  |
| 4.2   | ความสัมพันธ์ของราคาตามเงื่อนไขของระบบ<br>แบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 .....                | 69  |
| 4.3   | มูลเหตุที่มีการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์<br>แบบ 70:30.....                              | 75  |
| 5.    | การแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจ<br>อ้อยและน้ำตาลทราย.....                   | 82  |
| 5.1   | การแทรกแซงของรัฐก่อนมีกฎหมายเฉพาะ...  | 83  |
| 5.2   | การเข้าแทรกแซงในเชิงสนับสนุนช่วยเหลือ<br>ของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจ.....                    | 87  |
| 5.3   | การเข้าแทรกแซงเพื่อสร้างศักยภาพการค้า<br>ระหว่างประเทศ .....                          | 92  |
| 5.4   | การเข้าแทรกแซงแบบรวมศูนย์ปัจจัยการผลิต<br>และการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ.....            | 99  |
| 5.4.1 | หลักการพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล<br>ทราย พ.ศ. 2527.....                              | 101 |
| 5.4.2 | ประโยชน์ที่จะได้รับของพระราชบัญญัติอ้อย<br>และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.....               | 101 |
| 5.4.3 | คณะกรรมการชุดต่างๆ และอำนาจหน้าที่<br>ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล<br>พ.ศ. 2527..... | 103 |



|         |   |     |
|---------|---|-----|
| บทที่ 4 | บทวิเคราะห์การแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อย<br>และน้ำตาล.....           | 115 |
| 1.      | การแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล.....                          | 115 |
| 1.1     | การแทรกแซงการเพาะปลูกอ้อย.....  | 115 |
|         | (1) การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย.....                                  | 115 |
|         | (2) การกำหนดคุณภาพและพันธุ์อ้อย.....                                      | 119 |
|         | (3) การกำหนดเกษตรกรที่จะเพาะปลูกอ้อย....                                  | 123 |
| 1.2     | การแทรกแซงของรัฐในการผลิตน้ำตาล.....                                      | 124 |
|         | (1) การจัดระเบียบเกี่ยวกับโรงงานน้ำตาล....                                | 124 |
|         | (2) การวางแผนการผลิต.....   | 130 |
|         | 2.1 ด้านกำลังการผลิต.....   | 130 |
|         | 2.2 ผลผลิต.....   | 134 |
|         | (3) กระบวนการผลิต.....  | 135 |
|         | (4) กำหนดวันเริ่มตันการหีบอ้อย.....                                       | 138 |
|         | (5) ชนิดและปริมาณผลผลิตน้ำตาล.....  | 140 |
| 1.3     | การจัดระเบียบน้ำตาลทรายที่เกี่ยวกับการ<br>กระจายผลผลิตไปสู่ผู้บริโภค..... | 142 |
|         | (1) การบริโภคภายในประเทศ.....   | 142 |
|         | (2) การส่งออก.....  | 143 |
|         | (3) ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ..                                    | 144 |
| 2.      | การแทรกแซงการเพาะปลูกอ้อยโดยพระราชบัญญัติ....                             | 145 |
| 2.1     | พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย<br>พ.ศ. 2504 .....                      | 145 |
| 2.2     | พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511..                                       | 146 |
| 2.3     | พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร<br>พ.ศ.2522 .....                           | 147 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 2.4 | พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย           |     |
|     | พ.ศ. 2527.....                           | 148 |
| 3.  | การแทรกแซงของรัฐในการผลิตน้ำตาลทราย..... | 148 |
| 3.1 | การแทรกแซงของรัฐโดยพระราชบัญญัติ         |     |
|     | อุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504.....          | 148 |
| 3.2 | การแทรกแซงของรัฐโดยพระราชบัญญัติ         |     |
|     | น้ำตาลทรายพ.ศ.2511.....                  | 150 |
| 3.3 | การแทรกแซงของรัฐโดยพระราชบัญญัติ         |     |
|     | อ้อยและน้ำตาลทรายพ.ศ. 2527.....          | 150 |
| 4.  | การพิจารณาการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจ |     |
|     | อ้อยและน้ำตาล.....                       | 151 |
| 4.1 | การแทรกแซงของรัฐที่พิจารณาจากขอบเขต      |     |
|     | การแทรกแซงเป็นหลัก.....                  | 151 |
| 4.2 | การแทรกแซงที่พิจารณาจากบทบาทของรัฐ       |     |
|     | ในการแทรกแซง.....                        |     |
| 4.3 | การแทรกแซงที่พิจารณาจากการกระทำของรัฐ    | 155 |
| 4.4 | การพิจารณาจากประเภทของสถาบัน             |     |
|     | หรือประเภทของการประกอบการ.....           | 157 |
| 5.  | การดำเนินการที่รัฐใช้ในการแทรกแซงต่อภาค  |     |
|     | เศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย.....           | 159 |
| 5.1 | วิธีการที่รัฐใช้ในการแทรกแซงโดย          |     |
|     | พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมและน้ำตาลทราย..   | 159 |
| 5.2 | วิธีการที่รัฐใช้ในการแทรกแซงโดยพระราช    |     |
|     | บัญญัติน้ำตาลทรายพ.ศ.2511.....           | 160 |
| 5.3 | วิธีการที่รัฐใช้ในการแทรกแซงโดยพระราช    |     |
|     | บัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 .....     | 161 |

|       |     |   |     |
|-------|-----|---|-----|
|       | 6.  | บทบาทของภาคเอกชนกับการจัดระเบียบของรัฐใน<br>ภาคเศรษฐกิจกรณีย้อยและน้ำตาล..... | 163 |
|       | 6.1 | บทบาทขององค์กรตัวแทนผลประโยชน์เอกชน...  | 163 |
|       | 6.2 | คุณสมบัติบุคคลหรือองค์กรตัวแทนที่จะเข้าร่วมใน<br>องค์กรของทางเศรษฐกิจ.....    | 165 |
| บทที่ | 5   | สรุปและข้อเสนอแนะ.....  | 167 |
|       |     | บทบาทของรัฐต่อการแทรกแซงภาคเศรษฐกิจย้อยและ<br>น้ำตาลในอดีตจนถึงปัจจุบัน.....  | 167 |
|       |     | ข้อเสนอแนะ.....   | 176 |
|       |     | บรรณานุกรม.....   | 178 |
|       |     | ภาคผนวก.....  | 182 |
|       |     | ประวัติผู้เขียน.....  | 210 |

|                      |  |
|----------------------|--|
| หัวข้อ               | การแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจย่อย<br>และน้ำตาล |
| ชื่อนักศึกษา         | นายอภิรมย์ เลียงชีพเสริมสุข                                |
| อาจารย์ที่ปรึกษา     | รศ.ดร.ทิวา เงินขวง   |
| อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม | ดร.อภิญา เลื่อนฉวี   |
| ภาควิชา              | นิติศาสตร์   |
| ปีการศึกษา           | 2535   |

### บทคัดย่อ

ในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า เกษตรกรรมเป็นอาชีพหนึ่งของชนชั้น  
ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มอาชีพอื่น ในแง่ของการกดขี่เอามูลค่าส่วนเกิน  
(Surplus values) ที่เกิดขึ้นจากการใช้แรงงานโดยได้รับผลตอบแทนที่ไม่สอดคล้อง  
เป็นธรรม เนื่องจากส่วนใหญ่มีฐานะและพื้นฐานความรู้ที่เสียเปรียบคนกลุ่ม  
อาชีพอื่น ส่งผลต่อการขาดอำนาจของการต่อรองทางการตลาด ขาดโอกาสที่จะ  
เป็นผู้นำสินค้าหรือบริการไปยังตลาดที่มีความต้องการ ในทำนองเดียวกันเมื่อราคา  
หรือความต้องการสินค้าและบริการนั้นลดลง เกษตรกรได้กลายเป็นผู้แบกรับภาระ  
ที่จะเสียประโยชน์อย่างไรก็ตาม มีเกษตรกรอาชีพหนึ่งที่สามารถรวมตัวกันภายใต้  
ได้รูปของสมาคมหรือองค์กรที่จะสามารถต่อรองทางการเมืองด้วยรูปแบบที่พัฒนา  
ขึ้นมาเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบัน นั่นก็คือ เกษตรกรกลุ่มชาวไร่อ้อย อย่างไรก็ตาม  
หากอำนาจรัฐเข้ามาคุ้มครอง เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อ  
กลุ่มอื่นก็คือโรงงานน้ำตาล ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงวงจรการตลาดของ  
อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เพื่อไม่ให้ระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง หรือฝ่ายใดฝ่าย  
หนึ่งได้รับผลกระทบมากเกินไปจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้  
ประกอบกับ ปัจจุบันความสำคัญของภาคเศรษฐกิจส่วนนี้ ได้รับความสนใจของนัก

วิชาการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่มีข้อสังเกตว่าการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่ เป็นมุมมองจากภาคเศรษฐศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ ดังนั้น การศึกษาถึงการแทรกแซงของรัฐทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลทราย จึงเป็นประโยชน์ในแง่ของการสร้างองค์ความรู้ใหม่ในทางวิชาการซึ่งนำมาซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐกิจในรูปแบบและคุณภาพที่เปลี่ยนแปลงแล้ว ยังสามารถนำไปปรับใช้เพื่อลดช่องทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกรประเภทอื่นผู้เสียเปรียบซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมได้ต่อไปอีกด้วย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงความเป็นมาและการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลทราย โดยกำหนดขอบเขตของการศึกษาโดยศึกษาตั้งแต่กฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้ขึ้นในรูปพระราชบัญญัติปี 2504 และยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี 2508 จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติปี 2511 และ 2527 ตามลำดับ จากการศึกษาพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็เพื่อทราบรูปแบบวิธีการทางกฎหมายของรัฐที่ใช้ในการแทรกแซงภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลทราย ในส่วนที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชาวไร่ย่อย และโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งอาจนำไปเป็นตัวอย่างการป้องกันหรือหรือกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อปกป้องประโยชน์ของภาคเกษตรกรรมได้

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นไปตามสมมติฐานที่ว่า "การเข้าแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลทรายเป็นการใช้เครื่องมือหรือกลไกของรัฐในรูปแบบกฎหมายเศรษฐกิจ เข้าไปควบคุมหรือรวมศูนย์กระบวนการผลิตทุกขั้นตอนอย่างมีพัฒนาการ ในลักษณะที่ขยายขอบเขตมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่มีการปรับบทบาทของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องคือชาวไร่ย่อยและโรงงานน้ำตาล ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายร่วมกับรัฐ" ซึ่งมีผลของการศึกษาวิจัย สามารถสรุปถึงการแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลได้ดังนี้คือ ในการศึกษาถึง "รูปแบบ" ของการเข้าแทรกแซงของรัฐ พบว่าขอบเขตของการแทรกแซงของรัฐนั้นเป็นไปตามทฤษฎีหรือแบบจำลองในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ซึ่งขอบเขตของการแทรกแซงของรัฐจะ "ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจทุก

ภาค" เกิดจากนโยบายของรัฐที่เริ่มมองเห็นความสำคัญของการพัฒนาประเทศโดยมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ซึ่งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายก็เป็นภาคอุตสาหกรรมหนึ่งที่รัฐให้ความสำคัญ และต่อมาการรวมตัวของกลุ่มชาวไร้อ้อย เริ่มมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจมีผลต่อแรงกดดันของโรงงานน้ำตาล รวมทั้งผลกระทบต่อความอยู่รอดของภาคเศรษฐกิจนี้ตลอดจนผลกระทบต่อการบริโภคน้ำตาลทรายของผู้บริโภคทั้งประเทศ "ขอบเขตการแทรกของรัฐจึงเริ่มหันมาเน้นภาคเศรษฐกิจบางภาคโดยเฉพาะภาคอ้อยและน้ำตาล" จะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นมาหลายฉบับ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าสำหรับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้นจะเห็นว่ารัฐเข้ามาแก้ไขควบคุมทุกขั้นตอนในกระบวนการของภาคเศรษฐกิจอย่างค่อนข้างชัดเจน ซึ่งการแทรกแซงดังกล่าวเป็นการแทรกแซงของรัฐกรณีพิเศษซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี หรือแบบจำลองในการแทรกแซงของรัฐ ทางเศรษฐกิจตามรูปแบบที่ 1

นอกจากนั้น บทบาทการแทรกแซงของรัฐ ในภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะเริ่มแรกจะเป็น "การแทรกแซงทางอ้อม" โดยการเข้าไปส่งเสริมพัฒนาเพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ อาทิ การสร้างถนน ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น แต่ภายหลังเมื่อปัญหาของเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลเกิดขึ้นมากมาย รัฐจึงเริ่มเข้าไป "แทรกแซงโดยตรง" โดยการออกกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเฉพาะต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีหรือแบบจำลองในการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจตามรูปแบบที่ 2

จากการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย ตั้งแต่พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 จนถึงพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ส่วนใหญ่แล้วรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการกำหนดขอบเขตวิธีการ และมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเป็น "การแทรกแซงของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว" จนกระทั่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล

ทราย พ.ศ. 2527 จะเห็นว่าเป็น "การแทรกแซงที่เกิดจากความตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน" กล่าวคือ เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการและเงื่อนไข ขั้นตอน ระยะเวลา คุณภาพและปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งเกิดจากการปรึกษาหารือร่วมกันในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล และคณะกรรมการชุดอื่นๆ ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลด้วย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีหรือแบบจำลองในการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจตามรูปแบบที่ 3 โดยภาพรวมจากการแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย ดังที่กล่าวข้างต้น เป็นไปตามรูปแบบจำลองการแทรกแซงตามรูปแบบที่ 4 ด้วยคือเป็นการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจเอกชน จากผลของการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่ารัฐได้ใช้ "วิธีการ" แทรกแซงต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายโดยการออกระเบียบข้อบังคับประสานกันในลักษณะเป็นการควบคุม กล่าวคือ เมื่อรัฐแทรกแซงภาคเศรษฐกิจนี้ก็มักมีกฎหมายออกมาเป็นการเฉพาะตั้งแต่ปี 2504 พัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ภายใต้ข้อบังคับหรือบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายก็เป็นลักษณะของการใช้เทคนิคเข้าควบคุมภาคเศรษฐกิจนี้ ให้ดำเนินไปภายใต้นโยบายหรือความต้องการของรัฐที่คำนึงถึง หรือใช้ข้ออ้างว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นหลัก

THESIS TITLE : LEGAL ANALYSIS ON STATE INTERVENTION  
OF SUGARCANE AND SUGAR INDUSTRY

NAME : MR. APIROM LEONGSHEEPSEARMSUK

THESIS ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR  
DR. THIVA NGENYUANG

CO - THESIS ADVISOR : DR. APINYA LEANCHAVEE

DEPARTMENT : LAW

ACADEMIC YEAR : 1992

## Abstract

It has been known that agricultural sector has many disadvantages compare to other sectors such as unsuitable wages due to low education of agriculturist and lead to difficulty of set up pricing in the market. However sugarcane agriculturists are differ from other agriculturists in a sense that they have get together to establish " Group of sugarcane agriculturist " that has a power to negotiate with government. In order to prevent damages in related economic fields, the government has to intervene in sugarcane industry. Currently academics have realize the importance of sugarcane and sugar industry that bring to a development of many research papers but mostly in the economic or political science field. Thus the thesis of state intervention in sugarcane and sugar industry could be one method to reduce an economic gap of agriculturists that usually in a disadvantageous position.

The objective of this thesis is to study original and development of state intervention in sugarcane and sugar industry by follow an Act B.E. 2504 (repeal later in B.E. 2508), Act in B.E. 2511 and Act in B.E. 2527 respectively.

The result of following these Acts is to understand methods of state intervention in this sector and could lead to construct a form or a law in the agricultural sector.



The assumption of this thesis is that the state intervention in sugarcane and sugar industry is one method that provide the government to have more control of all production processes and bring agriculturists to participate in set up the government policy . The result of this thesis could summarize as follows : The state intervention has been followed theory of economic intervention that is the government would intervene in every sector by promoting an investment in that sector. Furthermore an assemble of sugarcane agriculturists has been developed and has a direct effect to sugar factory including a stability of this economic sector and a nation's consumption of sugar as a whole. Therefore the government begin to intervene ; especially in this sector , as can be seen from the Sugarcane and Sugar Act B.E. 2527 with following the intervention model type 1.

The initial intervention of state was an indirect mean such as developed public utilities. Later in B.E. 2504 the government have started to intervene directly by issuing Sugarcane and Sugar Act that following the intervention model type 2.

The State intervention in the economy of sugarcane and sugar , as can be experienced from the Sugar Industry Act B.E. 2504 to the sugar Act B.E. 2511 , were the solely interventions from the government side. Mostly , the government exercised its highest authority in issuing some regulations , processes and other measures regarding the economy of sugarcane and sugar. But in the Sugarcane and Sugar Act B.E. 2527 , it was observed that the interventions were resulted from mutual agreements between government sector and private sector. The rules , regulations and processes including all conditions were considered and regulated from the consultation and discussion among the committee of sugarcane and sugar and other committee which consisted of the sugarcane agriculturist and members of the sugar plants. These interventions are in accordance with the theory or the model of the state intervention in the economy type 3 and type 4. It can be concluded from this research that the methods used by the government in intervening in the economy of sugarcane and sugar are to issue rules and regulations for its control ; when the government decided to intervene in this economic sector , it often issued specific law since B.E. 2504 . The issued laws have been developed until present to be the Sugarcane and Sugar Act B.E. 2527. The gists of the laws concerned about the technic to control this economic sector under the policies or the desire of government which claimed to be beneficiary to the public mainly.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาของปัญหาและความสำคัญ

ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น ตัวแปรที่ส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของตัวระบบเองมักได้แก่กลไกของระบบตลาด ซึ่งพื้นฐานก็คืออุปสงค์ (demand) และอุปทาน (Supply) ภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรหนึ่ง ๆ การขึ้นลงของราคาสินค้า การขาดแคลนหรือการสูญเปล่าของสินค้าที่นอกเหนือเหลือจากการบริโภค หรือแม้แต่การผูกขาด (monopoly) ของสินค้าหรือบริการประเภทหนึ่ง ๆ ณ จุดหรือบริเวณหนึ่ง ๆ ย่อมเกิดขึ้นอยู่ได้ตลอดเวลา เพราะระบบความสัมพันธ์เหล่านี้แทบจะปลอดจากการแทรกแซงของกลไกตัวอื่นภายนอกระบบความสัมพันธ์ ซึ่งเมื่อถึงระดับหนึ่ง กลไกของตลาดก็จะปรับตัวแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายลงได้เอง แต่เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของระบบเศรษฐกิจในระดับประเทศ หากปล่อยให้ระบบความสัมพันธ์ดำเนินไปภายใต้กลไกทางระบบตลาดแบบเสรีนิยมเต็มที่ (Laissez-Faire) แล้ว ปัญหาดังเช่นที่เกิดขึ้นกับจุดเล็ก ๆ ของสินค้าที่กล่าวถึงข้างต้น ย่อมต้องเกิดขึ้นเช่นกัน และระดับของปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม กระทั่งก่อให้เกิดสภาพปัญหาความระส่ำระสายขึ้นในสังคม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว หากปล่อยให้สภาพดังกล่าวให้คงอยู่ต่อไปถึงจุดหนึ่ง กลไกของตลาดก็จะสามารถแก้ไขสภาพปัญหานี้ให้หมดสิ้นลงได้ก็ตาม แต่เราคงต้องยอมรับว่าในสภาพจริงนั้น ระบบความสัมพันธ์ของสังคมจะมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือการเปลี่ยนแปลงในส่วนหนึ่งจะส่งผลกระทบไปยังส่วนอื่น ๆ และการปล่อยให้ปัญหาดำรงอยู่ใน

สังคมในระยะหนึ่ง จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสังคมโดยส่วนรวมอย่างคาดไม่ถึง จากความจำเป็นดังกล่าวมานี้เอง รัฐจึงต้องเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ จุดประสงค์ก็เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมนอกเหนือจากกฎหมายพื้นฐานทางมหาชนทั่วไป

เมื่อมองถึงกรณีประเทศไทยที่อาชีพส่วนใหญ่ของประชาชนคือเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอาชีพของชนชั้นที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มอาชีพอื่น ในแง่ของการดูดซับเอามูลค่าส่วนเกิน (Surplus Values) ที่เกิดขึ้นจากการใช้แรงงาน ไปหล่อเลี้ยงสังคมโดยได้รับผลตอบแทนที่ไม่สอดคล้องเป็นธรรม เนื่องจากขาดอำนาจต่อรองทางการตลาด ด้วยเหตุผลที่มักมีฐานะและพื้นฐานความรู้ที่เสียเปรียบชนชั้นอื่น หรือกลุ่มอาชีพอื่นอย่างชัดเจน ขณะที่เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าหรือบริการประเภทอื่นที่ระดับราคาจะขึ้นลงตามกฎอุปสงค์ (Law of demand) ที่ว่า "สินค้าชนิดใดที่มีความต้องการมาก ราคาของสินค้าชนิดนั้นจะสูง และสินค้าชนิดใดที่มีความต้องการน้อย สินค้าชนิดนั้นจะมีราคาต่ำ"<sup>1</sup> หรือกฎของอุปทาน (Law of Supply) ที่ว่า "เมื่อสินค้าขายได้ราคาต่ำ ผู้ผลิตหรือผู้ขายจะนำสินค้าออกขายเป็นจำนวนน้อย และเมื่อสินค้าขายได้ราคาสูง ผู้ผลิตหรือผู้ขายจะนำสินค้าออกขายเป็นจำนวนมาก"<sup>2</sup> ซึ่งผู้ผลิตหรือผู้ขายจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์แปรผันโดยตรงตามกลไกของตลาดดังกล่าว หรือแตกต่างกันไม่มากนัก แต่ในกรณีของผู้ผลิตทางการเกษตรหรือเกษตรกร เมื่ออุปสงค์ในตลาดมีมาก ราคาของสินค้าสูงขึ้นแต่กลับถูกเอารัดเอาเปรียบด้วยความไม่รู้ หรือจากข้อจำกัดของโอกาสที่จะเป็นผู้นำสินค้าหรือบริการไปยังตลาดที่มีความต้องการสูงอยู่ขณะนั้นด้วยตนเอง ทำให้ประโยชน์ดังกล่าวตกอยู่กับพ่อค้าคนกลาง ในทำนองกลับกันหากราคาสินค้าหรือความต้องการลดลงเกษตรกรก็ต้องแบกภาระที่จะเสียประโยชน์

---

1 เอนก เขียรถาวร และปรีดา นาคเนาวิม, เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1, (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์), 2526, หน้า 86.

2 เฟิงอ้าง, หน้าเดียวกัน.

อันเนื่องมาจากกลไกของตลาดอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ผลก็เป็นดังเช่นที่เห็นได้ชัดเจนอยู่ในปัจจุบันที่ภาคการเกษตรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่จะยากจน มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างจากกลุ่มอาชีพอื่น

อย่างไรก็ตาม มีเกษตรกรอาชีพหนึ่งที่สามารถรวมตัวกันภายใต้รูปของสมาคมหรือองค์กรในรูปแบบหนึ่ง ๆ ได้อย่างค่อนข้างเหนียวแน่นจนสามารถใช้อำนาจต่อรองทางการเมือง กระทั่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามาเป็นผู้จัดสรรและคุ้มครองประโยชน์ของเกษตรกรกลุ่มนี้ ด้วยรูปแบบที่พัฒนาขึ้นมาเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบัน เกษตรกรกลุ่มนี้ก็คือ กลุ่มชาวไร่ไถ่ นอกจากนั้นคงต้องยอมรับว่าในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ หากอำนาจรัฐ เข้ามาคุ้มครองหรือเอื้อประโยชน์แก่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์นั้นโดยตรง ดังกรณีที่กำลังกล่าวถึงนี้ ส่วนที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจึงได้แก่ โรงงานน้ำตาล ดังนั้นเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องอีกลึกลับไม่ต้องได้รับผลกระทบกระเทือนเกินไป จนไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงวงจรการตลาดของน้ำตาล ซึ่งเป็นสินค้าอุตสาหกรรมพื้นฐานจากผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งชนิดที่ค่อนข้างครบวงจร

ความสำคัญของภาคเศรษฐกิจส่วนนี้ ได้รับความสนใจจากนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างมากมาย ซึ่งได้มีงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และค่อนข้างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยที่มีอยู่ดังกล่าวแทบทั้งหมด จะเป็นมุมมองจากภาคเศรษฐศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ ขณะที่แง่มุมทางกฎหมายซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกโดยตรงของรัฐที่ใช้ในลักษณะที่เป็นการรวมศูนย์หรือเข้าไปจัดระเบียบของกระบวนการ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ของปัจจัยการผลิตซึ่งมีพัฒนาการอย่างมีขั้นตอน จนประกอบเป็นพื้นฐานของโครงสร้างและกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายซึ่งมีบทบาทเป็นการแทรกแซงเศรษฐกิจในภาคนี้อย่างครอบคลุมครบวงจร กลับไม่มีปรากฏจนพอจะนำมาใช้ประโยชน์ ในอันที่จะนำเอารูปแบบวิธีการหรือเทคนิคต่าง ๆ ของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไปปรับประยุกต์ใช้เพื่อคุ้มครองประโยชน์แก่เกษตรกรกลุ่มอาชีพในสังคมไทยที่กำลังรอดอยการแทรกแซงในทำนองเดียวกันนี้จากผู้มีอำนาจของรัฐ ดังนั้น

การศึกษาถึงการแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย นอกจากจะเป็นประโยชน์ในแง่ของการสร้างองค์ความรู้ขึ้นมาใหม่ในทางวิชาการที่นำมาซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐกิจในรูปแบบและคุณภาพที่เปลี่ยนแปลงแล้ว ยังน่าจะนำไปปรับใช้เป็นแนวทางเพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกรประเภทอื่นผู้เสียเปรียบซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมได้ต่อไปภายใต้กลไกกฎหมายจากมือของผู้มีอำนาจที่ต้องการเห็นความเป็นธรรมของสังคมในอนาคต

### สมมติฐาน

การเข้าแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นการใช้อำนาจหรือกลไกของรัฐในรูปแบบกฎหมายเศรษฐกิจเข้าไปควบคุมหรือรวมศูนย์กระบวนการผลิตทุกขั้นตอนอย่างมีพัฒนาการ ในลักษณะที่ขยายขอบเขตการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ของภาคเศรษฐกิจส่วนนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่มีการปรับบทบาทของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องคือชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและการเปลี่ยนแปลงขอบเขตการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายในเชิงพัฒนาการ
2. เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการทางกฎหมายของรัฐที่ใช้ในการแทรกแซงภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายในส่วนที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรง

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จะสามารถลำดับภาพของพัฒนาการในการเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจ อ้อยและน้ำตาลในทางกฎหมายโดยรัฐอย่างมีขั้นตอนและเข้าใจเหตุผล ภายใต้อบเขต รูปแบบวิธีการ และความจำเป็นในเหตุผลที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน รวมทั้งเทคนิควิธีการในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการนี้อย่างละเอียด ซึ่งอาจนำไปเป็นตัวแบบในการกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อปกป้องประโยชน์ภาคเกษตรกรรมได้

## ระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาจากระเบียบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ และงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนี้ จากห้องสมุดแหล่ง เอกสารต่าง ๆ

## ขอบเขตของการศึกษา

จะเป็นการศึกษาถึงความเป็นมาและพัฒนาการของขอบเขตการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย โดยเน้นตั้งแต่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้ขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติ เมื่อปี พ.ศ.2504 และยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี 2508 จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการนี้อีกในปี 2511 และ 2527 ตามลำดับ โดยจะศึกษาทางบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวโดยละเอียด

## บทที่ 2

### การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

#### 1. ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปกฎหมายจะถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการให้บรรลุเป้าประสงค์ของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งแนวทางอาจเป็นไปได้ทั้งการเข้าแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมในกรณีที่เกิดเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ขึ้นแล้ว เป็นข้อห้ามมิให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว รวมทั้งใช้ในการสนับสนุนส่งเสริมหรือเข้าจัดการโดยตรงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามหลักการเบื้องต้นแก่สาธารณะ ขณะที่เมื่อพิจารณาในแง่มุมมองทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นแบบหนึ่งภายใต้ประชาคมการเมือง แม้ว่าโดยตัวของระบบเศรษฐกิจเองก็มีตัวแปรหรือกลไก ที่จะทำให้ระบบมีการปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ก็ตาม แต่เป้าหมายแห่งดุลยภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยกลไกภายในแบบเศรษฐกิจเองจะมีลักษณะที่เป็นทั้งเป้าหมายในระยะสั้นและระยะยาว โดยปลายทางก็คือสร้างดุลแห่งผลประโยชน์ทางสังคม เพราะทรัพยากรที่ใช้ตอบสนองความต้องการของบุคคลและสังคมมีจำนวนจำกัด<sup>1</sup> เมื่อปัญหาในทางเศรษฐกิจขยายขอบเขตข้ามเส้นแบ่งไปกระทบต่อสาธารณะโดยที่กลไกของระบบเศรษฐกิจไม่สามารถจำกัดขอบเขตของปัญหาให้อยู่ในกรอบที่ควรจะเป็น รัฐจึงเข้ามามีบทบาทแทรกแซงด้วยกลไกทางกฎหมาย ซึ่งแน่นอนว่าภายใต้การจัดการดังกล่าวของรัฐย่อมส่งผลต่อกลไกของระบบเศรษฐกิจตามรูปแบบเดิมที่จะเข้าจัดการต่อปัญหาเดียวกันนี้อยู่ ชั่วขณะหนึ่งจะดูเหมือนว่ากฎหมายอันเป็นเครื่องมือของรัฐที่เข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ จะมีความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับกลไกของระบบเศรษฐกิจแต่

---

<sup>1</sup> ทิวา เงินขวง, กฎหมายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2527, หน้า 17.

ก็จะ เป็นเพียงชั่วคราวเท่านั้น เพราะไม่ช้าไม่นานกฎหมายก็ดีหรือระบบเศรษฐกิจ ก็ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกันภายใต้เงื่อนไขที่ว่าอะไรจะมีบทบาทครอบงำ<sup>2</sup> โดยที่อาจเป็นไปในลักษณะที่รัฐจำเป็นต้องปรับตัวกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการหรือความเปลี่ยนแปลงของระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ หรืออาจเป็นไปในลักษณะที่โครงสร้างหรือความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยผลของกฎหมาย โดยในกรณีแรกน่าจะใช้ตัวอย่างของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกับระบอบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย และกรณีหลังน่าจะได้แก่ระบบการเมืองแบบเผด็จการ หรืออำนาจซึ่งรัฐเข้าไปจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จ อย่างไรก็ตาม ไม่ช้าก็จะ เป็นไปตามที่กล่าวข้างต้นอย่างเคร่งครัด เพราะคงต้องยอมรับว่าในสภาพจริง สถานการณ์อาจเกิดขึ้นในกรณีตรงกันข้ามกับตัวอย่างเช่นกัน

ตรงจุดนี้จึงอาจกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า ในระบบสังคมหนึ่งๆ กฎหมายกับระบบเศรษฐกิจจะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่ต่างมีบทบาทและอิทธิพลซึ่งกันและกัน ขึ้นกับว่าแนวทางใดจะนำมาซึ่งประโยชน์สาธารณะในสถานการณ์หนึ่งๆ ได้ชัดเจนและตรงตามเป้าประสงค์มากกว่ากัน จึงเป็นเรื่องปกติอยู่เองที่เราจะเห็นว่าการปรับตัวกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ขณะ ที่หลาย ๆ โอกาสเราก็มักเห็นว่ามีกฎหมายที่ออกมากำหนดโครงสร้างและระบบความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการสาธารณะ

## 2. การจัดระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจ

นักมนุษยวิทยาเชื่อว่า ในสังคมมนุษย์สมัยบรรพกาล เมื่อมนุษย์เจริญขึ้นจนรู้จักการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์และการออมทรัพย์สินที่เหลือจากการบริโภคไว้เป็นเสบียงสำหรับมือต่อไป มนุษย์ก็เริ่มรู้จักการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพย์สินไว้สอยและเก็บเป็นเสบียงเพื่อไปแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินต่างประเภท ที่สมาชิกใน

<sup>2</sup> เฟิ่งอ๋าง, หน้าเดียวกัน.



สังคมอื่นทำมาหาได้ ดังที่ปรากฏหลักฐานจากภาพหรือรูปจารึกต่าง ๆ ในดินแดนระหว่างหมู่เหล่า โดยสมาชิกในสังคมหนึ่งจะนำทรัพย์สินที่เหลือจากการบริโภคใช้สอยและเก็บเป็นเสบียงเพื่อไปแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินต่างประเภท ที่สมาชิกในสังคมอื่นทำมาหาได้ ดังที่ปรากฏหลักฐานจากภาพหรือรูปจารึกต่าง ๆ ในดินแดนอารยธรรมโบราณ สัญญาแลกเปลี่ยน (Barter) จึงเกิดขึ้นก่อนสัญญาประเภทใด ๆ ทั้งหมด<sup>3</sup> ต่อมาเมื่อการติดต่อระหว่างสังคมมีมากขึ้น การแสวงหาทรัพย์สินต่างประเภทซึ่งเป็นของแปลกใหม่สำหรับบางสังคมเริ่มแพร่หลายมากขึ้น การจะนำทรัพย์สินจำนวนมาก ๆ เช่น แหะ แกะ ไปแลกเปลี่ยนกับข้าวหรือพืชพันธุ์อื่น ๆ ในต่างสังคมจึงเป็นภาระที่ลำบากยิ่ง ทั้งในแง่ความสะดวกของการขนส่ง และความเสี่ยงต่าง ๆ เช่น อาจถูกลอบ โจรมตี ปล้นชิงในระหว่างทาง ทำให้ต่อมาได้มีการคิดค้นวัตถุขึ้นใช้เพื่อแลกเปลี่ยนในการค้าขาย เช่น เปลือกหอย อัญมณีสีแปลก ๆ ชนสัตว์ หรือแม้แต่เกลือ อย่างไรก็ตามเมื่อความสำคัญและความจำเป็นของวัตถุกลางดังกล่าวมีชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ ในที่สุดรัฐได้เข้าแทรกแซงด้วยการออกกฎหมายกำหนดค่าของเงินตราและสงวนสิทธิ์ในการจัดทำเงินตราแต่ผู้เดียว<sup>4</sup>

ข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินตราจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อบังคับอันเกิดจากการกระทำของรัฐ ประเภทแรก ๆ ที่ส่งผลโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจ และกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายซึ่งมีแหล่งที่มาแตกต่างจากกฎหมายในยุคเดียวกัน กล่าวคือกฎหมายในยุคแรก ๆ นั้นมักมีที่มาจากค่านิยมพื้นฐานทางศีลธรรม หรือศาสนาเป็นหลักดังที่ปรากฏอยู่ และเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น นิติกรรมสัญญาที่บังคับให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามสัญญา กฎหมายควบคุม

<sup>3</sup> พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมาย (พระนคร: วิจารณ์การพิมพ์), 2502, หน้า 272.

<sup>4</sup> วิษณุ เครืองาม, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ชื่อขายแลกเปลี่ยน, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ), พิมพ์ครั้งที่ 3, 2524, หน้า 4.

เครื่องชั่ง ตวง วัด ซึ่งป้องกันการโกงของผู้ขาย หรือกฎหมายอาญา เช่น ฉ้อโกง ลักทรัพย์ ปล้นชิงทรัพย์ ล้วนแต่มีพื้นฐานเหตุผลมาจากหลักทางศีลธรรมและศาสนา ดังนั้นแม้ไม่มีกฎหมายเช่นว่านี้อยู่ แต่ในสังคมก็จะมีหลักทางศีลธรรมควบคุมอยู่ แต่กรณีที่ถูกกฎหมายเกี่ยวกับเงินตราเป็นการกำหนดขึ้น เนื่องจากวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ เพราะในช่วงที่ไม่มีกฎหมายนี้มาก่อนการแลกเปลี่ยนก็ยังคงมีเกิดขึ้นโดยไม่ผ่านวัตถุกลางที่เป็นเงิน และแม้ปัจจุบันจะมีกฎหมายนี้ แต่การแลกเปลี่ยนสินค้าโดยตรงก็สามารถกระทำได้ กฎหมายเงินตราจึงเป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่มีขึ้นเพื่อสร้างหรืออำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ ทำนองคล้ายคลึงกับกฎหมายจราจร ซึ่งคนที่ผิดจะไม่รู้สึกว่าเป็นการทำผิดศีลธรรม เช่น การฝ่าไฟแดง ขณะไม่มีรถคันอื่นอยู่ เป็นต้น อย่างไรก็ตามกรณีกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในปัจจุบัน เนื่องจากส่งผลกระทบต่อที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ดูเหมือนว่าถ้าทำผิดกฎหมายนี้ก็จะเป็นการผิดศีลธรรมด้วย เช่น การทำธนบัตรปลอม แท้จริงแล้วเป็นเรื่องการฉ้อโกง หลอกหลวง แต่กฎหมายก็กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากหมวดดังกล่าว

ความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงก็เพื่อจัดระเบียบให้ระบบเศรษฐกิจพัฒนาก้าวหน้าไปด้วยความคล่องตัว และโดยจุดสำคัญพื้นฐานก็คือป้องกันความระส่ำระสายของสังคม จนก่อให้เกิดการขยายตัวของปัญหาจนกระทบกับสถานภาพของผู้นำรัฐ และดูเหมือนว่ายิ่งรัฐมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นเท่าใด รัฐจะเข้ามาจัดระเบียบในส่วนนี้เพิ่มมากขึ้นและชัดเจนยิ่งขึ้น

ระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน นอกจากจะอยู่ในฐานะที่เป็นข้อยกเว้นแล้ว ยังมีเทคนิคหรือนิติวิธีที่แตกต่างไปจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั่วไปอีกด้วย โดยเฉพาะเทคนิควิธีการหรือนิติวิธีที่เกิดจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่ขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวางและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งระเบียบดังกล่าวไม่ได้อ้างถึงหลักการพื้นฐานและความเชื่อเหมือนกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีพื้นฐานทางศีลธรรม แต่เป็นระเบียบที่รัฐต้องเข้าไปจัดเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะอันเป็นหน้าที่ใหม่ของรัฐในปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกิดเป็นระเบียบของรัฐในรูปแบบใหม่ที่มีคุณค่าทางกฎหมายและนิติวิธีแตกต่างไปจากระบบกฎหมายทั่วไป

กล่าวได้ว่า จากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในสังคมเสรีนิยมมีแนวโน้มที่ย่างยากและสลับซับซ้อน จนรัฐจำต้องเข้ามาจัดระเบียบทางเศรษฐกิจให้เป็นระบบและมีระเบียบแบบแผนที่แน่นอน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และเพื่อรักษาผลประโยชน์นี้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการวางระเบียบทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญา หรือจำกัดขอบเขตการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เข้าร่วมทำสัญญา โดยการนำระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะบังคับและใช้อย่างเคร่งครัดมาใช้แทนการจัดระเบียบของเอกชนที่ดำเนินไปเองตามความสมัครใจซึ่งรัฐจะนำมาใช้แทนทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้แล้วแต่วัตถุประสงค์ของระเบียบนั้น ๆ อย่างไรก็ตามระเบียบของรัฐที่มีลักษณะบังคับและใช้อย่างเคร่งครัดนี้ต้องมีลักษณะทั่วไปคือ จะใช้บังคับกับบุคคลทุก ๆ คน เพราะเหตุที่ว่าผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถได้รับความคุ้มครองได้อย่างเสมอภาค

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายเฉพาะที่เกิดขึ้นซึ่งมีจุดมุ่งหมายโดยตรงในการเข้าจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจหรือกฎหมายเศรษฐกิจ ก็จะมิขัดแย้งในความเห็นเกี่ยวกับฐานะของความเป็นระเบียบวิชากฎหมายใหม่ที่มีความเป็นเอกเทศ เป็นตัวของตัวเองแตกต่างไปจากกฎหมายแห่งและพาณิชย์ทั่วไป รวมทั้งกฎหมายสาขาต่าง ๆ โดยที่สามารถแบ่งแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายเศรษฐกิจออกได้เป็น 2 แนว คือ<sup>5</sup>

## 2.1 แนวความคิดอย่างแคบ

แนวคิดนี้จัดให้กฎหมายเศรษฐกิจ คือ "กฎหมายว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจ" ซึ่ง Al.Jacquemin et G.Schrans ได้กล่าวว่า "กฎหมายเศรษฐกิจเป็นกฎหมายที่รวมเอากฎเกณฑ์กฎหมายทั้งหมดที่เปิดโอกาสให้รัฐดำเนินการหรืออำนาจการโดยตรงต่อเศรษฐกิจ"

---

<sup>5</sup> ทิวา เงินขวง, กฎหมายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิทยาลัยรามคำแหง), 2527, หน้า 45.

จากแนวความคิดดังกล่าว กฎหมายเศรษฐกิจจึงประกอบด้วย มาตรการต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้รัฐใช้อำนาจในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ ได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากการโต้แย้งและคัดค้านในการเข้าไปแทรกแซงชีวิต ทางเศรษฐกิจ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือและกลไกในการแทรกแซง เช่น กฎหมายที่วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการผลิต (Production) การกระจายผลผลิต (Distribution) และการบริโภคทรัพย์สินและบริการต่าง ๆ (Consummation)

ซึ่งแนวคิดลักษณะนี้ค่อนข้างเป็นการจำกัดว่าบทบาทของกฎหมาย ในทางเศรษฐกิจ เป็นลักษณะที่อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงโดยปราศจากมุมมองที่ คำนึงถึงสถานภาพของภาคเอกชน ที่ยังคงมีบทบาทสำคัญและชี้้นำการเปลี่ยนแปลง ของระบบเศรษฐกิจอย่างชัดเจนในสังคมทุนนิยมเสรี รวมทั้งไม่สามารถอธิบาย กฎหมายเศรษฐกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะไม่ เป็นการเฉพาะ คือมีลักษณะทั่ว ๆ ไป เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาน ประกอบการ แนวคิดนี้จึงถือว่ากฎหมายเศรษฐกิจ ไม่ใช่สาขาวิชาใหม่เป็นเพียง กฎหมายที่มีเนื้อหาหรือเจตนารมณ์เพื่อเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐ ภายใต้กฎเกณฑ์และสาระทางกฎหมายดั้งเดิม

## 2.2 แนวความคิดอย่างกว้าง

แนวความคิดนี้มีนักวิชาการหลายท่านให้การยอมรับและให้ความหมาย ของกฎหมายเศรษฐกิจไว้ กล่าวคือ

Cl. Champaud ได้ให้คำนิยามคำว่ากฎหมายเศรษฐกิจ หมายถึง "กฎหมายที่ว่าด้วยการจัดระเบียบและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ซึ่งการจัดระเบียบและการพัฒนาเศรษฐกิจเกิดจากรัฐและเกิดจากการริเริ่มของเอกชนหรือเกิดจากการ ประสานกันระหว่างรัฐและเอกชน"

J. Hamel และ G. Lagarde ได้กล่าวถึงแนวความคิดอย่างกว้าง ของกฎหมายเศรษฐกิจไว้ว่า "กฎหมายเศรษฐกิจมีภาระหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกชีวิตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการผลิตและการหมุนเวียน ของความมั่นคง"

R.Savy ได้กล่าวถึงกฎหมายเศรษฐกิจว่า หมายถึง "กฎเกณฑ์ทั้งหมดที่ทำหน้าที่ประกันและค้ำจุนความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ขององค์กรทางเศรษฐกิจเอกชนและองค์กรทางเศรษฐกิจของรัฐทั้งหมด กับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไปของสังคมใดสังคมหนึ่ง ณ ช่วงเวลาหนึ่ง ๆ"

G.Farjat กล่าวว่า กฎหมายเศรษฐกิจ หมายถึง "กฎหมายว่าด้วยการรวมศูนย์ปัจจัยการผลิตและการรวมศูนย์การทำให้ปัจจัยการผลิตเป็นปัจจัยที่ใช้ร่วมกันและว่าด้วยการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจของอำนาจเอกชนและอำนาจมหาชน" โดยมีสมมติฐานที่ว่า "การรวมศูนย์ปัจจัยการผลิตและการจัดระเบียบที่เกี่ยวกับการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจ จะประกอบเป็นพื้นฐานของโครงสร้างและกฎเกณฑ์กฎหมายใหม่ ๆ อันเป็นโครงสร้างและกฎเกณฑ์กฎหมายที่ก่อให้เกิดระเบียบวิชาใหม่ขึ้นมาวิชาหนึ่ง (Une Discipline) ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระเบียบวิชาที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ (Mutation Ideologique) และนำมาซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐกิจในรูปแบบและคุณภาพใหม่"

แนวความคิดนี้จึงถือว่ากฎหมายเศรษฐกิจเป็นกฎหมายสาขาใหม่อันส่งผลกระทบต่ออุดมการณ์และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐกิจในลักษณะที่ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ หรือกฎหมายเป็นผู้รับใช้เศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นยังสามารถนำเอามุมมองนี้ไปปรับใช้เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายใหม่ ๆ ที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นมาในสังคมอุตสาหกรรมหรือแม้ในสังคมที่กำลังก้าวไปสู่สังคมอุตสาหกรรม

### 3. แบบจำลองของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

รูปแบบการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในโลกมีหลายแนวความคิด แต่สำหรับประเทศไทยนั้นในการปกครองและเศรษฐกิจนั้น สามารถจะแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ

3.1 แบบจำลองที่หนึ่ง เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่พิจารณาจากขอบเขตของการแทรกแซง เป็นหลัก ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ<sup>6</sup>

3.1.1 การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่คลุมภาคเศรษฐกิจทุกภาค

3.1.2 การแทรกแซงภาคเศรษฐกิจบางภาค

3.1.3 การแทรกแซงกรณีพิเศษ

การแทรกแซงของรัฐนั้นถ้าต้องการให้มีผลกระทบต่อทุกภาคเศรษฐกิจก็ใช้รูปแบบการแทรกแซงประเภทที่ 1 คือเป็นการแทรกแซงต่อเศรษฐกิจส่วนรวมหรือทั้งหมด การแทรกแซงนี้จะมีลักษณะทั่วไป เช่น การลดหรือเพิ่มภาษีรายได้ของสถานประกอบการทั้งหมด แต่ถ้าต้องการให้มีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจบางภาค หรือภาคเศรษฐกิจใดภาคหนึ่ง เช่น ภาคส่งออก ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมเคมี ก็ต้องใช้รูปแบบประเภทที่ 2 อาทิ การให้เงินช่วยเหลือ กับภาคส่งออกผลิตภัณฑ์หรือสินค้าเกษตรฯ หรือการลดภาษีให้กับการผลิตบางภาค เช่น อุตสาหกรรมเครื่องจักรยนต์ ไฟฟ้า และในกรณีสุดท้ายถ้าต้องการให้การแทรกแซงมีผลกระทบต่อสถานประกอบการใดสถานประกอบการหนึ่ง ก็ใช้รูปแบบการแทรกแซงประเภทที่ 3 ซึ่งรูปแบบประเภทที่ 3 นี้ การแทรกแซงจะมีลักษณะเฉพาะหรือกรณีพิเศษ หรือเป็นการแทรกแซงที่เกี่ยวกับสถานการณ์เฉพาะ อาทิ สถานประกอบการใดที่ประสบปัญหา รัฐเข้าไปแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือสถานประกอบการนั้นโดยตรง

การแบ่งประเภทของการแทรกแซงโดยพิจารณาขอบเขตของการแทรกแซงตามแบบจำลองที่ 1 นี้จะเห็นได้จากตัวอย่างการแทรกแซงดังต่อไปนี้

- การแทรกแซงประเภทที่ 1 จะเห็นได้จากกรณีที่รัฐใช้มาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน มาตรการเกี่ยวกับการจำกัดราคาสินค้า เป็นมาตรการที่ใช้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจทุก ๆ ภาค

---

<sup>6</sup> ทิวา เงินขวง, กฎหมายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิทยาลัยรามคำแหง), 2527, หน้า 166.

- การแทรกแซงประเภทที่ 2 จะเห็นได้จากกรณีที่ใช้มาตรการจำกัดพื้นที่ในการเพาะปลูก เช่น การปลูกอ้อยต้องขออนุญาต เบียดพื้นที่เพาะปลูก การประกอบกิจการบางประเภทต้องได้รับอนุญาต การกำหนดโควตา การส่งออกสินค้าบางประเภทเป็นมาตรการที่ใช้กับภาคเศรษฐกิจบางภาค

- การแทรกแซงประเภทที่ 3 จะเห็นได้จากกรณีที่รัฐอาจจะทำความตกลงกับสถานประกอบการใดสถานประกอบการหนึ่ง เช่น ความตกลงระหว่างรัฐบาลฝรั่งเศสกับโรงงานถลุงเหล็ก เพื่อให้อุตสาหกรรมเหล็กสามารถดำเนินต่อไปได้โดยให้ความช่วยเหลือ เป็นมาตรการที่ใช้กับสถานประกอบการเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนั้นการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ ก็จัดอยู่ในประเภทการแทรกแซงประเภทที่ 3 นี้ด้วย แต่ถ้ารัฐโอนกิจการประเภทเดียวกันทั้งหมด การแทรกแซงจะกลายเป็นการแทรกแซงประเภทที่ 2 ไป

การแบ่งประเภทของการแทรกแซงโดยอาศัยขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าวก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาพของการกระทำที่แตกต่างกันออกไปคือ

- ถ้าเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจทุกภาคเศรษฐกิจหรือส่วนทั้งหมด รัฐต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการที่มีผลบังคับตามกฎหมายเท่านั้น เช่น การแทรกแซงตลาด การกำหนดราคาสินค้า การลดภาษีฯ

- กรณีเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจบางภาคเศรษฐกิจการดำเนินการแทรกแซงต้องใช้มาตรการที่มีผลบังคับตามกฎหมาย เช่น ข้อบังคับที่เกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจใดภาคหนึ่ง ภาคเกษตรกรรม ภาคเคมี ภาคถลุงเหล็กฯ

- ในการแทรกแซงกับสถานประกอบการเป็นกรณีพิเศษ รัฐจะทำการแทรกแซง โดยใช้วิธีการแทรกแซงกับสถานประกอบการใดสถานประกอบการหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น

3.2 แบบจำลองที่สอง เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่พิจารณาจากบทบาท

ของรัฐบาลในการแทรกแซงเป็นหลักซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

3.2.1 การแทรกแซงโดยตรง (Intervention direct)

3.2.2 การแทรกแซงโดยอ้อม (Intervention indirect)

- การแทรกแซงโดยตรงของรัฐบาลจะปรากฏให้เห็นทั้งที่เป็นการแทรกแซงในระดับการผลิต การตลาด และการบริโภค และวิธีการแทรกแซงจะต้องออกเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับทั่วไป เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกาที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงได้โดยตรง การแทรกแซงโดยตรงที่เห็นได้เป็นประจำและชัดเจนที่สุดคือ การกำหนดราคาราคาสินค้า การคุ้มครองผู้บริโภค และการโอนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐ
- การแทรกแซงโดยอ้อม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไม่ได้มีเฉพาะแต่การแทรกแซงองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจโดยตรง ที่อาศัยการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัด ทั้งที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการประกอบการของเอกชนเกี่ยวกับการห้ามประกอบการ หรือเกี่ยวกับการให้สถานประกอบการปฏิบัติ และเกี่ยวกับการช่วยเหลือองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจเอกชนโดยตรงเท่านั้น การแทรกแซงโดยอ้อมของรัฐบาลก็ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ โดยรัฐบาลใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งในตัวของมันเองมีวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจ เช่น การให้เงินช่วยเหลือสถานประกอบการที่กำลังประสบปัญหา การให้เงินอุดหนุนภาคเศรษฐกิจ - ภาคส่งออก - ภาคเกษตรกรรมฯ แต่บางครั้งมาตรการที่รัฐใช้อาจจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปซึ่งไม่อาจจะแยกออกจากขอบเขตการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ - การแทรกแซงของรัฐบาลในการรักษาสภาพแวดล้อม - การแทรกแซงของรัฐบาลเกี่ยวกับการสร้าง Infra-Structure เป็นต้น

---

7 ทิวา เงินขวง, กฎหมายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2527, หน้า 107.



มาตรการการแทรกแซงทางเศรษฐกิจทางอ้อมที่รัฐเสรีนิยมมักขึ้นอยู่กับ  
 ตลอดเวลาคือ มาตรการทางด้านการเงิน รัฐใช้โดยผ่านนโยบายการเงิน  
 (Politic monetary), มาตรการทางด้านการคลัง รัฐใช้โดยผ่านนโยบาย  
 การคลัง (Politic Fiscal) และการให้เงินช่วยเหลือ

- นโยบายการเงิน เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ย  
 และสินเชื่อ รัฐจะใช้นโยบายการเงินทั้งเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวและชะลอ  
 การขยายตัวของเศรษฐกิจซึ่งนโยบายการเงินแบ่งออกเป็น

นโยบายเงินถูก (Cheap money policy) คืออัตราดอกเบี้ยต่ำ  
 และปล่อยสินเชื่อมาก เพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัว

นโยบายเงินตึง (tight money policy) คืออัตราดอกเบี้ยสูง  
 และลดสินเชื่อเพื่อชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรณีที่การขยาย  
 ตัวทางเศรษฐกิจอาจจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ (Inflation)

- นโยบายการคลัง เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกำหนด อัตราภาษี  
 รายรับ-รายจ่ายของรัฐ วัตถุประสงค์ในการใช้นโยบายการคลังก็คล้ายกับ  
 นโยบายการเงินคือในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือซบเซา รัฐก็จะใช้นโยบายในการ  
 ลดภาษี เพื่อกระตุ้นให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามถ้าเศรษฐกิจขยาย  
 ตัวจนอาจจะเกิดเงินเฟ้อ ก็ใช้นโยบายเพิ่มภาษีเพื่อชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ดังนั้นนโยบายการเงินและนโยบายการคลังที่รัฐใช้แทรกแซงเศรษฐกิจ  
 นั้นจะต้องเข้าอย่างสอดคล้องต้องกัน อาทิในช่วงที่เศรษฐกิจซบเซา รัฐ  
 อาจปรับโครงสร้างภาษีรายได้ส่วนบุคคลโดยลดอัตราภาษี เพื่อให้อำนาจซื้อของ  
 เอกชนมีสูงขึ้น ขณะเดียวกันก็ลดภาษีการค้าให้กับสถานประกอบการต่าง ๆ เพื่อ  
 ให้ผู้ประกอบการนำเงินที่ได้จากการลดภาษีไปลงทุนต่อ ซึ่งจะมีลักษณะสอดคล้อง  
 กับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ผู้ประกอบการกู้จากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ในอัตราที่  
 ต่ำลง ขณะเดียวกันรัฐอาจจะออกระเบียบให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อมากขึ้น  
 เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่อยู่ภาวะซบเซาให้มีการเจริญเติบโต

- เงินช่วยเหลือ นอกจากการแทรกแซงโดยอ้อมรัฐจะใช้นโยบายการเงินและนโยบายการคลังแล้ว นโยบายเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือของรัฐ

ที่ทำให้ภาคเศรษฐกิจบางภาคก็เป็นมาตรการการแทรกแซงที่รัฐเสรีนิยมใช้กันอยู่เสมอ โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ถ้าประสบปัญหาทางการเงิน รัฐจะไม่ปล่อยให้ล้มละลายไปอย่างเด็ดขาด รัฐจะให้เงินช่วยเหลือเพื่อให้การประกอบการดำเนินต่อไป ดังนั้นการให้เงินช่วยเหลือนั้นโดยปกติเราจะเห็นได้ชัดเจนในกรณีที่วิสาหกิจของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการค้าและอุตสาหกรรม ถ้าประสบปัญหาด้านการเงิน รัฐจะให้เงินช่วยเหลือเสมอ ในปัจจุบันนี้การให้เงินช่วยเหลือขยายขอบเขตครอบคลุมถึงสถานประกอบการของเอกชนด้วย

นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้ว การแทรกแซงโดยทางอ้อมของรัฐอาจจะใช้มาตรการอื่น ๆ อีก เช่น รัฐอาจจะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน - ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเอกชน หรือโดยการออกพันธบัตรรัฐบาล เพื่อระดมเงินออมส่วนหนึ่งมาใช้ประโยชน์ในนามของรัฐ และลดอำนาจการซื้อของประชาชนลง

การแทรกแซงโดยทางอ้อมอาจจะปรากฏในลักษณะที่รัฐเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงทางเศรษฐกิจในขอบเขตอื่น ๆ โดยดูจากบทบาทของรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแล จัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ และสร้างสภาพแวดล้อมของชีวิตทางเศรษฐกิจ เช่น การสร้างทุนพื้นฐานของสังคม การสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง การวางผังเมืองฯ เป็นต้น ภายใต้รูปแบบการแทรกแซงดังกล่าว การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบนโยบายและทิศทางทางเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ - การกำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และเงินช่วยเหลือ เป็นต้น

ปัจจุบันรัฐเสรีนิยมใช้มาตรการการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยอ้อมเป็นเครื่องมืออยู่ตลอดเวลาเนื่องจากเหตุผลที่ว่า การใช้มาตรการหรือวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยตรงนั้นเป็นการแทรกแซงที่มีลักษณะบังคับต่อเศรษฐกิจ และการฝ่าฝืนจะปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่น การควบคุมราคาหรือการปันส่วนสินค้าทำให้สินค้าหายไปในตลาดมืด ดังนั้นรัฐเสรีนิยมจึงนิยมใช้มาตรการการแทรกแซงเศรษฐกิจโดยอ้อมเพราะเป็นมาตรการที่อาศัยความตกลง

การเจรจา ร่วม หรือการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน มากกว่าใช้ มาตรการการแทรกแซงโดยตรงที่มีลักษณะบังคับโดยเฉพาะในการให้สินเชื่อ การ กำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายเกี่ยวกับตลาด

3.3 แบบจำลองที่สาม เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่พิจารณา จากการกระทำของรัฐเป็นหลัก ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

3.3.1 การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการกระทำของรัฐแต่ เพียงฝ่ายเดียว

3.3.2 การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความตกลงระหว่าง ภาครัฐกับภาคเอกชน

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจประเภทที่ 1 เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่ รัฐเสรีนิยมใช้มาแต่ดั้งเดิม และเป็นรูปแบบที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป โดยรัฐใน ฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้กำหนดขอบเขต วิธีการ และมาตรการ เกี่ยวกับการแทรกแซงแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐจะใช้เครื่องมือที่ปรากฏทั่วไปคือ รัฐจะออกเป็นกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งการให้อนุญาต และการห้ามกระทำ แต่ขอบเขตของการแทรกแซง ที่เกิดจากการกระทำของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวนี้มีขอบเขตจำกัดคือ รัฐจะดำเนิน การได้ภายในขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น

การแทรกแซงประเภทที่ 2 หรือการแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิด จากความตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หรือระหว่างบุคคลมหาชน กับ เอกชน ในรูปของสัญญา (Contracts) ซึ่งจะผูกพันต่อรัฐและคู่สัญญาหรือผู้ร่วม ตกลงที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น

การแทรกแซงทั้งสองประเภทดังกล่าวโดยเนื้อหาแล้วเราจะเห็นว่าทั้ง สองประเภทใช้เทคนิคหรือวิธีการทางกฎหมาย ที่มีความแตกต่างกันเพราะ

-----

ธิตา เงินขวง, กฎหมายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2527 หน้า, 170.

ในกรณีแรกเป็นเรื่องที่รัฐใช้อำนาจกำหนดกฎเกณฑ์การแทรกแซงทางเศรษฐกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนกรณีที่สองนั้นการแทรกแซงต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานจากภาคเอกชน ซึ่งเป็นวิธีการทางกฎหมายที่มีบทบาทและความสำคัญต่อกฎหมายเศรษฐกิจโดยตรง

3.4 แบบจำลองที่สี่ เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่พิจารณาจากประเภทของสถาบัน หรือประเภทของการประกอบการหรือกิจการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงเป็นหลัก ซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ<sup>9</sup>

3.4.1 การแทรกแซงวิสาหกิจหรือสถานประกอบการของเอกชน (Privates enterprises)

3.4.2 การแทรกแซงวิสาหกิจของรัฐ (Privates enterprises)  
การแทรกแซงตามแบบจำลองที่ 4 นี้เป็นการพิจารณาจากประเภทของสถาบัน หรือประเภทของสถานประกอบการว่าเป็นของรัฐหรือเอกชนซึ่งสถาบันทั้งสองนั้น โดยเนื้อหามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ผลที่ตามมาคือทำให้รูปแบบเทคนิคหรือวิธีการและความหมายของการแทรกแซงแตกต่างกันไปด้วย

- การแทรกแซงของรัฐประเภทที่ 1 นั้น หมายถึงมาตรการต่าง ๆ ที่บุคคลมหาชน ใช้ในการแทรกแซงองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจเอกชนหรือสถานประกอบการเอกชน

ดังนั้น วิธีการหรือเทคนิคในการแทรกแซง รัฐจะต้องดำเนินการโดยใช้เทคนิคที่ชัดเจน และสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงหรือสัญญาที่บุคคลมหาชนได้ร่วมจัดทำขึ้นกับสถานประกอบการเอกชนหรือภาคเศรษฐกิจใดภาคหนึ่งของเอกชนต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการประสานความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนอื่น จะก่อให้เกิดความผูกพันซึ่งกันและกัน มากกว่าที่จะทำให้เกิดความแตกต่างหรือ

---

<sup>9</sup> ทิวา เงินขวาง, กฎหมายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2527, หน้า 171.

การไม่ประสานความร่วมมือ ทั้งนี้เพื่อบังคับบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสาธารณะ และความเป็นปกติของระบบตลาดร่วมกัน

- การแทรกแซงประเภทที่ 2 นั้นหมายถึง มาตรการต่าง ๆ ที่บุคคลมหาชนใช้ในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจของรัฐ หรือแทรกแซงการบริหารกิจการของภาคเศรษฐกิจที่เราเรียกว่าภาคอุตสาหกรรมและการค้าของรัฐ ซึ่งรวมทั้งการแทรกแซงการบริหารงานในวิสาหกิจของรัฐต่าง ๆ ด้วย

ดังนั้น วิธีการหรือเทคนิคในการแทรกแซงของรัฐหรือบุคคลมหาชนจะต้องดำเนินการโดยใช้เทคนิค หรือวิธีการที่เคร่งครัดเพราะการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐต่อวิสาหกิจของรัฐและภาคอุตสาหกรรมและการค้าของรัฐนั้นรัฐสามารถชักกลไก และ วิธีการกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือในการแทรกแซง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสาธารณะและความเป็นปกติของระบบตลาดได้โดยตรง

#### ข้อสังเกต

- การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่มีต่อภาคเอกชนนั้นในทางทฤษฎีการแทรกแซงต้องวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า "การแทรกแซงต้องดำเนินไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ" แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งการแทรกแซงในตัวของมันเองอาจจะดำเนินไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น หรืออาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้ เช่น การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ การโอนอุตสาหกรรมถ่านหินมาเป็นของรัฐในอังกฤษ เพื่อแก้ปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ การโอนกิจการธนาคารของเอกชนมาเป็นของรัฐในฝรั่งเศส อาจจะไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ และนอกจากนั้นยังเป็นการกระทำที่ทำลายพื้นฐานทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมด้วย คือพื้นฐานทางสถาบันที่เรียกว่า สถาบันทรัพย์สินเอกชน และเสรีภาพในการดำเนินงาน

- แม้ว่าความหมายของการแทรกแซงประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 โดยเนื้อหาแล้วจะมีความแตกต่างกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าเป่า

หมายและวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงจะแตกต่างกันไปด้วย เพราะในปัจจุบันระบบวิธีการประสานงานทางเศรษฐกิจได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางในประเทศเสรีนิยม ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงของรัฐเสรีนิยมทั้งสองประการก็เพื่อรักษาผลประโยชน์เศรษฐกิจสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป และรักษาความสมดุลย์ของตลาด

#### 4. วิธีการแทรกแซงของรัฐ

ปัจจุบันวิธีการแทรกแซงที่สำคัญ ๆ ที่รัฐเสรีนิยมมีใช้อยู่สามารถแบ่งได้ 4 วิธี ซึ่งขึ้นอยู่กับเจตจำนงและวัตถุประสงค์ของการแทรกแซง คือ 10

##### 4.1 วิธีการแทรกแซงโดยการห้ามกระทำ (Interdiction)

ปกติมาตรการที่รัฐเสรีนิยมมีใช้อยู่เสมอในการจัดระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจคือรัฐจะวางระเบียบข้อห้ามบางประการต่อเอกชน แต่ขอบเขตของการห้ามกระทำจะไม่กว้างขวางมากนัก เพราะโดยธรรมชาติของการห้ามไม่สอดคล้องกับการกำหนดแนวทาง นโยบายและการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยทั่วไปต้องการการกระตุ้นเพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับการจัดระเบียบเกี่ยวกับความสัมพันธ์กันตามสัญญาตกลงร่วมระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่รัฐเป็นองค์กรกลางที่จะรักษาระเบียบทางเศรษฐกิจและความเป็นปกติของระบบ เศรษฐกิจ รัฐจึงต้องจัดระเบียบในลักษณะเป็นการห้ามกระทำ เช่น การจัดระเบียบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในตลาด ซึ่งโดยทั่วไปการแข่งขันทันในตลาดโดยหลักการจะมีระเบียบเอกชนและรัฐที่เกี่ยวกับการแข่งขันทันใช้บังคับอยู่ อาทิกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทันในฝรั่งเศส Anti-trust law ในอเมริกา พระราชบัญญัติป้องกันการผูกขาดและการค้ากำไรเกินควรในไทย

นอกจากนี้ก็มีกฎหมายที่ว่าด้วยการห้ามการทุ่มตลาดซื้อสินค้า (Dumping) อย่างไรก็ตามขอบเขตการห้ามนี้จะไม่ขยายออกไปกว้างขวางมากนัก เพราะเมื่อใดที่รัฐวางระเบียบทางเศรษฐกิจที่ใช้มาตรการเป็นการห้ามกระทำ ก็มักจะเกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือระเบียบการออกระเบียบ-ข้อบังคับ ซึ่งรัฐใช้ อยู่เสมอ

#### 4.2 วิธีการแทรกแซงโดยการออกระเบียบ ข้อบังคับ

ซึ่งรัฐใช้เป็นประจำและแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ

ประเภทแรก รัฐได้วางระเบียบ-ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำสัญญาตกลงระหว่างเอกชนว่าต้องอยู่ภายใต้แบบพิธีหรือรูปแบบตามที่รัฐกำหนดไว้ เช่น เรื่องการแจ้งข่าวสารล่วงหน้า อาจจะเป็นการแจ้งโดยรัฐว่าจะต้องดำเนินการกันอย่างไร หรือบุคคลที่ 3 โดยการประกาศโฆษณา หรือคู่สัญญาโดยการแจ้งเงื่อนไขของสัญญาให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า การวางระเบียบ-ข้อบังคับดังกล่าวที่กำหนดให้การทำสัญญาตกลงต้องดำเนินไปภายใต้ระเบียบข้อบังคับของรัฐ ส่วนใหญ่จะใช้กับการทำสัญญาตกลงที่คู่กรณีมีความไม่เสมอภาคกัน เช่น สัญญาประกันชีวิต สัญญาประกันภัย ซึ่งรัฐต้องเข้ามาคุ้มครองคู่สัญญาที่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ

ประเภทที่สอง รัฐจะวางระเบียบข้อบังคับที่จะใช้กับการดำเนินการทำสัญญาและโดยกำหนดเงื่อนไขบางประการที่เกี่ยวข้องคุณสมบัติของคู่สัญญาเพื่อให้การปฏิบัติตามสัญญาดำเนินไปโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาส่วนใหญ่จะเป็นระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพบางประเภท เช่น สถาปนิก วิศวกร นักบัญชี แพทย์ และทนายความ

#### 4.3 วิธีการแทรกแซงที่ใช้การควบคุม

วิธีการดังกล่าวรัฐจะควบคุมโดยเน้นหนักไปที่การบังคับหรือสร้างข้อจำกัดโดยกฎหมาย และโดยการใช้อำนาจดุลพินิจ ของฝ่ายบริหาร เพราะโดยปกติในรัฐเสรีนิยม การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนจะวางอยู่บนพื้นฐานแห่งเสรีภาพในการทำสัญญา แต่การแทรกแซงของรัฐวิธีนี้จะทำให้เสรีภาพในการทำสัญญาของคู่สัญญาถูกจำกัดหรือต้องอยู่ภายใต้ข้อ บังคับและระเบียบต่าง ๆ ซึ่งโดยมากจะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายและการใช้อำนาจดุลพินิจให้เห็นชอบ

(ซึ่งอาจจะให้ความเห็นชอบได้ตามอำเภอใจ) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การควบคุมของรัฐโดยอาศัยกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจจะเห็นได้จากสองกรณีคือ

- ฝ่ายบริหารสามารถใช้วิธีการควบคุมได้เมื่อมีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น กิจกรรมเศรษฐกิจบางประเภทต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องได้รับอนุญาต (Autorisation) หรือความเห็นชอบ (Agrvment) ของฝ่ายบริหาร การให้สัมปทานบัตรต่างๆ การใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขอของภาคเอกชน (คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ใช้ดุลพินิจว่าจะส่งเสริมหรือไม่) ซึ่งการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารดังกล่าวจะใช้เป็นกรณี ๆ ไป

- ฝ่ายบริหารสามารถใช้วิธีการควบคุมโดยการใช้อำนาจในการที่จะให้ความเห็นชอบต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจตลอดไป ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจไว้เช่นกัน เพียงแต่การควบคุมของฝ่ายบริหารนั้นมีลักษณะการควบคุมกำกับหรือควบคุมดูแลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการควบคุมแบบต่อเนื่องนี้ปรากฏให้เห็นน้อยมากในการแทรกแซงภาคเศรษฐกิจเอกชน เช่น การควบคุมกำกับสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งตรงข้ามกับวิสาหกิจของรัฐ ซึ่งรัฐจะดำเนินการควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องตลอดเวลา

4.4 วิธีการแทรกแซงโดยรัฐกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของสัญญา หรือแบบแผนการทำสัญญา

เมื่อก่อนนี้ในทางปฏิบัติ การทำสัญญากลางระหว่างเอกชนดำเนินไปภายใต้แนวความคิดและนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ คือการทำสัญญากลางต้องอยู่ภายใต้ เทคนิคที่มีแนวทาง ซึ่งหมายถึงรัฐเองไม่ได้วางใจคู่สัญญาที่เป็นเอกชนในการทำสัญญากลางกันเองหรือทำการกำหนดเนื้อหาของสัญญากันเอง ดังนั้นสัญญาบางประเภทรัฐจึงต้องกำหนดเงื่อนไขและเนื้อหาบางประการของสัญญาไว้ เช่น อัตราดอกเบี้ย การกำหนดอัตราภาษี อัตราการขึ้นค่าเช่าที่อยู่อาศัยฯ ไว้ อย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองคู่สัญญาที่อาจจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบได้

นอกจากนั้น รัฐหรือฝ่ายบริหารยังมีอำนาจบังคับให้เอกชนใช้วิธีการทำสัญญาที่เรียกว่า Typing contract หรือสัญญาแบบพิมพ์ ซึ่งรัฐจะกำหนด



เนื้อหา รูปแบบของสัญญาบางประเภทที่รัฐเห็นว่าต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น สัญญาจ้างแรงงานที่รัฐได้ประกาศใช้ กฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือเงื่อนไขของสัญญาจ้างแรงงานไว้อย่างชัดเจน ถ้าคู่สัญญา-นายจ้าง-ลูกจ้าง ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ตรงตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด สัญญานั้นจึงจะใช้บังคับได้หรือมีสถานะที่ชอบด้วยกฎหมาย

#### 5. บทบาทของภาคเอกชนกับการจัดระเบียบของรัฐในทางเศรษฐกิจ

โดยที่อำนาจรัฐซึ่งเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อภาคเอกชน ดังนั้นการดำเนินการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะที่มีการตอบรับความต้องการ (Feedback) จากเอกชนที่ถูกกระทบจากการแทรกแซงนั้น ในระยะแรกเมื่อเริ่มมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงโดยรัฐ รูปแบบมักออกมาในลักษณะการใช้อำนาจของรัฐเข้าบังคับโดยตรงเป็นไปในแนวทางที่เชื่อว่าจะสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวม กระทั่งผ่านประสบการณ์แบบลองผิดลองถูกจึงมีการปรับตัวให้ตอบรับกับความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันคงต้องยอมรับว่าบทบาทของภาคเอกชนในทางเศรษฐกิจได้ทวีความสำคัญขึ้นมาอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะภายใต้ระบบวิธีการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ทำให้การจัดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐต้องเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในทิศทางที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนมากขึ้น ซึ่งแม้ว่าการเข้าร่วมนี้ยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางกฎหมาย แต่อย่างน้อยเราก็ยอมรับว่าการเข้าร่วมนี้มีส่วนกำหนดหลักการในการจัดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการที่ได้พัฒนาก้าวหน้าเป็นพิเศษ และโดยทั่วไปมักแยกพิจารณาออกได้ดังนี้

### 5.1 บทบาทขององค์กรตัวแทนผลประโยชน์เอกชน<sup>11</sup>

โดยทั่วไปองค์กรของรัฐที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าร่วมนั้น จะเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำต่อฝ่ายบริหารงานทางเศรษฐกิจมากกว่าการเข้าไปใช้อำนาจตัดสินใจ แก้ไขปรับปรุงหรืออนุมัติการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ จึงมองได้ว่าภาคเอกชนยังคงถูกกันออกจากฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐสงวนสิทธิในการตัดสินใจดำเนินการไว้ เอกชนจึงเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลและส่งผ่านความต้องการไปยังองค์กรซึ่งตัดสินใจได้โดยตรงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันดูเหมือนบทบาทของภาคเอกชนจะก้าวล้ำผ่านเส้นแดนเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจปัญหาอันเกี่ยวข้องกับแก่พวกเขาโดยตรง ผ่านองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์เฉพาะการนั้น ๆ บ้างแล้ว

### 5.2 คุณสมบัติบุคคลหรือองค์กรตัวแทนที่จะเข้าร่วมในองค์กรของรัฐทางเศรษฐกิจ<sup>12</sup>

ตัวแทนภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมกับองค์กรของรัฐทางเศรษฐกิจนั้น กฎหมายมักจะบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน เข้มงวด และมีความเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการตัดสินใจขององค์กรรัฐนั้น ๆ จึงทำให้อาจมีปัญหาในกรณีที่องค์กรของรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์กว้างขวางมาก ๆ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้คงสามารถแก้ไขได้ด้วยการจำกัดบทบาทตามหัวข้อที่ผ่านมาโดยให้จำกัดบทบาทแต่เพียงทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจจะเป็นส่วนเฉพาะที่สงวนไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้ศึกษามองว่าโอกาสที่ภาคเอกชนจะเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจนั้น หากพิจารณาถึงการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนใช้อำนาจรัฐได้โดยตรงผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

<sup>11</sup> ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2527, หน้า 220.

<sup>12</sup> เฟิ่งอ้าง, หน้า 222.

หรือระบอบรัฐสภา ดังนั้นความเคร่งครัดในจุดนี้ดูเหมือนจะด้อยลงไป ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดในสังคมไทยก็คือ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่งมาจากคนของพรรคการเมือง ซึ่งปัจจุบันกล่าวได้ชัดเจนว่าเป็นตัวแทนของภาคธุรกิจเอกชนนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า กฎหมายและเศรษฐกิจมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกออกได้ยาก ยิ่งเมื่อพิจารณาย้อนกลับไปในอดีตที่วิชาเศรษฐศาสตร์ปัจจุบันถูกเรียกว่า Political Economy (เศรษฐกิจการเมือง)<sup>13</sup> ทั้งยังถูกกำหนดว่าเป็นแขนงหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ โดยการศึกษาในขณะนั้นจะเน้นที่การจัดการรายได้ให้เพียงพอแก่ราษฎร และการจัดการรายได้ของรัฐให้เพียงพอแก่การบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นวิชาว่าด้วยการกระทำของรัฐ ทำนองเดียวกับกฎหมาย ซึ่งถือเป็นกลไกหรือเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และแม้เศรษฐศาสตร์ในปัจจุบันจะมีความหมายที่ต่างไปจากเดิม แต่บทบาทของรัฐก็พัฒนาก้าวข้ามเส้นแบ่งเข้ามาเกี่ยวข้องอีกดังได้กล่าวมาแล้ว ตั้งแต่รูปแบบ แนวทาง เทคนิค หรือวิธีการนั้นมักมีลักษณะแตกต่างเป็นการเฉพาะไปตามภาคเศรษฐกิจที่รัฐจะเข้าไปควบคุม จึงมีรูปแบบที่หลากหลาย ดังเช่นรูปแบบหนึ่งนั่นก็คือการแทรกแซงของรัฐในลักษณะต่าง ๆ ต่อภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลทราย โดยเป็นลักษณะบทบาทของรัฐที่เข้าไปจัดการรวมศูนย์หรือจัดระเบียบปัจจัยการผลิต ของกระบวนการต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลทรายอย่างมีพัฒนาการ จนกระทั่งประกอบขึ้นเป็นพื้นฐานของโครงสร้างและกฎเกณฑ์กฎหมายใหม่ตามแนวคิดที่มองว่า กฎหมายเศรษฐกิจเป็นสาขาวิชาใหม่ที่มีความเป็นเอกเทศชัดเจน แยกออกจากระบบกฎหมายคลาสสิกทั่วไปและสะท้อนให้เห็นภาพที่ดูเหมือนว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการบรรลุเป้า

<sup>13</sup> ปรอดคูรายละเอียดยใน สมบูรณ์ ศุภสุลย์, "ว่าด้วยค่าเศรษฐกิจการเมือง", ในวารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1-2 ตุลาคม 2528 - มีนาคม 2529, หน้า 153-163.

หมายและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ ดังที่ G.Fajat ได้กล่าวไว้<sup>14</sup> โดยโอกาส  
นี้กฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นสะท้อนภาพบทบาทของรัฐที่เข้าไปควบคุมแทรกแซง ภาค  
เศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย ได้ขยายขอบเขตการกำหนดควบคุมขั้นตอนและ  
กระบวนการต่าง ๆ ของภาคเศรษฐกิจส่วนนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันก็มีการ  
ปรับบทบาทของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง คือชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลให้เข้า  
ไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐ ดังจะได้ศึกษาใน  
รายละเอียดต่อไป โดยใช้แบบจำลองการแทรกแซงทางเศรษฐกิจรูปแบบต่าง ๆ  
ที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นกรอบการวิเคราะห์

---

<sup>14</sup> ทิวา เงินวง, กฎหมายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2527, หน้า 53.

### บทที่ 3

#### อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทย

##### 1. ความเป็นมา

วิวัฒนาการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล สามารถแบ่งเป็นช่วงต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

##### 1.1 แบบแผนการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงก่อนการพัฒนา (ก่อน พ.ศ.2480)

กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยนั้น เริ่มมีตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยแล้วเจริญเติบโตเรื่อย ๆ แต่การผลิตในสมัยนั้นเป็นการผลิตแบบง่าย ๆ ที่ไม่ต้องใช้เครื่องจักร เพียงใช้มือบีบอ้อยแล้วนำน้ำอ้อยไปเคี่ยวจนเหลือแต่เนื้อน้ำตาล น้ำตาลที่ผลิตได้ในสมัยนั้นเป็นเพียงน้ำตาลทรายแดง (Muscovado) หรือน้ำตาลงบนั่นเมืองเท่านั้น โดยมีแหล่งผลิตที่สำคัญอยู่ที่เมืองสุโขทัย พิษณุโลก และกำแพงเพชร<sup>1</sup>

เมื่อถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา มีหลักฐานปรากฏว่า น้ำตาลทรายแดง เป็นสินค้าออกที่สำคัญชนิดหนึ่งของไทยที่ส่งไปขายยังประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งในปี พ.ศ.2143 เมื่อชาวญี่ปุ่นรู้จักปลูกอ้อยขึ้นเอง การส่งน้ำตาลทรายไปขายประเทศ .....

1 นิตยา สุขนิรันดร์. การขนส่งอ้อยจากแหล่งเพาะปลูกไปยังโรงงานน้ำตาลในภาคตะวันตกและภาคตะวันออกของไทย. (กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522). หน้า 12.

ญี่ปุ่นจึงลดปริมาณลงไปในระยะหนึ่ง แต่ก็กลับฟื้นฟูลขึ้นมาอีกในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เนื่องจากน้ำตาลทรายมีราคาสูงมาก บรรดาเจ้าที่ดินทั้งหลายจึงได้ขยายการปลูกอ้อยในที่ดินเพาะปลูกของตนด้วยการใช้แรงงานไพร่

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายยังคงขยายตัวเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 2 เริ่มมีการทำไร่อ้อยขนาดใหญ่โดยชาวจีนที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกอ้อยทำน้ำตาลได้ ทั้งนี้อ้อยที่ใช้ปลูกในสมัยนั้นเป็นโรงงานน้ำตาลทรายแห่งแรกก็ได้ก่อตั้งขึ้นในบริเวณลุ่มแม่น้ำนครชัยศรี และนับตั้งแต่ชาวจีนได้รับการส่งเสริมปลูกอ้อย ทำให้จุดมุ่งหมายของการผลิตเปลี่ยนไปจากทำเองใช้เองมาเป็นการผลิตเพื่อเป็นสินค้าออกอย่างจริงจัง ซึ่งก่อนหน้านี้อาจส่งออกได้ก็ต่อเมื่อบรรดาเจ้าขุนมูลนายเหลือใช้แล้ว แหล่งปลูกอ้อยที่สำคัญในสมัยนี้อยู่ที่แขวงเมืองชลบุรี (บางปลาสร้อย) นครชัยศรี และฉะเชิงเทรา (บางปะกง)

จากหลักฐานที่ปรากฏในช่วงปี พ.ศ. 2365 ชาวจีนในประเทศไทยเริ่มมีบทบาททางการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้ผูกขาดการส่งออกต่างประเทศประมาณปีละ 5,000 เมตริกตัน โดยต้องเสียภาษีขาออกหาบละ 50 สตางค์ และจากระบบภาษีของไทยนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขยายตัวช้ากว่าที่ควร เนื่องจากมีการเก็บภาษีซ้ำซ้อนคือ ภาษีเตาตาล ภาษีน้ำตาลหม้อ ภาษีน้ำตาลอ้อยและภาษีน้ำตาลทราย แต่กระนั้นก็ตามการผลิตในขณะนั้นก็ยังมากกว่าความต้องการบริโภค และในปี พ.ศ. 2393 สามารถส่งออกไปขายยังต่างประเทศได้เป็นอันดับหนึ่งของสินค้าออกของไทย คือส่งออกได้ถึง 708,000 บาท แต่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเจริญก้าวหน้าต่อไปไม่นาน ภายหลังที่ท่นรับภาษีอากรไม่ไหว ประกอบกับประเทศผู้ส่งน้ำตาลเข้าทางด้านยุโรป ได้พัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลด้วยกรรมวิธีสมัยใหม่ ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกลดต่ำลง อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจึงซบเซาลงไปชั่วระยะหนึ่ง คงเหลือแต่เพียงการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศเท่านั้น จนกลับฟื้นตัวขึ้นมาอีกในปี พ.ศ. 2464 แต่ผลผลิตน้ำตาลทรายก็ยังไม่เพียงพอ

ความต้องการอยู่นั้นเอง จนรัฐบาลต้องอนุญาตให้นำน้ำตาลทรายจากประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียเข้ามาบริโภคเป็นจำนวนมากทุกปี<sup>2</sup>

## 1.2 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุคเริ่มการพัฒนา (พ.ศ. 2480-2496)

จากความจำเป็นที่น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชน ประกอบกับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่กลับต้องนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ซึ่งมีสภาพความเหมาะสมและความเจริญไม่แตกต่างจากประเทศไทย ทำให้รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงเข้าสนับสนุนต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย กล่าวคือ เมื่อประเทศไทยต้องสั่งซื้อน้ำตาลทรายเข้ามาบริโภคปีละเกือบ 50,000 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2480 รัฐบาลจึงมีนโยบายในการเร่งการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยการจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวขึ้นในประเทศเป็นแห่งแรกที่จังหวัดลำปาง มีกำลังการผลิตวันละ 500 ตัน

ในระยะแรกของการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายนี้ ต้องเผชิญกับปัญหามากมาย อาทิเช่น การผลิตยังมีไม่มากพอเพียงกับความต้องการ พันธุ์อ้อยที่ใช้ปลูกมีคุณภาพต่ำ นอกจากนั้นยังต้องเผชิญกับการแข่งขันจากน้ำตาลทรายแดงที่ผลิตในประเทศและน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศอีกด้วย เนื่องจากในขณะนั้นการผลิตน้ำตาลทรายขาวในประเทศสามารถสนองความต้องการภายในประเทศได้เพียงร้อยละ 10 ของความต้องการทั้งหมดเท่านั้น ประกอบกับการผลิตในประเทศมีความเสียเปรียบในด้านต้นทุนการผลิตเนื่องจากอ้อยมีคุณภาพต่ำ เพื่อที่จะปกป้องโรงงานที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ รัฐบาลจึงได้นำนโยบายกำแพงภาษีมาใช้ ซึ่งทำให้การนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศลดลง ในขณะที่เดียวกันราคาน้ำตาลที่ผลิต

.....

<sup>2</sup> เรื่องเดิม, หน้า 15-16.

ในประเทศก็สูงกว่าราคานำเข้าถึงร้อยละ 60-70<sup>3</sup>

เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตในประเทศให้มากขึ้น รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจให้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งที่ 2 ขึ้นที่จังหวัดอุดรธานี ในปี พ.ศ. 2485 ด้วยกำลังผลิต 500 ตัน/วัน พร้อม ๆ กันนี้ จากความกังวลเรื่องน้ำตาลทรายขาดแคลน รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง "บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด" ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2485 โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือหุ้น และโอนโรงงานน้ำตาลทั้งสองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของบริษัท ทั้งนี้ เพื่อการส่งเสริมให้มีไร่้อยมากขึ้น และให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีอาชีพตามไปด้วย บริษัทส่งเสริมฯ ได้สร้างโรงงานน้ำตาลทรายแดงขึ้นอีก 11 โรงงานในจังหวัดอุดรธานี ลำปาง อุบลราชธานี นครราชสีมา และชลบุรี ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2489 บริษัทส่งเสริมฯ ได้เลิกกิจการและโอนโรงงานน้ำตาลทั้งหมดให้กับ "องค์การน้ำตาล" ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2490 โดยสังกัดอยู่กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายในการลดการขาดแคลนน้ำตาลทรายในประเทศ รัฐบาลได้นำมาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายมาใช้ในปี พ.ศ. 2485 ควบคู่ไปกับการใช้กำแพงภาษี แต่เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2486 ได้ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทั้งตลาดในประเทศและตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงประกาศราคาควบคุมทั้งราคาขายส่งและขายปลีก แต่การควบคุมราคาดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ มาตรการควบคุมราคาได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2488 ราคาน้ำตาลทรายในขณะนั้นจึงถูกกำหนดโดยกลไกตลาด ซึ่งปรากฏว่าราคาน้ำตาลทรายได้สูงถึงเป็น 13 เท่าของราคาควบคุม<sup>4</sup>

การปล่อยให้ราคาน้ำตาลในประเทศขึ้นลงได้อย่างเสรี พร้อมกับการตั้งกำแพงภาษีการนำเข้าน้ำตาล ได้กระตุ้นให้เอกชนจัดสร้างโรงงานน้ำตาลขึ้นมาหลายแห่งในช่วงปี พ.ศ. 2487-2490

.....

3 จุฑาทพร ครองบุญ. รายงานวิจัยเรื่องตลาดอ้อยและน้ำตาล. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522). หน้า 23-26.

4 อ่างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 24.



ต่อมาในระหว่างปี 2490-2495 ผลผลิตน้ำตาลทรายของโลกได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจนเกินระดับอุปสงค์ของโลก ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกจึงโน้มต่ำลงอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทยด้วย ทั้งนี้เนื่องจากราคาขายปลีกภายในประเทศในขณะนั้นยังค่อนข้างสูง จนกระทั่งผู้นำเข้าทำการนำเข้าน้ำตาลทรายจากตลาดโลกมากขึ้น แม้จะบวกอากรขาเข้าที่สูงมากแล้วก็ตาม ผู้นำเข้าก็ยังมียกกำไร และการนำเข้าน้ำตาลของผู้นำเข้าดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศอย่างแรง เนื่องจากการผลิตในประเทศมีต้นทุนสูงเมื่อมีการนำเข้ามากขึ้นประกอบกับในช่วงก่อนหน้านี้ได้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นอีกหลายแห่ง ทำให้อุปทานน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น ราคาน้ำตาลในประเทศจึงโน้มต่ำลง<sup>5</sup>

การโน้มลงของราคาน้ำตาลทรายนี้ ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อโรงงานน้ำตาลทรายเท่านั้น ชาวไร่อ้อยและแม้แต่โรงงานน้ำตาลทรายแดงที่ป้อนวัตถุดิบ (น้ำตาลทรายแดง) ให้กับโรงงานน้ำตาลทรายเอง ต่างก็ต้องเผชิญกับผลกระทบนี้ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากโรงงานน้ำตาลทรายได้พยายามผลักดันการขาดทุนกลับมาให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายแดง โดยการกดราคารับซื้ออ้อยและน้ำตาลทรายแดง ถึงแม้จะมีการพยายามผลักดันเช่นนี้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งไม่สามารถเผชิญกับภาวะการขาดทุน และต้องปิดโรงงานไป ในขณะเดียวกันชาวไร่อ้อยบางคนก็ต้องหันไปปลูกพืชชนิดอื่น โดยเฉพาะมันสำปะหลังแทน สถานการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องจัดตั้ง "บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด" ขึ้น เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2496 โดยให้โรงงานน้ำตาลเอกชนและชาวไร่อ้อยเข้าร่วมทุน บริษัทนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการแสวงหาน้ำตาลทรายให้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ โดยให้ทำหน้าที่ในด้านการจำหน่ายการนำเข้าน้ำตาลทรายเข้ามาหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ส่วนด้านการผลิตนั้นองค์การน้ำตาลไทยและโรงงานของเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ

.....

<sup>5</sup> อ่างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 25.

รศ  
349.04636  
@ 2621  
นร

1.3. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุคของการผูกขาดการค้า  
(พ.ศ. 2493-2503)

การแทรกแซงของรัฐบาลโดยการจัดตั้ง "บริษัทอุตสาหกรรม  
น้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด" (The Thailand Sugar Corporation)  
ขึ้น เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศให้พ้นจากภาวะขายนะ มี  
เป้าหมายหลัก 4 ประการ คือ

- (1) เพื่อพยุงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ
- (2) เพื่อป้องกันอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศให้พ้นจาก  
การแข่งขันจากต่างประเทศ
- (3) เพื่อส่งเสริมการผลิตน้ำตาลทรายในประเทศ
- (4) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลทราย

เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายทั้ง 4 ประการนี้ รัฐบาลจึงมอบ  
อำนาจให้บริษัทนี้ทำหน้าที่ผูกขาดการค้าน้ำตาลทั้งการค้าในประเทศและต่างประ-  
เทศ หรืออาจจะกล่าวได้ว่ารัฐบาลทำหน้าที่ผูกขาดการค้าน้ำตาลโดยตรง บริษัทฯ  
ดังกล่าวจะรับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานในราคาประกัน โดยจ่ายเงินล่วงหน้า  
ให้กับโรงงานน้ำตาลทราย 90% และที่เหลือจะจ่ายให้หลังจากบริษัทฯ ได้จำหน่าย  
น้ำตาลทรายออกไปแล้ว ทั้งนี้บริษัทจะหักค่าบริการการขายไว้ 5% ในอีกด้านหนึ่ง  
บริษัทฯ จะกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรให้สูงกว่าราคา  
น้ำตาลในประเทศประมาณ 25% การแบ่งแยกราคา (Price Discrimi-  
nation) ในลักษณะนี้ให้ผลเหมือนกับการตั้งกำแพงภาษีขาเข้า จากการดำเนิน  
มาตรการโดยวิธีนี้ ทำให้บริษัทฯ สามารถบรรลุเป้าหมายในข้อที่ 1 และข้อที่ 2  
โดยที่ผู้ที่ต้องรับภาระก็คือ ผู้บริโภค

.....

6 ปรารภ วิทยชานนท์. บทบาทขององค์การไตรภาคีในระบบแบ่ง  
ปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล: ศึกษากรณีบริษัทอ้อยและ  
น้ำตาลไทยจำกัด. (กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2535) หน้า 61.

**ขอสมุดและศูนย์สนเทศ  
มหาวิทยาลัยศรีวิจิตรบัณฑิต**

นอกจากบริษัทฯ นี้จะจ่ายเงินค่าขายน้ำตาลให้กับโรงงานน้ำตาล-  
ทรายล่องหน้าแล้ว บริษัทฯยังให้เงินกู้กับโรงงานน้ำตาลที่ขาดแคลนทุนหมุนเวียน  
จากความช่วยเหลือในลักษณะนี้ เมื่อรวมกับการขายน้ำตาลทรายในราคาประกัน  
ทำให้โรงงานน้ำตาลมีกำไร และขยายการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นถึง 51% ใน  
ระหว่างปี พ.ศ.2497 ถึงปี พ.ศ.2499 ซึ่งทำให้บริษัทฯสามารถบรรลุเป้าหมาย  
ในข้อที่ 3

เหตุการณ์ต่างๆ ได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว โรงงานน้ำตาลทราย  
ต่างขยายการผลิตเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยผลผลิตน้ำตาลในระหว่างปี พ.ศ.2496-  
2499 อยู่ในระหว่าง 35,000-56,000 ตัน ซึ่งสูงกว่าระดับความต้องการใน  
ประเทศเล็กน้อย แต่พอมาในปีพ.ศ.2500 ปรากฏว่าผลผลิตน้ำตาลทรายได้พุ่งขึ้น  
อย่างรวดเร็วจากจำนวน 56,000 ตัน เป็น 70,923 ตัน ซึ่งปริมาณผลผลิต  
ขนาดนี้ บริษัทฯไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะรับซื้อในราคาประกันทั้งหมด บริษัทฯจึงได้  
ขอเงินทุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลแต่ได้รับการปฏิเสธ ดังนั้นบริษัทฯจึงยกเลิกการรับ  
ซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานในราคาประกัน ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศ  
เริ่มตกต่ำลงอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังคงมีการจำกัด  
การนำเข้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศอยู่

การตกต่ำของราคาน้ำตาลทรายในประเทศในปี พ.ศ.2499 ได้ส่ง  
ผลให้ปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายในปีถัดมาลดลง และตามมาด้วยปัญหาการขาด  
แคลนน้ำตาลทรายในประเทศ รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาอีกครั้ง  
โดยการปรับอัตรการนำเข้าน้ำตาลให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้โรงงาน  
น้ำตาลทรายที่มีอยู่ในขณะนั้นขยายกำลังผลิตเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ก็ได้ส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยออกไป ผลที่  
.....

7 สรุปผล ต้นรุ่งเรืองทิว.การขยายตัวของทุนนิยมเกษตรกรรม: ศึกษา  
จากกรณีการผลิตการตลาดของอ้อยและน้ำตาลไทย. (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคม  
ศาสตร์แห่งประเทศไทย), หน้า 29.

ตามมาก็คือ อุปทานน้ำตาลทรายได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปีการผลิต พ.ศ. 2502/2503 และนี่เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหา "การมีผลผลิตส่วนเกิน" ในอุตสาหกรรมนี้

#### 1.4 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุคที่ผลิตได้เกินความต้องการของผู้บริโภคภายในประเทศ (2503-2519)<sup>8</sup>

ในขณะที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอยู่ภายใต้การคุ้มครองโดยนโยบายของรัฐบาลได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่โรงงานน้ำตาลทรายเหล่านี้ก็ยังคงขาดประสิทธิภาพในการผลิต และการผลิตของแต่ละโรงงานยังไม่มี การประหยัดจากขนาด จึงทำให้มีต้นทุนสูงกว่าการผลิตของประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ โดยเฉพาะการที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้นในปี 2502 เป็นผลให้จำนวนโรงงานน้ำตาลทรายที่เคยมีเพียง 11 โรง ในปี 2491-2492 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 48 โรง ในปี 2502-2503 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงที่สุดในประวัติอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากการขยายโรงงานน้ำตาลอย่างรวดเร็วเช่นนี้ เป็นเหตุให้ภาวะการผลิตไม่สมดุลกับความ ต้องการจึงทำให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลในประเทศลดต่ำลงในปี 2503 แต่แทนที่รัฐบาลจะปล่อยให้กลไกตลาดขับไล่โรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพออกจากตลาด รัฐบาลโดยมติของรัฐมนตรีกลับประกาศห้ามการนำเข้าน้ำตาลเข้ามาภายในประเทศ ยกเว้นการนำเข้าเพื่อใช้ในการผลิตเครื่องดื่มจำพวกน้ำอัดลม นอกจากนี้ยังได้ห้ามการขยายโรงงานหรือตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ แต่การแก้ไขโดยมาตรการเช่นนี้ไม่ได้ลดระดับอุปทานน้ำตาลทรายในประเทศลง และไม่ได้ช่วยให้ผู้ผลิตลดระดับการผลิตแต่อย่างใด ราคาน้ำตาลทรายในประเทศจึงยังโน้มต่ำลงต่อไป ในที่สุดราคาก็อยู่ในระดับต่ำมากจนไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิตของโรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้โรงงานหลายแห่งต้องหยุดการดำเนินการผลิต

.....

<sup>8</sup> จุฑานพร ครองบุญ. รายงานวิจัยเรื่องตลาดอ้อยและน้ำตาล. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522). หน้า 32-35.

#### 1.4.1 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติ

##### อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

เนื่องจากภาวะน้ำตาลล้นตลาดอยู่ในขั้นวิกฤต รัฐบาลได้หาทางออกด้วยการตรากฎหมายควบคุมการผลิตและการส่งเสริมการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ โดยออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 พร้อมทั้งการจัดตั้ง "สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย" ขึ้น เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงานในอัตราากิโลกรัมละไม่เกิน 1 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการที่กำหนดไว้ คือ

- การส่งเสริมการทำไร่อ้อย
- การวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย
- การส่งเสริมการส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ
- การบริหารงานตามพระราชบัญญัติฯ

วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัตินี้ก็คือ ต้องการระบายน้ำตาลออกไปนอกประเทศเสียบ้างโดยใช้เงินสงเคราะห์ ดังนั้นเงินสงเคราะห์ส่วนใหญ่ได้ใช้เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก เงินอุดหนุนนี้กลับเป็นเครื่องจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากดำเนินมาเป็นเวลา 4 ปี ก็เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดขึ้นอีก น้ำตาลที่ผลิตได้นั้นมีมากจนกระทั่งเงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บได้มีไม่พอที่จะระบายน้ำตาลออกไปต่างประเทศ ราคาน้ำตาลในประเทศลดต่ำกว่าต้นทุนการผลิตมาก จนกระทั่งโรงงานน้ำตาลต้องหยุดทำการผลิตในขณะที่อ้อยของชาวไร่ยังคงอยู่ในไร่เป็นจำนวนมาก ในที่สุดรัฐบาลต้องเข้าช่วยประกันราคา โดยขอร้องให้โรงงานเปิดทำการผลิตน้ำตาลทรายดิบจากอ้อยที่เหลืออยู่ต่อไปจนหมด และตั้งคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขภาวะน้ำตาลขึ้น

.....

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2508 เพื่อดำเนินการประกันราคาน้ำตาลทราย โดยรับซื้อน้ำตาลทรายดิบกระสอบละ 228 บาท เป็นจำนวน 13,600 เมตริกตัน ราคาน้ำตาลทรายขาวในท้องตลาดจึงได้กระเตื้องขึ้น 10 ความเดือดร้อนของชาวไร่บรกรเทาลง รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ขึ้น เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เสีย รวมเวลาที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ทั้งสิ้น 5 ปี

#### 1.4.2 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติ

##### อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

ปัญหาสำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยก็คือ การมีต้นทุนการผลิตสูง เนื่องจากการขาดเทคนิคการผลิตที่ทันสมัยและการใช้พันธุ์อ้อยที่มีคุณภาพต่ำ ซึ่งทำให้เป็นการยากที่อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศจะสามารถแข่งขันกับผู้ผลิตในประเทศอื่น ดังนั้นการจะเปลี่ยนนโยบายจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและหันไปเน้นการส่งออก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงเทคนิคการผลิตให้ดีขึ้นก่อน ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาเหล่านี้ จึงเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เสนอให้ "จำกัดการผลิตน้ำตาลทรายเพียงให้พอสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศ และเพิ่มปริมาณการผลิตให้พอแก่ความต้องการบริโภคของแต่ละปีเท่านั้น โดยพยายามรักษาระดับราคาน้ำตาลให้อยู่ในระดับที่ควร ทั้งนี้เมื่อสามารถตัดทอนต้นทุนการผลิตให้น้อยลงจนพอที่จะดำเนินมาตรการ

.....

10 สมภพ มานะรังสรรค์. รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530). หน้า 56-59.

ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศได้ จึงส่งเสริมให้เอกชนจัดการส่งออกนอกประเทศต่อไป"<sup>11</sup>

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้นี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้จัดตั้ง "ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย" ขึ้นในวันที่ 1 มิถุนายน 2509 เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมวิชาการด้านการทำไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายนอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้ง "กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาล" ขึ้นในปี 2510 เพื่อทำหน้าที่รับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานเมื่อมีการผลิตเกินความต้องการ และนำออกจำหน่ายเมื่อเกิดการขาดแคลนขึ้น<sup>12</sup>

เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ขึ้น โดยมีการวางแผน และจัดให้มีการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และเมื่อมี พ.ร.บ. 2511 นี้เกิดขึ้นกิจการของศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายจึงได้โอนไปให้กับ "สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย" ซึ่งสำนักงานนี้ได้จัดตั้งขึ้นภายใต้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ ในปี 2511 นี้มีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกอ้อย แต่เนื่องจากภาวะฝนแล้งทำให้ผลผลิตอ้อยกลับลดลง เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้านั้น และส่งผลให้การผลิตน้ำตาลลดลงจากปีก่อนประมาณ 20,000 ตัน ปัญหาการขาดแคลนจึงเริ่มเกิดขึ้น และปริมาณน้ำตาลทรายในกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาก็มีไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการส่วนนี้ได้ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะดังกล่าวรัฐบาลไทยจึงได้ขอยกเลิกการส่งน้ำตาลทรายไปยังสหรัฐอเมริกาเป็นการชั่วคราวในปีนั้น ยิ่งไปกว่านั้นเพื่อที่จะให้หนโยบายนี้มีผลในทางปฏิบัติจึงได้

.....

11 จุฑาพร ครองบุญ. รายงานวิจัยเรื่องตลาดอ้อยและน้ำตาล.

กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522). หน้า 59.

12 คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องคณะกรรมการกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาล. อก/32/5210 ลว 14 พฤษภาคม 2510.

น้ำตาลต่าง ๆ ตามกำลังผลิตของแต่ละโรงงาน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการภายในประเทศโดยก่อนฤดูการผลิตเริ่มต้น รัฐบาลทำการประมาณการผลิตอ้อยจากพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด และประมาณการปริมาณน้ำตาลทรายที่จะได้จากการหีบอ้อยเหล่านี้ จากนั้นจึงกำหนดโควตาให้โรงงานแต่ละแห่งทั้งโควตาการผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบ และรัฐบาลยังเป็นผู้กำหนดว่าโรงงานแต่ละแห่งจะต้องผลิตน้ำตาลประเภทใดก่อนด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำตาลทั้ง 2 ประเภท ในสต็อกที่เหลือขำมี

ในปี 2514 การริเริ่มนโยบายจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลให้กับโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ได้ช่วยพยุงราคาน้ำตาลภายในประเทศไม่ให้ตกต่ำ ซึ่งราคาในระดับดังกล่าวนี้ทำให้โรงงานน้ำตาลสามารถทำกำไรแล้วนำไปชดเชยในการขาดทุนจากการส่งออก ซึ่งอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการและนโยบายของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดการผลักรายการขาดทุนของโรงงานน้ำตาลมาให้กับผู้บริโภคภายในประเทศ โดยการต้องซื้อน้ำตาลเพื่อบริโภคในราคาแพง

ต่อมาในปี 2515 ได้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยมีคู่แข่งส่งออกที่แจ่มใสขึ้น และเป็นช่วงเวลาที่มีการขยายตัวในอุตสาหกรรมในประเทศอีกครั้ง

#### 1.4.3 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในยุครุ่งเรืองระหว่างปี พ.ศ. 2515-2519

สถานการณ์น้ำตาลในปี 2515 นั้นต่างจากสถานการณ์ในช่วงก่อน ๆ หน้านั้น ความต้องการในตลาดโลกได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินระดับความสามารถในการผลิต ส่งผลให้ราคาในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาภัยกับประเทศไทยเลย เนื่องจากกำลังผลิตในประเทศสูงกว่าระดับต้องการในประเทศมาก นอกเหนือจากการส่งน้ำตาล



ให้กับ 2 บริษัทที่ได้ทำสัญญาซื้อขายยาวคือ M.Golodetz and Company Inc. และ Kouk (Singapore) Pte limited.<sup>13</sup> ตลาดของประเทศผู้นำเข้าอื่น ๆ ก็ได้เปิดกว้างสำหรับการส่งออกของน้ำตาลไทยด้วยเช่นกัน

การสูงขึ้นของราคาน้ำตาลในตลาดโลกอย่างมั่นคง ได้ดึงให้ระดับราคาภายในประเทศโน้มสูงขึ้นด้วย และก่อให้เกิดการขาดแคลนภายในประเทศตามมาในที่สุด เนื่องจากการที่ราคาในตลาดโลกสูงมาก จึงทำให้มีการส่งออกทั้งที่ถูกกฎหมายและการลักลอบมากขึ้น เพื่อที่จะลดแรงกดดันต่อการโน้มสูงขึ้นของราคาภายในประเทศ กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาจึงได้นำน้ำตาลในสต็อกออกขาย และใช้มาตรการควบคุมราคาควบคู่กับการควบคุมปริมาณน้ำตาลในสต็อกของพ่อค้าทั้งชายส่ง-ชายปลีก อย่างไรก็ตามมาตรการควบคุมราคาก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะราคาควบคุมนี้ต่ำกว่าราคาซื้อขายของประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก ส่งผลให้มีการลักลอบขนน้ำตาลข้ามชายแดน ยิ่งไปกว่านั้นการควบคุมการผลิตน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลโดยรัฐบาลก็ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้โรงงานน้ำตาลไม่สนใจว่าจะได้รับการจัดสรรให้ผลิตน้ำตาลทรายขาว-ทรายดิบเท่าใด โรงงานทุกโรงงานหันไปผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อการส่งออกจึงทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวขึ้นในประเทศ ยิ่งร้ายไปกว่านี้ก็คือ หันที่มีการประกาศใช้ราคาควบคุม ปริมาณน้ำตาลทรายที่มีอยู่ในตลาดได้หายไปทันที แล้วไปโผล่ในตลาดมืดที่มีการซื้อขายในราคาสูงกว่าราคาควบคุมแทน

เมื่อมีการขาดแคลนเกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้ยกเลิกคำสั่งห้ามการขยายหรือการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลแห่งใหม่ในปี 2516 และมีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นมาใหม่หลายแห่ง รวมทั้งโรงงานที่มีอยู่ก็เร่งขยายกำลังผลิต อย่างไรก็ตามการจัดตั้งโรงงานเพิ่มขึ้นนี้ต่างก็เพื่อสนองความต้องการในตลาดโลก .....

13 นันทนา นันทวโรภาส. การเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีบทบาทผู้นำชาวไร่อ้อยในฐานะตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์. (กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533). หน้า 63.

และไม่สามารถแก้ปัญหาการโน้มสูงขึ้นของราคาในประเทศได้

ตลาดส่งออกของไทยยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมากในระหว่างปี 2517-2518 ทั้งนี้เนื่องจากยังมีภาวะการขาดแคลนอยู่ แต่เมื่อการส่งออกตามสัญญาซื้อ-ขายระยะยาวจะสิ้นสุดลงในปี 2517 และได้มีการเสนอให้ทำสัญญาซื้อ-ขายระยะยาวในลักษณะนี้ต่อไปอีกเป็นเวลา 6 ปี บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทยในฐานะผู้แทนโรงงานน้ำตาลทั้งหมด และผู้ผูกขาดในการส่งออกเห็นด้วย และได้ทำสัญญาซื้อขายระยะยาวกับคู่สัญญาเดิมต่อไปอีก 6 ปี (ระหว่างปี 2516-2521) โดยในสัญญาระบุให้ต้องมีการส่งมอบน้ำตาลจำนวนขั้นต่ำ 75,000 ตัน และไม่เกิน 150,000 ตัน บวกลบได้อีก 5% ต่อปี<sup>14</sup>

การทำสัญญาระยะยาวนี้ได้ก่อให้เกิดการถกเถียงกันขึ้น เนื่องจากโรงงานน้ำตาลหลายแห่งเห็นว่า สัญญาที่ทำขึ้นดังกล่าวเป็นการเอาเปรียบผู้ส่งออกไทย ในขณะที่สถานการณ์ของตลาดโลกยังคงเอื้ออำนวยต่อการส่งออกของไทยมาก จึงดูเหมือนไม่มีเหตุผลที่บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทยจะต้องยอมเซ็นสัญญาด้วย ทำให้โรงงานน้ำตาลรวมกัน 25 แห่งขอแยกตัวออกจากบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย และจัดตั้งบริษัทส่งออกของกลุ่มเอง ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็อนุมัติให้มีการจัดตั้งบริษัทส่งออกขึ้นอีกแห่งหนึ่งในปี 2518 คือ "บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด"

ในด้านตลาดในประเทศ รัฐบาลได้พยายามอย่างมากในการป้องกันไม่ให้ราคาในประเทศสูงเกินไป โดยมีการใช้นโยบายควบคุมทั้งทางด้านราคาและปริมาณ ตลอดจนการเข้าไปมีบทบาทในการจำหน่ายน้ำตาลโดยตรง แต่ความพยายามของรัฐบาลในส่วนของ การควบคุมกลับไม่ได้ผล เพราะมักปรากฏว่าราคาน้ำตาลที่ซื้อขายกันสูงกว่าราคาที่ทางการประกาศควบคุมไว้

กล่าวโดยสรุป ในช่วงระหว่างปี 2515-2518 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้โน้มสูงขึ้น การผลิตอ้อยและน้ำตาลภายใน

.....

ประเทศมีการขยายตัวอย่างมากโดยผลผลิตได้เพิ่มขึ้นกว่า 5 เท่าตัว เมื่อเทียบกับผลผลิตก่อนปี 2515 และประเทศไทยได้เปลี่ยนฐานะจากการเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลในบางปีมาเป็นผู้ส่งออกใหญ่ติดอันดับ 1 ใน 5 ของโลก

### 1.5 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลกลับสู่ยุคตกต่ำถึงปัจจุบัน

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก็เป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่หนีไม่พ้นการเปลี่ยนแปลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Business Cycle) หลังจากได้เข้าสู่ยุครุ่งเรืองอย่างที่สุดแล้วในปี 2517 สถานการณ์ก็เริ่มเสื่อมทรามลงในปี 2519 โดยราคาได้เริ่มโน้มต่ำลงอย่างช้า ๆ ในระยะต้น ๆ ของช่วงนี้ประเทศไทยแม้จะเริ่มเผชิญกับปัญหาเช่นเดียวกับผู้ผลิตในประเทศอื่น ๆ แต่เนื่องจากบริษัทผู้ส่งออกทั้งสองของไทยได้ทำสัญญาขายน้ำตาลระยะยาวให้กับต่างประเทศดังที่ได้กล่าวแล้ว จึงทำให้สถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิต 2519 ประสบปัญหาที่ไม่รุนแรงนัก แต่พอมาในปี 2520 ซึ่งเป็นปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว โดยเหลือเพียง 8.10 เซนต์/ปอนด์ แต่ปรากฏว่าผลผลิตน้ำตาลในฤดูกาลผลิต 2520-2521 กลับได้น้อยกว่าที่คาดไว้ เนื่องจากภาวะฝนแล้ง ผลผลิตที่ได้จึงสอดคล้องความต้องการทั้งจากภายในและภายนอก และไม่มีปัญหาด้านผลผลิตส่วนเกิน แต่ก็มีปัญหาในด้านต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากการปรับราคาน้ำมันและการเกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศ ชาวไร่อ้อยเรียกร้องให้มีการประกันราคาอ้อยขั้นต่ำ ต้นละ 300 บาท<sup>15</sup> ในขณะที่โรงงานเห็นว่าไม่สามารถจ่ายตามข้อเรียกร้องของชาวไร่อ้อยได้รัฐบาลจึงต้องเข้ามาไกล่เกลี่ยโดยรัฐบาลรับภาระบางส่วนของต้นทุนไปเอง ทำให้โรงงานยินยอมตามข้อเสนอของชาวไร่อ้อย และทำ

.....

<sup>15</sup> จุฑาพร ครอบบุญ. รายงานวิจัยเรื่องตลาดอ้อยและน้ำตาล. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522). หน้า 72.

ให้ผลผลิตอ้อยที่ได้รับกลับสูงขึ้นและสูงกว่าความต้องการ เพื่อการบริโภคภายใน และการส่งออก

สำหรับฤดูกาลผลิต 2521-2522 ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย เพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย ซึ่งถ้าหากไม่เป็นเพราะผลผลิตอ้อยต้องเสียหายจากความแห้งแล้งแล้วคาดว่าจะมีผลผลิตอ้อยสูงถึง 26 ล้านตัน ซึ่งสามารถผลิตเป็นน้ำตาลได้ถึง 2.2 ล้านตัน แต่ผลผลิตที่ได้จริง ๆ เป็นเพียง 1.795 ล้านตันเท่านั้น และในปีนี้ก็มิมีปัญหาราคอ้อยเช่นกัน ซึ่งในที่สุดตกลงกันได้ ในราคาประกันขั้นต่ำ 295 บาท/ตัน ซึ่งต่ำกว่าราคอ้อยในฤดูกาลผลิตก่อน และที่ราคอ้อยลดลงนี้ ทำให้ชาวไร้อ้อยบางส่วนหันไปปลูกพืชชนิดอื่นแทน ซึ่งก็เป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล

สำหรับสถานการณ์ในตลาดโลก การพยายามควบคุมระดับอุปทานน้ำตาลของโลก โดยการกำหนดโควตาการส่งออกของประเทศสมาชิกของ ISO ประกอบกับการผลิตในหลาย ๆ ประเทศต้องเผชิญกับภาวะฝนแล้ง ทำให้ราคาในตลาดโลกค่อย ๆ เพิ่มสูงขึ้น และสถานการณ์การขาดแคลนน้ำตาลก็เริ่มเกิดขึ้นอีกครั้งในปี 2522-2523 เมื่อผู้ผลิตในประเทศอื่น ๆ ต้องเผชิญกับภาวะฝนแล้ง 2 ปีซ้อน

ผลผลิตในประเทศก็เช่นกันได้ลดลงจากระดับ 1.795 ล้านตันในฤดูกาลผลิต 2521-2522 เหลือเพียง 1.045 ล้านตันในปีถัดมา และการขาดแคลนน้ำตาลในประเทศก็เกิดขึ้น เมื่อราคาน้ำตาลในประเทศยังคงต่ำกว่าราคาในตลาดโลก โรงงานน้ำตาลจึงพากันผลิตน้ำตาลทรายดิบแทนการผลิตน้ำตาลทรายขาว โดยไม่คำนึงถึงโควตาการผลิตในน้ำตาลแต่ละชนิดที่ทางรัฐบาลจัดสรรให้เมื่อต้นฤดูกาลผลิต อีกทั้งรัฐบาลก็ไม่มีมาตรการที่จะควบคุมให้โรงงานเหล่านี้ผลิตตามโควตาที่กำหนดไว้ ในที่สุดรัฐบาลก็จำเป็นต้องประกาศราคาควบคุมในประเทศสำหรับฤดูกาลผลิต 2522-2523 ใหม่ถึง 2 ครั้ง แต่เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังมีแนวโน้มจะพุ่งสูงขึ้น พวกนักเก็งกำไรในประเทศไม่ว่าจะเป็นโรงงานน้ำตาล โรงงานที่ต้องใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ น็อคค้าขายส่ง น็อคค้าขายปลีก ตลอดจนผู้บริโภคต่างพากันกักตุนน้ำตาล รัฐบาลพยายามนำมาตรการต่าง ๆ

มาใช้ แต่ก็ไม่ได้ผลจนในที่สุดต้องนำน้ำตาลทรายจากประเทศอังกฤษเข้ามาแก้ไข  
ปัญหาการขาดแคลนภายในประเทศ

สำหรับสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลในฤดูกาลผลิต 2523-2524

รัฐบาลได้กำหนดให้มีการประกันราคาอ้อยในอัตราตันละ 600 บาท แต่เนื่องจาก  
ชาวไร่อ้อยประสบความเดือดร้อนมาสองปีติดต่อกัน อีกทั้งราคาน้ำตาลในตลาดโลก  
ดีขึ้นและสามารถเก็บเงินค่าพรีเมียมจากการส่งออกน้ำตาลได้มาก จึงได้นำค่า  
พรีเมียมที่ได้ขึ้นมาเพิ่มเป็นค่าอ้อยให้ชาวไร่อ้อยอีกตันละ 50 บาท รวมเป็นราคา  
อ้อยที่ชาวไร่ได้รับตันละ 650 บาท (เทียบกับราคาประกันในฤดูกาลผลิตก่อนที่  
เท่ากับตันละ 410 บาท) พร้อมกันนี้ก็ได้เปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาลชายส่งและชาย  
ปลีกโดยกำหนดราคาชายส่งสำหรับน้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์  
ส่งมอบ ณ โรงงานในอัตราระสอบละ 1,100 บาท และ 1,200 บาท จากเดิม  
ที่กำหนดไว้ในอัตราระสอบละ 700 บาท และ 750 บาท ตามลำดับ และ  
กำหนดราคาชายปลีกในอัตรากิโลกรัมละ 12 บาท และ 13 บาท จากราคาที่  
กำหนดไว้เดิมกิโลกรัมละ 7.50 บาท และ 8.00 บาท<sup>16</sup> ตามลำดับ  
และระดับราคาทั้งชายส่งและชายปลีกดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้เป็นอัตราตายตัวไม่  
มีการเปลี่ยนแปลงตราบจนถึงปัจจุบัน

พอมานในฤดูกาลผลิต 2524-2525 ผลผลิตอ้อยได้ขึ้นสูงชันมาก  
ประกอบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่ขึ้นสูงชันอย่างมากในช่วงก่อนหน้านี้ ได้  
เริ่มโน้มต่ำลง ทำให้ราคาประกันอ้อยที่กำหนดไว้ในอัตราตันละ 510 บาท ไม่  
เป็นที่ยอมรับของโรงงานน้ำตาล ในที่สุดรัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้โรงงาน  
เพื่อให้โรงงานหีบอ้อยให้หมด พร้อมกันนี้ได้ลดราคาประกันมาเป็นลำดับจากตันละ  
510 บาท เหลือเป็น 440, 340, 300 และ 250 บาทในที่สุด ทั้งนี้รัฐบาลต้อง  
.....

16 กาญจรี ธีระกุล. ทัศนคติของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่มีต่อ  
นโยบายการกำหนดราคารับซื้ออ้อยโดยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30.

(กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522). หน้า 26-28.

จ่ายเงินอุดหนุนให้กับโรงงานไปรวมทั้งสิ้น 780 ล้านบาท<sup>17</sup>

สำหรับการแทรกแซงของรัฐบาล นับตั้งแต่ฤดูกาลผลิต 2525-2526 เป็นต้นมา ที่สำคัญที่สุดเห็นจะได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการกำหนดราคาอ้อยจากระบบเดิมที่เป็นระบบการต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายโดยมีรัฐบาลเป็นตัวกลางในการประกันราคาอ้อยขั้นต่ำตามที่ได้จากการต่อรองมาเป็นการกำหนดราคาโดยใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งหมด โดยกำหนดอัตราส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในอัตรา 70:30 และกำหนดให้ใช้วิธีการกำหนดราคาอ้อยนี้สำหรับฤดูกาลผลิต 2525/26 จนถึง 2529/30 รวมเป็นเวลา 5 ปี<sup>18</sup> ในระบบดังกล่าวนี้มีเรื่องการกำหนดราคาอ้อย และการจัดระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายน้ำตาลทรายเป็นส่วนสำคัญ และเพื่อให้สามารถดำเนินงานไปได้อย่างสมบูรณ์ และเหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกในปัจจุบัน ทางรัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ขึ้น

หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 นั้น มุ่งจัดระเบียบและโครงสร้างของอุตสาหกรรมเสียใหม่ด้วยการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเข้ามาใช้โดยให้ฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาล ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ในการบริหารและร่วมมือกับทางราชการ ในรูปของคณะกรรมการต่างๆ รับผิดชอบดูแลกิจการทั้งระบบ เป็นการควบคุมตั้งแต่การผลิตอ้อย การผลิตน้ำตาลทราย การจำหน่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลถึงการจัดสรรรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของอุตสาหกรรมนี้ในรูปของ "กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย" อันเป็นการกำหนดให้อุตสาหกรรมนี้ต้องพึ่งพาตนเอง ซึ่ง

.....

17 อ่างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 30.

18 อ่างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 34.

จะมีผลให้สามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อพยุงอุตสาหกรรมนี้ และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ตลอดจนผู้บริโภคราชบัณฑิตนี้ได้ประกาศใช้ ตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม 2527 ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้ในบทต่อไป

## 2. พัฒนาการของโรงงานน้ำตาลทรายในประเทศไทย<sup>19</sup>

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก็พัฒนาเรื่อยมาเป็นลำดับ จากโรงงานน้ำตาลทราย 2 โรง ที่จังหวัดลำปาง และอุดรดิตถ์ ซึ่งมีกำลังการผลิตโรงละ 500 ตัน/วัน รัฐบาลก็ให้การสนับสนุนด้วยการจัดตั้งบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทยจำกัดขึ้น พร้อมทั้งโอนโรงงานน้ำตาลทรายทั้งสองแห่งเข้ามาเป็นของบริษัทนี้ ต่อจากนั้นบริษัทก็ได้สร้างโรงงานน้ำตาลทรายแดงขึ้นอีก 11 โรง ที่จังหวัดอุดรธานี ลำปาง อุบลราชธานี นครราชสีมา และชลบุรี แต่ต่อมาบริษัทฯ ได้เลิกกิจการจึงได้โอนโรงงานน้ำตาลทั้งหมดไปขึ้นกับองค์การน้ำตาลไทย สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมในปี 2490 เมื่อถึงปี 2491 โรงงานน้ำตาลทรายก็ขยายตัวเพิ่มขึ้น เป็นโรงงานของรัฐบาล 6 โรง และของเอกชนอีก 16 โรง

ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงนี้ได้พัฒนาก้าวหน้าขึ้น แต่เทคโนโลยีหรือวิธีการเพาะปลูกของชาวไร่อ้อยยังคงล้าหลังอยู่ ยังมีการปลูกอ้อยโดยใช้พันธุ์พื้นเมืองเนื่องจากอ้อยที่ไร่ให้เปอร์เซ็นต์น้ำตาลต่ำ ประกอบกับเนื้อที่ปลูกไม่เพียงพอและให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ จึงทำให้ได้อ้อยไม่เพียงพอต่อการผลิตน้ำตาล ในระหว่างปี 2493-2494 รัฐบาลได้ทำการส่งเสริมให้ราษฎรปลูกอ้อยในท้องที่ต่าง ๆ หลายจังหวัด และในปี 2495 ผู้เชี่ยวชาญองค์การอาหาร .....

<sup>19</sup> จุฑาพร ครอบบุญ. รายงานวิจัยเรื่องตลาดอ้อยและน้ำตาล.

กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522).

หน้า 17-22.

และเกษตรแห่งสหประชาชาติ และผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติได้เสนอต่อรัฐบาลว่าดิน  
แม่น้ำสุพรรณบุรีไปจรดจังหวัดชัยนาทนี้เหมาะสมในการเพาะปลูกอ้อย จึงได้มีการ  
ปลูกอ้อยในภาคตะวันตกขึ้นที่ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี โดยที่ชาวไร่อ้อย  
ตั้งโรงงานทำน้ำตาลทรายแดงเองต่อมาได้มีการตั้งโรงงานหีบอ้อยทำเป็นน้ำเชื่อม  
ภายหลังเมื่อมีการปลูกอ้อยกันมาก มีผลทำให้ราคาอ้อยและน้ำตาล  
ทรายตกต่ำ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย  
มาก รัฐบาลจึงได้ตั้งบริษัทอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจำกัด ขึ้นในปี 2496  
โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นผู้ถือหุ้น วัตถุประสงค์การจัดตั้งก็  
เพื่อส่งเสริมการทำไร่อ้อย เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตและส่งเสริมประสิทธิภาพของ  
โรงงาน ตลอดจนทำหน้าที่ผูกขาดการจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกนอก  
ประเทศแต่ผู้เดียว กล่าวคือ โรงงานน้ำตาลของเอกชนและโรงงานขององค์การ  
น้ำตาลต้องขายผ่านบริษัทอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในปี 2497 ได้มีการตรา  
พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ขึ้น เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรม  
น้ำตาล โดยการยกเว้นภาษีอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและภาษีเงินได้ ทำให้  
อุตสาหกรรมน้ำตาลขยายตัวอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวของโรงงานน้ำตาลทำ  
ให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นมากจนทำให้บริษัทประสบปัญหาขาดแคลนเงินทุน  
จึงได้ยกเลิกผูกขาดการส่งออกและปล่อยให้มีการค้าเสรีแต่ยังผูกขาดการนำเข้า  
อยู่อีก ในปี 2501 รัฐบาลภายใต้การปกครองของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์  
ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 เพื่อส่งเสริมการลงทุนด้วยการงดภาษีขาเข้า  
ของเครื่องจักรและให้หลักประกันว่าจะไม่โอนกิจการของเอกชน มาเป็นของรัฐ  
และต่อมาในปี 2502 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการ  
อุตสาหกรรมขึ้น ทำให้มีโรงงานน้ำตาลเพิ่มมากขึ้นเป็น 48 โรงงานในปี 2502  
และพื้นที่ปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้นด้วย

การส่งเสริมของรัฐบาลในช่วงนี้ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การค้า  
น้ำตาล ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลถึงจุดอึดอัดจนกระทั่งโรงงานน้ำตาลหลายโรง  
ต้องหยุดกิจการ ดังนั้นเพื่อคุ้มครองโรงงานน้ำตาลภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้



ออกประกาศห้ามนำน้ำตาลทรายเข้าประเทศ เว้นแต่การนำเข้าเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมน้ำตาลตามความจำเป็น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้แก้ไขปัญหาโดยการให้องค์การของกระทรวงพาณิชย์ช่วยเหลือ โดยการรับจำนำและรับฝากน้ำตาลเพื่อช่วยเหลือโรงงานน้ำตาล และหาเงินให้ชาวไร่ก็อีก 5 ล้านบาทในระยะยาว เพื่อปรับปรุงคุณภาพของอ้อย

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ซึ่งมีหลักการสำคัญคือการจัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย 20 เพื่อเรียกร้องเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ในอัตรากิโกรัมละ 75 สตางค์ (และต่อมาได้เพิ่มเป็นกิโกรัมละ 1 บาท) เพื่อนำเงินไปใช้ในการส่งเสริมการทำไร่อ้อย การวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาล ส่งเสริมการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศ แต่เงินส่วนใหญ่กลับนำไปอุดหนุนผู้ส่งออกเป็นผลให้กลายเป็นเครื่องจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการผลิตน้ำตาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากดำเนินการมาเป็นเวลา 4 ปี ก็เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดอีก น้ำตาลที่ผลิตได้นั้นมีมากจนกระทั่งเงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บได้มีไม่พอที่ระบายน้ำตาลออกไปต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันราคาน้ำตาลในประเทศก็ลดต่ำกว่าต้นทุนการผลิตมาก จนกระทั่งโรงงานน้ำตาลต้องหยุดการผลิตทั้ง ๆ ที่อ้อยของชาวไร่ยังค้างอยู่ในไร่เป็นจำนวนมาก ในที่สุดรัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือด้วยการประกันราคาโดยขอร้องให้โรงงานน้ำตาลเปิดทำการผลิตน้ำตาลทรายดิบจากอ้อยที่เหลืออยู่ไปจนหมด และตั้งคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขภาวะน้ำตาลล้นตลาดเพื่อดำเนินการประกันราคาน้ำตาลทราย ทำให้ความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยบรรเทา พร้อมกันนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติห้ามการตั้งและการขยายโรงงานน้ำตาลทราย และเนื่องจากกำลังการผลิตสูงสุดของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่สูงกว่าปริมาณการบริโภคภายในประเทศเป็นอันมาก จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

.....

20 มาตรา 4 พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504.

ในปี 2509 คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้แก้ไขปัญหาน้ำตาลด้วยการตั้งศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย เพราะที่ผ่าน ๆ มาชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายทำการผลิตไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการทำให้ต้นทุนในการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลมีปริมาณสูงจึงเริ่มการวางแผนและจัดให้การผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมาจึงโอนศูนย์ฯ นี้ไปให้แก่สำนักงานอ้อยและน้ำตาล เพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานเกษตรอ้อย งานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล และงานนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล ในปี 2512 คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดนโยบายจำกัดปริมาณการผลิตน้ำตาลโดยห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นมาใหม่ และห้ามขยายกำลังการผลิตของโรงงานที่มีอยู่เดิมโดยเด็ดขาดเป็นเวลา 5 ปี (2512-2517) และรัฐบาลได้เตือนมิให้ชาวไร่อ้อยขยายการปลูกอ้อยมากขึ้น โดยขอให้โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ วางแผนการผลิตอ้อย ด้วยการตกลงกับชาวไร่อ้อยในเรื่องปริมาณและราคาอ้อยที่จะรับซื้อ

ในปีการผลิต 2513-2514 มีโรงงานเหลือเพียง 27 โรงงานเท่านั้น แต่พื้นที่การปลูกอ้อยกลับไม่เคยลดลงมีแต่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา โรงงานที่เหลือส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ทวนนโยบายใหม่ โดยออกประกาศนโยบายรวมกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล โดยสนับสนุนให้โรงงานที่มีประสิทธิภาพไม่เข้าขั้นมาตรฐาน หรือมีขนาดไม่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งใช้กรรมวิธีการผลิตที่ล้ำสมัยเข้าด้วยกัน และโรงงานใดที่ตั้งอยู่ในท้องที่ไม่เหมาะสมต่อการผลิตและการขนส่ง หากประสงค์จะขยายไปตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมทางราชการก็จะให้ความสนับสนุน ทำให้มีการย้ายโรงงานน้ำตาลจากภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปตั้งในภาคกลาง และภาคตะวันตกมากขึ้น พร้อมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงโรงงานขนาดเล็ก ๆ ที่มีกำลังการผลิตไม่ก็แรงม้ามาเป็นเครื่องจักรที่มีกำลังการผลิตมหาศาล

เนื่องจากในปี 2514 โรงงานน้ำตาลผลิตน้ำตาลล้นตลาด ทำให้มีปริมาณน้ำตาลทรายขาวในสต็อกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในปี 2515 โรงงานน้ำตาลจึงขออนุญาตรัฐบาลส่งน้ำตาลทรายขาวออก (ขายล่วงหน้า) แต่ปรากฏว่าในฤดูกาลผลิต 2514-2515 กลับผลิตอ้อยได้น้อยลงเนื่องจากเกิดภาวะฝนแล้ง ทำให้รัฐบาลต้องประกาศห้ามการส่งน้ำตาลออก นอกจากการส่งออกแบบรัฐต่อรัฐ และรัฐบาลได้ยกเลิกข้อจำกัดปริมาณการผลิตน้ำตาลในระยะ 5 ปี ในปี 2516 รวมทั้งให้ยกเลิกการห้ามจัดตั้งและขยายโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ขออนุมัติในหลักการขยายกำลังการผลิตโรงงานและให้ตั้งโรงงานใหม่อีก 16 โรง

ในปี 2516 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในระดับสูงมากเป็นประวัติศาสตร์ ทำให้ผู้ส่งออกได้กำไรสูงกว่าปกติ รัฐบาลเห็นถึงผลกำไรจากการค้ำน้ำตาล จึงเห็นสมควรที่จะแบ่งผลกำไรส่วนหนึ่งมาให้กับรัฐบาล เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตของชาวไร่อ้อยและการปรับปรุงการผลิตน้ำตาล กระทรวงพาณิชย์จึงได้ประกาศเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2517 ต่อมาเงินค่าพรีเมียมนี้ถูกส่งเข้าสมทบเป็นเงินกองทุนเพื่อสงเคราะห์เกษตรกรซึ่งตั้งขึ้นในปี 2517

ในเดือนพฤศจิกายน 2517 รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาซื้ออ้อยร่วมกับฝ่ายสมาคมโรงงานน้ำตาล และฝ่ายสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย โดยกำหนดราคาซื้ออ้อยในฤดูกาลผลิต 2517-2518 ตันละ 300 บาทต่อในปี 2518 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลง ทำให้ทางโรงงานอ้างว่าไม่สามารถซื้ออ้อยได้ในราคาประกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาจ่ายให้แก่ทางโรงงาน แต่ภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลงไปอีกจนเกิดปัญหาน้ำตาลล้นตลาด

โดยที่ขณะนั้นมีโรงงานน้ำตาลทรายเปิดทำการผลิตอยู่ 42 โรงงาน ทั้งยังมีโรงงานที่ได้รับอนุมัติในหลักการแล้ว และกำลังก่อสร้างจนแล้วเสร็จจะเปิดทำการผลิตในฤดูกาลผลิตปี 2520-2521 อีก 3 โรงงาน และที่ได้รับอนุมัติแล้วแต่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างอีก 5 โรงงาน รวมทั้งยังมีผู้ยื่นขอตั้งมาอยู่

เรื่อย ๆ ทางราชการเห็นว่ากำลังอยู่ในภาวะน้ำตาลันตลาด อีกทั้งประเทศผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตทั้งหลายต่างก็ขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้น ส่วนประเทศผู้นำเข้าหรือผู้บริโภคบางประเทศก็สร้างโรงงานน้ำตาลของตนขึ้นเช่นเดียวกัน ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงลดต่ำตลอดเวลา และมีแนวโน้มจะลดต่ำลงไปอีก ฉะนั้นหากปล่อยให้มีการตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลต่อไปแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย โดยเฉพาะจะส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยนับล้านคน เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2520 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้น และห้ามขยายโรงงานเป็นเวลา 5 ปี ตามระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พร้อมกับกำหนดขั้นตอนและเงื่อนไขในการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลที่ได้รับอนุมัติในหลักการให้ตั้งหรือขยายไปแล้วด้วย”

ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาในทางปฏิบัติตามกฎหมายโรงงานซึ่งจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายแก่การปฏิบัติงานของโรงงานน้ำตาล คณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายพิจารณาเห็นว่าจะนำผลร้ายมาสู่เศรษฐกิจของประเทศ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2521 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติให้กำหนดว่า การขยายโรงงานน้ำตาลตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 มกราคม 2520 ไม่รวมถึงการเพิ่ม เปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มกำลังการผลิตน้ำตาล

นับจากนั้นมาจนกระทั่งสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ 4 มีโรงงานน้ำตาลทั้งสิ้น 43 โรง และมีการขยายตัวน้อยมากจนถึงปัจจุบันคือปี 2528-2529 มีโรงงานน้ำตาลทั้งสิ้น 46 โรง มีกำลังการผลิตรวมทั้งสิ้น 260,737 ตัน/วัน ทำการหีบอ้อยตลอดช่วงฤดูการผลิตรวม 23,982,629.731 ตัน<sup>21</sup>

.....

21 สมภพ มานะรังสรรค์. รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 67.

### 3. การรวมตัวกันเป็นสถาบันของชาวไร่อ้อย

โดยที่การกำหนดราคาอ้อยในอดีต (ก่อนปีการผลิต 2524/2525) นั้น ใช้น้ำหนักและความหวานเป็นเกณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้น้ำหนักดูจะเป็นสิ่งปฏิบัติกันเรื่อยมาเพราะสะดวกด้วยประการทั้งปวงทั้งจากฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายชาวไร่อ้อย อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีก็คือ การต่อรองจากทั้งสองฝ่ายว่าด้วยราคาอ้อยควรจะเป็นเท่าใด ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ แม้ว่าจะมีการต่อรองกันเกิดขึ้น แต่ฝ่ายชาวไร่อ้อยก็ดูจะเสียเปรียบฝ่ายโรงงานมาตลอด เนื่องจากฝ่ายชาวไร่อ้อยนั้นมีลักษณะต่างคนต่างทำแล้วต่างคนต่างขายให้กับโรงงาน ในลักษณะเช่นนี้ตลาดอ้อยจึงเป็นตลาดของผู้ซื้อมากกว่าเป็นตลาดของผู้ขาย และทำให้อำนาจการกำหนดราคาอ้อยขึ้นอยู่กับความพอใจของโรงงานน้ำตาลเป็นสำคัญ โดยฝ่ายชาวไร่อ้อยเป็นฝ่ายตั้งรับ การกำหนดราคาอ้อย ทั้งนี้สิ่งที่ปฏิบัติกันเรื่อยมาโดยตลอดก็คือ ทางโรงงานจะไม่แจ้งราคาอ้อยให้ชาวไร่ได้ทราบเลย แต่จะบอกเพียงว่าทางโรงงานน้ำตาลจะทำการเปิดหีบอ้อยวันนี้เท่านั้น ขอให้ชาวไร่อ้อยตัดอ้อยมาส่งโรงงาน

ฉะนั้น ภายใต้สถานการณ์ข้างต้นนี้ตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา ปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีก็คือ เรื่องราคาอ้อย เนื่องจากราคาอ้อยนี้เป็นผลผลิตของชาวไร่นั้นไม่มีเสถียรภาพ ไม่มีหลักประกันที่แน่นอน ชาวไร่ผู้ปลูกไม่มีโอกาสรู้ได้เลยว่า ราคาอ้อยที่จะได้รับนั้นเมื่อหักต้นทุนในการผลิตแล้วตัวเองจะขาดทุนหรือกำไรเท่าใด ด้วยเหตุนี้เมื่อก่อนที่จะถึงฤดูกาลหีบอ้อยแต่ละปี จะมีการรวมตัวกันของชาวไร่อ้อยเพื่อเรียกร้องต่อรองราคาอ้อย ทั้งนี้เป้าหมายของการเรียกร้องจะมุ่งตรงไปที่โรงงานผู้ผลิตน้ำตาลเองเป็นสำคัญ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะไม่ได้รับการตอบสนองจากโรงงานน้ำตาล การที่โรงงานสามารถดำรงฐานะเป็นผู้กำหนดราคาอ้อยได้เรื่อยมานั้น สาเหตุหลักน่าจะเป็นก็คือ เพราะทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาล ซึ่งแต่เดิมนั้นมี 2 กลุ่มด้วยกัน คือกลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาล และกลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย ด้วยเหตุนี้ฝ่ายชาวไร่อ้อยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเรื่องราคาอ้อยมาโดยตลอด จึง

ได้หาทางรวมตัวกันเป็นกลุ่มดังเช่นกรณีการรวมตัวของโรงงาน เพื่อให้อำนาจต่อรองเข้มแข็งขึ้น

ดังนั้น จึงเป็นความพยายามของชาวไร่อ้อยที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือเป็นสมาคมเพื่อให้ฝ่ายตนมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายโรงงานน้ำตาลมากขึ้นกว่าเดิมซึ่งอาจดูย้อนหลังไปได้ถึงปี พ.ศ. 2504 อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวในช่วงเวลานั้นประสบความสำเร็จล้มเหลว เพราะยังมีชาวไร่อ้อยที่เห็นแก่ตัวเป็นจำนวนมาก

ในฤดูการผลิต ปี 2507/2508 นั้น เกิดภาวะการฉ้อผลผลิตน้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลในประเทศต่ำกว่าต้นทุนการผลิต จนในที่สุดทางโรงงานต้องหยุดการผลิตทั้ง ๆ ที่อ้อยของชาวไร่ยังค้างอยู่ในไร่เป็นจำนวนมาก แม้ว่ารัฐบาลจะเข้ามาช่วยเหลือด้วยการประกันราคาอ้อยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อย แต่ทางโรงงานก็บีบราคาอ้อยจากราคาประกัน 120 บาท ต่อดัน ลดลงเหลือเพียง 70-75 บาทต่อดัน ภาวะการฉ้อเช่นนี้เองที่ทำให้ชาวไร่อ้อยบางคนในเขตจังหวัดกาญจนบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี และราชบุรี ซึ่งเป็นแหล่งปลูกอ้อยที่สำคัญแห่งหนึ่ง ปรึกษานานแล้วรวมตัวกันตั้งเป็น "กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7" ขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2507 และต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้ทำการจดทะเบียนเป็น "สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7" การรวมตัวกันขึ้นเป็นสถาบันครั้งนี้ของชาวไร่อ้อยมีผลให้โครงสร้างการตลาดของอ้อยเปลี่ยนไปจากเดิม และมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น<sup>22</sup>

จากประสบการณ์ของกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการต่อรองเรื่องราคากับทางโรงงานน้ำตาล โดยยืนอยู่ข้างผลประโยชน์ของชาวไร่เป็นสำคัญ มีผลให้ชาวไร่อ้อยในภูมิภาคอื่น ๆ รวมกันเป็นกลุ่มหรือสมาคมเพื่อการต่อรองเรื่องราคาในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2511 กลุ่มชาวไร่อ้อยทางภาคตะวันออกเฉียงใต้รวมกันเป็น "กลุ่มสมาคมอาชีพการเกษตรชลบุรี"

.....

22 นันทนา นันทวิโรภาส. การเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีบทบาทผู้นำชาวไร่อ้อยในฐานะตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์. (กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533). หน้า 61

อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานร่วมกันอย่างแข็งขันของกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7 และของจังหวัดชลบุรี ตลอดจนการช่วยแนะนำชาวไร่อ้อยเขตอื่น ๆ ทั่วประเทศให้รวมตัวเป็นสมาคม ต่อมาได้จัดตั้ง "สมาคมชาวไร่อ้อย จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์" ทางจังหวัดระยองเองก็จัดตั้ง "สมาคมการเกษตรระยอง" จังหวัดกำแพงเพชร จัดตั้ง "สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6" จังหวัดอุดรธานีจัดตั้ง "สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ในเวลาต่อมา และมีการขยาย การจัดตั้งสมาคมต่าง ๆ เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันสมาคมต่าง ๆ เหล่านี้ได้รวม ตัวจัดตั้งสถาบันชาวไร่อ้อยระดับชาติขึ้นมา คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ.2518

มูลเหตุสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาองค์กรของชาวไร่อ้อยจากระดับ ท้องถิ่นมาสู่ระดับชาติก็คือ ปัญหาเรื่องราคาอ้อยในปีการผลิต 2517/2518 ทั้งนี้ เรื่องมีอยู่ว่า ในช่วงปี พ.ศ.2516 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกภาคีว่า ด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศนั้น และได้กำหนดให้ทางโรงงานผลิตน้ำตาลดิบตาม ช่วงเวลาเพื่อส่งมอบให้องค์การน้ำตาลส่งออกต่อไป ปรากฏว่าทางโรงงานไม่ ยอมให้ความร่วมมือ ทางฝ่ายชาวไร่อ้อยซึ่งมองว่าการเข้าเป็นภาคีว่าด้วยน้ำตาล ระหว่างประเทศนั้นให้ผลประโยชน์แก่ฝ่ายตน จึงได้ตอบโต้ด้วยการหยุดส่งอ้อยให้ โรงงานน้ำตาล ผลปรากฏว่าชาวไร่อ้อยถูกจับ 16 คนในข้อหาจลาจลทางสมาคม ชาวไร่อ้อยเขตต่าง ๆ ได้ช่วยเหลือนักประกันตัวชาวไร่อ้อยที่ถูกจับออกมา ผลจาก ความร่วมมือกันครั้งนี้ ระหว่างชาวไร่อ้อยที่อยู่คนละภาค คนละจังหวัด ทำให้เห็น ความสำคัญที่ควรจะร่วมมือกันเป็นองค์กรเดี่ยวทั้งนี้เพื่อร่วมปรึกษารื้อกัน ใช้นโยบายเดียวกันให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ยกฐานะราคาอ้อยที่แตกต่างกันให้มาเป็นราคาเดียวกันทั้งประเทศ ต่อ มาในฤดูการผลิตปี 2517/2518 รัฐบาลได้กำหนดให้มีการประกันราคาอ้อยตันละ 115 บาท แต่ทางโรงงานน้ำตาลบางโรงรับซื้อเพียงตันละ 110 บาท ทำให้ ชาวไร่รวมตัวกันประท้วง โดยหยุดส่งอ้อยให้กับโรงงานดังกล่าวที่จ่ายราคาอ้อย ต่ำกว่าราคาประกัน การตอบโต้อย่างสามัคคีของชาวไร่อ้อย ส่งผลให้วันที่สุด

โรงงานต้องขอมคืนเงินที่ตัดไป 5 บาทต่อตัน และยอมรับซื้ออ้อยในราคาประกัน<sup>23</sup>

ผลของการต่อสู้ร่วมกันจาก 2 กรณี ข้างต้นนี้เอง ในท้ายที่สุดนำไปสู่การรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์การระดับชาติในปี พ.ศ.2518 การดำเนินการต่อสู้เพื่อประโยชน์ของชาวไร่อ้อยอย่างแท้จริงของสหพันธ์ฯ ทำให้ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายตลอดมา เพราะความเชื่อถือและศรัทธาทำให้สหพันธ์ฯ สามารถควบคุมปริมาณอ้อยทั่วประเทศได้ถึงร้อยละ 90 อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2526 เมื่อการต่อรองแหลมคมมากขึ้นก็ยิ่งผลให้สหพันธ์ฯ แยกแยกกันในทางความคิดและผลประโยชน์ ในปัจจุบันมีองค์กรชาวไร่อ้อยระดับชาติ 3 กลุ่มด้วยกันดังนี้คือ<sup>24</sup>

### 3.1 กลุ่มที่ 1 สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

สหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2516 ประกอบด้วยสมาคมนักชาวไร่อ้อยทั้ง 6 สมาคม

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหพันธ์ฯ มีดังนี้คือ

1. เพื่อเป็นศูนย์ประสานระหว่างสมาคมฯ และสถาบันชาวไร่อ้อยในประเทศไทย โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลและหน่วยราชการ
2. เพื่อเป็นตัวแทนของสมาคมฯ และชาวไร่อ้อยในประเทศไทยในการเจรจาราคาอ้อยให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นตัวแทนในการติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการ โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลและอื่น ๆ
3. ส่งเสริมการผลิต การจำหน่ายอ้อย และผลิตภัณฑ์จากอ้อยทั้งภายในประเทศและนอกราชอาณาจักร

.....

<sup>23</sup> อ่างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 63

<sup>24</sup> ปราโมทย์ วาณิชยานนท์. บทบาทขององค์การไตรภาคีในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล: ศึกษากรณีบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด. (กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535) หน้า 42.



4. ส่งเสริมในด้านวิชาการและพัฒนาอาชีพการทำไร่อ้อย ตลอดจนวิจัยข้อมูลและเหตุขัดข้องต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการปลูกอ้อยของสมาชิก

5. กระทำการในกิจการที่ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสหพันธ์ฯ ภายในกรอบแห่งกฎหมาย ประเพณี และวัฒนธรรมไทย

6. ส่งเสริมการกุศล สาธารณะ ศิลธรรม วัฒนธรรม การกีฬา อนามัย การบันเทิง ตลอดจนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ปัจจุบันแม้จะมีองค์การชาวไร่อ้อยระดับชาติแค่ 3 สถาบัน แต่การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มของตนก็ยังคงดำเนินต่อไป โดยไม่คำนึงถึงชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ที่ยังคงได้รับความเดือดร้อนจากอุตสาหกรรมนี้

สหพันธ์ฯ ได้ดำเนินการที่มีความเข้มแข็งมีอำนาจต่อรองสูงและเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลตลอดมา สามารถผลิตอ้อยได้ถึง 90% จนกระทั่งถึงปี 2526 เกิดความขัดแย้งภายในสหพันธ์ฯ มีสมาชิกชาวไร่อ้อยกลุ่มหนึ่งขอแยกตัวออกไป จึงทำให้สหพันธ์ฯ ในขณะนั้นมีสมาคมต่าง ๆ เข้ามาร่วมดังนี้

(1) สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบประมาณ 44.9%

(2) สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบประมาณ 11.6%

(3) สมาคมกลุ่มชาวไร่จังหวัดประจวบ-เพชรบุรี มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบประมาณ 4.2%

(4) สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบประมาณ 4.3%

(5) สมาคมชาวไร่อ้อยบุรีรัมย์ มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบประมาณ 1.1%

(6) สมาคมชาวไร่อ้อยอุทัยธานี มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบประมาณ 4.7%

(7) สมาคมชาวไร่อ้อยมุกดาหาร มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบประมาณ 0.7%

(8) สมาคมชาวไร่อ้อยขอนแก่น มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบ ประมาณ 0.2% รวมมีอ้อย ในความรับผิดชอบของสหพันธ์ ในขณะนั้น 71.7%

### 3.2 กลุ่มที่ 2 กลุ่มชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด

เกษตรกรได้ร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ พ.ศ.2511 ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย จำกัด ได้รับจดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2519 มีอยู่ 54 สหกรณ์ โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่ 129 ถนนหลวง วรจักร์เขตป้อมปราบ กรุงเทพ ปริมาณอ้อยของสหกรณ์ชุมนุม มีประมาณ 10% ของผลิตอ้อยทั่วประเทศ ในขณะนั้นมีนายวิวัฒน์ ว่างตาล เป็นประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด

ชุมนุมสหกรณ์ฯได้เข้าร่วมอยู่ในสหพันธ์ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2526 และลาออกจากการเป็นสมาชิกสหพันธ์ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2527

### 3.3 กลุ่มที่ 3 สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2527 สมาชิกสหพันธ์ฯ 3 สมาคม อันได้แก่ สมาคมการเกษตรระยอง สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สมาคมสหพันธ์ชาวไร่อ้อยภาคเหนือ ได้ลาออกจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย และต่อมาได้รวมสมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันตก ร่วมกันจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ คือ "สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" โดยมีอดีตรองนายกรัฐมนตรี นายทองหยด จิตตะวีระ ดำรงตำแหน่งประธานสหสมาคมฯ มีนายสมภาพ ศรีวีรชาน เป็นเลขาธิการ มีสมาชิก 13 สมาคม คือ

- (1) สมาคมสหพันธ์ชาวไร่อ้อยภาคเหนือ
- (2) สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันตก
- (3) สมาคมชาวไร่อ้อยสิงห์บุรี

- (4) สมาคมการเกษตรระยอง
- (5) สมาคมชาวไร่อ้อยชาวนวรัตน์บุรี
- (6) สมาคมชาวไร่อ้อยสี่แคว จังหวัดนครสวรรค์
- (7) สมาคมชาวไร่อ้อยอุตรดิตถ์ จังหวัดอุตรดิตถ์
- (8) สมาคมชาวไร่อ้อย เขลางค์นคร จังหวัดลำปาง
- (9) สมาคมชาวไร่อ้อยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
- (10) สมาคมชาวไร่อ้อยน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น
- (11) สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- (12) สมาคมชาวไร่อ้อยมุกดาหาร
- (13) สมาคมชาวไร่อ้อยรวมเกษตรกร จังหวัดชัยภูมิ

#### 4. แนวความคิดในการกำหนดราคาอ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30<sup>24</sup>

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงความเป็น แนวความคิด โครงสร้าง และหลักการ คำนวณของการกำหนดราคาอ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.1 การกำหนดราคาอ้อยโดยอาศัยหลักแห่งการแบ่งปันผลประโยชน์<sup>26</sup>

ปรัชญาพื้นฐานของระบบการกำหนดราคาอ้อยโดยการแบ่งปันผลประโยชน์ มีดังนี้.

.....

26 กาญจรี ธีระกุล. ทัศนคติของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่มีต่อนโยบายการกำหนดราคารับซื้ออ้อยโดยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30.

(กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534). หน้า 23-26.

1) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านการผลิตระหว่างอ้อยและน้ำตาล และระหว่างโรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อย หมายความว่า น้ำตาลทรายและผลิตผลพลอยได้จากโรงงานนั้นเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย ซึ่งจะต้องจัดสรรปันส่วนกันอย่างยุติธรรม บางประเทศแบ่งกันเป็นต้น้ำตาลจริง ๆ แต่บางประเทศแบ่งปันกันเป็นตัวเงินหรือรายได้

2) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการจัดจำหน่าย กล่าวคือเมื่อน้ำตาลและผลิตผลพลอยได้เป็นผลประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็ต้องจัดจำหน่ายร่วมกันหรือจัดจำหน่ายโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นร่วมกัน

3) ความเป็นธรรมของการจัดแบ่งรายได้ ซึ่งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลจะต้องร่วมกันกำหนดเป็นสัดส่วนที่ต้องยอมรับทั้งสองฝ่าย ในขั้นต้นนี้มีการยอมรับกันโดยทั่วไปโดยการแบ่งผลประโยชน์กันตามสัดส่วนของการลงทุน ซึ่งอัตราส่วนสากลงอยู่ระหว่าง 65 ต่อ 35 และ 70 ต่อ 30 แล้วแต่สภาพทางเศรษฐกิจ เทคนิคในการผลิตและการลงทุนของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยกำหนดไว้ในอัตรา 70 ต่อ 30 โดย 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล

ในปัจจุบันการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายจึงถูกควบคุมให้ดำเนินการไปตามนโยบายกำหนดการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในสัดส่วน 70:30 เป็นผลให้ราคาอ้อยในแต่ละปีจะถูกหนดโดยเงื่อนไขและกลไกการผลิตและการตลาดของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

พื้นฐานของการก่อตัวของราคาอ้อยระบบ "70:30" นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า ราคาอ้อยควรขึ้นอยู่กับรายรับจากการจำหน่ายน้ำตาล โดยที่รายจ่ายค่าอ้อยเป็นร้อยละ 70 ของต้นทุนการผลิต โดยนโยบายนี้จะเข้าควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทุกขั้นตอนรวมถึงการตลาดด้วย เพื่อที่จะนำเอารายได้สุทธิจากการขายน้ำตาลมาจ่ายเป็นราคาอ้อยให้ชาวไร่อ้อย ทั้งนี้รัฐบาลมีมาตรการในการควบคุมด้านผลผลิตน้ำตาล (ยกเว้นผลพลอยได้จากการผลิตคือ กากน้ำตาล)

โดยการกำหนดแบ่งปันปริมาณการผลิต และกำหนดวิธีการขายจำแนกเป็นโควตา ดังนี้<sup>27</sup>

(3.1) น้ำตาลทรายโควตา ก. คือ น้ำตาลทรายขาว และ หรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่กำหนดให้ผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศตาม จำนวนที่กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์จะได้มีประกาศกำหนดในแต่ละ ฤดูกาลผลิต (ซึ่งตกประมาณปีละ 550,000-650,000 ตัน) การขายน้ำตาลทราย โควตา ก. นี้ กำหนดให้ขายผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว (ปัจจุบันยุบไปแล้วและให้ อนาคต. รับผิดชอบแทน) ถ้าโรงงานน้ำตาลใดไม่ขาย น้ำตาลทรายภายในประเทศผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว โรงงานนั้นนอกจากต้องชำระราคาอ้อยตามสูตรการคำนวณราคาอ้อยแล้ว ยังต้อง ชำระค่าอ้อยเพิ่มแก่ชาวไร่หรือร้อยละ 50 ของ ราคาอ้อยที่แท้จริงที่คำนวณได้จาก สูตรดังกล่าวด้วย

(3.2) น้ำตาลทรายโควตา ข. คือ น้ำตาลทรายดิบ จำนวน 600,000 เมตริกตัน มากน้อยร้อยละ 5 ที่กำหนดให้ผลิตเพื่อการส่งออกเป็น เวลา 5 ปี โดยจะต้องส่งมอบน้ำตาลทรายโควตานี้ผ่านบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวง อุตสาหกรรมเพื่อจำหน่ายไปยังต่างประเทศ

(3.3) น้ำตาลทรายโควตา ค. คือน้ำตาลทรายดิบหรือน้ำตาล ทรายขาว และ/หรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ที่ผลิตนอกเหนือจากที่กล่าวไว้ในข้อ (3.1) และ (3.2) ตามปริมาณการจัดสรรที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวง พาณิชย์จะได้ประกาศในแต่ละฤดูกาลผลิตโดยน้ำตาลทรายโควตานี้ ในส่วนของ .....

<sup>27</sup>สรุปผล ต้นรุ่งเรืองทวี. การขายตัวของทุนนิยมเกษตรกรรม: ศึกษาจากกรณี การผลิตการตลาดของอ้อยและน้ำตาลไทย. (กรุงเทพฯ: สมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)

น้ำตาลทรายขาวที่จะจำหน่ายเพื่อการบริโภคภายในประเทศ จะต้องจำหน่ายผ่านสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ส่วนน้ำตาลทรายส่งออกในโควตานี้ให้จำหน่ายผ่านบริษัทผู้ค้าผลผลิตและบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย โดยในแต่ละฤดูกาลผลิต กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทำการผลิตน้ำตาลทรายตามโควตา ก. และ ข. เป็นอันดับแรกครบจำนวนที่กำหนดแล้ว จึงจะมีสิทธิทำการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ค. ได้ เมื่อขายผลผลิตน้ำตาลตามโควตาทั้งสามจะคิดเป็นมูลค่ารวมโดยหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จึงจะนำเงินรายได้สุทธิออกมาแบ่งเป็นส่วนของชาวไร่ร้อยละ 70 ของโรงงานน้ำตาลร้อยละ 30 ราคาอ้อยที่แท้จริงของฤดูกาลผลิตหนึ่ง ๆ จะขึ้นอยู่กับรายได้สุทธิส่วนนี้ โดยชาวไร่อาจจะได้รับส่วนแบ่งของราคาอ้อยเพิ่มจากราคาอ้อยเบื้องต้น หรืออาจจะต้องเป็นลูกหนี้โรงงานน้ำตาล ซึ่งจะไปหักชำระหนี้ในฤดูกาลผลิตต่อไป

โครงสร้างการกำหนดราคาอ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์"70:30"28

#### 1) การควบคุมและจำหน่ายน้ำตาล

หลักการของระบบนี้เป็นการทำงานร่วมกันทั้งด้านการผลิตและการจำหน่าย ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และรัฐบาล อันเป็นการสร้างระบบความสัมพันธ์อย่างครบวงจร ตั้งแต่การผลิต การจำหน่าย และการจัดสรรปันส่วนรายได้ที่ขึ้นจากอุตสาหกรรมนี้

การควบคุมการผลิตร่วมกัน ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นระบบที่ต้องหารรายได้ร่วมกัน ดังนั้นน้ำตาลทรายทุกระสอบที่ผลิตได้จะต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิด เพราะหากมีน้ำตาลที่ผลิตได้ แต่ไม่บันทึกในบัญชีของโรงงานน้ำตาล  
.....

28 สมภพ มานะรังสรรค์. รายงานการวิจัยเรื่องอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 14.

ก็จะทำให้ส่วนแบ่งของชาวไร่ชาวนาหายไป ฉะนั้นทางราชการ โรงงานน้ำตาล และชาวไร่อ้อยจึงได้ร่วมกันวางระบบควบคุมการผลิตที่รัดกุม คือในแต่ละฤดูการผลิตจะมีการส่งผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ ไปทำการควบคุมการผลิต และการเคลื่อนย้ายน้ำตาลจากโรงงานซึ่งประกอบด้วย

(1) พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการค้าภายในตาม พรบ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

(2) พนักงานและเจ้าหน้าที่จากสำนักงานตาม พรบ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 พนักงานเหล่านี้จะกระจายการควบคุมการผลิตและการเคลื่อนย้ายน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลตลอด 24 ชั่วโมงในจุดที่สำคัญ ๆ คือจุดที่รับอ้อย จุดที่น้ำตาลตกห้องชั่งน้ำหนัก โกดังต่าง ๆ บัญชีแสดงการผลิต การเคลื่อนย้ายน้ำตาลออกจากโรงงาน หรือสถานที่เก็บของโรงงานโดยจะต้องตรวจสอบให้ตรงกันทุกจุด สำหรับการจำหน่ายน้ำตาลในประเทศมีสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ซึ่งเป็นลักษณะของตลาดกลาง สำหรับซื้อขายน้ำตาลทรายกันระหว่างสมาชิกของสำนักงานกลางฯ คือ โรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นผู้ขายกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิต และยี่ปั้วหรือผู้ค้าส่งน้ำตาลเป็นผู้ซื้อ

สำนักงานกลางฯ มีหน้าที่ร่วมมือกับทางราชการในการควบคุมดูแลและตรวจสอบให้โรงงานน้ำตาลและผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัดโดยมีการบริหารและควบคุมการดำเนินงานกันเองระหว่างโรงงานน้ำตาลทราย

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2528 ได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมให้ยุบสำนักงานกลางฯ และคณะกรรมการน้ำตาลทรายได้เข้ามารับผิดชอบบริหารงานชั่วคราว (ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของ อนท.)

การจัดจำหน่ายน้ำตาลไปต่างประเทศนั้น ได้มีการจัดตั้งการตั้งบริษัทร่วมของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรม คือ บริษัท

อ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด (อนท.) โดยจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เมื่อ 1 พฤศจิกายน 2525 มีทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท ประกอบด้วยผู้ถือหุ้น 3 ฝ่าย 29 กระทรวงอุตสาหกรรม, โรงงานน้ำตาล, ชาวไร่อ้อย ฝ่ายละ 66,666 หุ้น  
หน้าที่สำคัญของบริษัทอ้อยและน้ำตาลฯ มีสองประการคือ 30

(1) แสวงหาแหล่งเงินทุนเพื่อนำมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในฤดูการผลิตปี 2525/2526 (และฤดูการผลิตอื่นตามควรแก่สถานการณ์)

(2) จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายโควตา ข. ปีละ 600,000 ตัน มากหรือน้อยร้อยละ 5 เพื่อนำรายได้มาแบ่งปันกันระหว่างโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยและให้ถือราคาที่สูงกว่าผ่านบริษัทนี้ เป็นราคาพื้นฐานการคิดราคาน้ำตาลทรายดิบสำหรับโควตา ค. เพื่อนำไปคำนวณหารายได้ตามวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์ต่อไป

2) การกำหนดราคาอ้อย<sup>31</sup>

การกำหนดราคาอ้อยหรือการคำนวณราคาอ้อยจะแบ่งเป็นสองขั้นตอน คือ ราคาอ้อยเบื้องต้น คำนวณจากประมาณรายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลทั้งภายในและต่างประเทศ ตามสูตรการคำนวณ

$$p c = 0.70 (R1 + R2)$$

---

Q C

.....

28 เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

29 เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

30 เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.



- โดยที่ F C คือ ราคาอ้อย (บาทต่อตัน)  
 R 1 คือ รายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลภายในประเทศ(บาท)  
 R 2 คือ รายรับสุทธิจากการขายน้ำตาลไปต่างประเทศ (บาท)  
 Q C คือ ปริมาณอ้อยเข้าหีบทั้งสิ้น (ตัน)  
 0.7 หรือ 70% คือ ส่วนแบ่งที่ชาวไร่อ้อยได้รับตามที่ได้ตกลงร่วมกัน

ผลที่ได้จากการคำนวณนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ให้ถือเป็นราคาอ้อย เบื้องต้นและประมาณสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี จะมีการกำหนดราคาอ้อยที่แท้จริง อีกครั้งหนึ่งโดยใช้รายรับจากการขายน้ำตาลและปริมาณอ้อยทั้งหมด ที่เกิดขึ้นจริง ๆ แล้วคำนวณตามสูตรดังกล่าวข้างต้น ถ้าหากราคาอ้อยที่แท้จริงน้อยกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น ส่วนที่ต่างกันให้ถือว่าชาวไร่เป็นลูกหนี้และให้โรงงานหักเงินจำนวนที่ถือว่าชาวไร่อ้อยเป็นหนี้นั้นจากราคาอ้อยเบื้องต้นของฤดูกาลผลิตปีต่อไป จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาอ้อยภายใต้ระบบนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) R 1 ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการควบคุมการผลิตน้ำตาลของโรงงานให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนด ประสิทธิภาพการดำเนินการของหน่วยงานที่ดูแลจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามน้ำตาลเถื่อนที่ผลิตขึ้นโดยไม่ได้ลงบัญชีการผลิตและการจำหน่ายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(2) R 2 ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดจำหน่ายหรือการกำหนดราคาของน้ำตาลตามสัญญาระยะยาว 5 ปี ๆ ละ 600,000 ตันของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

(3) ปริมาณอ้อยที่เข้าหีบในโรงงานน้ำตาลแต่ละฤดูกาลผลิต ซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นที่เพาะปลูกอ้อย การบำรุงรักษาต้นอ้อย รวมทั้งสภาพดินฟ้าอากาศ ดังนั้นการที่ชาวไร่อ้อยจะได้ราคาอ้อยสูงหรือต่ำเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับ การควบคุมการบริหารและการจัดการกับปัจจัยทั้งสามประการข้างต้นให้

ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด นั้นย่อมหมายถึงความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และรัฐบาลนั่นเอง

การคำนวณราคาอ้อยในฤดูการผลิตปี 2527/2528

ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ระบุให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนชาวไร่อ้อย 9 คน ผู้แทนโรงงานน้ำตาล 7 คน และผู้แทนราชการ 5 คน มีหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดราคาอ้อยเบื้องต้น และราคาอ้อยที่แท้จริงของแต่ละฤดูการผลิต ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดและนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

1) ราคาอ้อยเบื้องต้น

มีพื้นฐานจากประมาณการตัวเลขเบื้องต้นตามตัวอย่าง ดังนี้

(ปีการผลิต 2527/2528)

|                                  |        |              |
|----------------------------------|--------|--------------|
| - ปริมาณอ้อย                     | 22     | ล้านตัน      |
| - ผลผลิตน้ำตาลต่อตันอ้อยเฉลี่ย   | 95     | กิโลกรัม     |
| ปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้           |        |              |
| - บริโภคภายในต่างประเทศ          | 7      | ล้านกระสอบ   |
| - ส่งออกต่างประเทศ               | 13.9   | ล้านกระสอบ   |
| - ราคาน้ำตาลดิบตลาดโลก เฉลี่ยที่ | 6.6216 | เซ็นต์/ปอนด์ |
| (ประมาณ 319.96 บาท/กระสอบ)       |        |              |
| ประมาณการรายได้เบื้องต้นเป็น     | 400    | บาท/ตัน      |

.....

32 สุรสารทิพย์ พิสิฐบัณฑิตย์. ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมน้ำตาล: ศึกษากรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย. (กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529). หน้า 81-84.

รัฐบาลได้พิจารณารายได้เพิ่ม ดังนี้

- ผลประโยชน์จากโควต้า สหรัฐ ประมาณ 10 บาท/ตัน

- เงินกู้เพื่อเก็บสต็อกจาก ไอเอสโอ

ประมาณการรายได้เบื้องต้น จะเพิ่มเป็น 410 บาท/ตัน

ฉะนั้นราคา อ้อยเบื้องต้น (2527/2528) 395 บาท/ตัน

(คิดเป็นร้อยละ 96.34 ของประมาณการรายได้เบื้องต้น)

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลได้กำหนดราคาอ้อยเบื้องต้นไว้

เมตริกตันละ 395 บาท ซึ่งราคาอ้อยเบื้องต้นนี้กำหนดขึ้นโดยมีพื้นฐานการคำนวณ  
ประมาณการรายได้ที่สำคัญดังนี้<sup>33</sup>

(1) ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศ 7

ล้านกระสอบเพิ่มขึ้นจากฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา จำนวน 500,000 กระสอบ ซึ่ง  
จำเป็นที่จะต้องดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมการตลาดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป  
อีก

(2) กำหนดอัตรากาฬการค้าดังนี้

- อัตรากาฬการค้าน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกในอัตราร้อยละ 1.5

เช่นเดียวกับฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา

- อัตรากาฬการค้าสำหรับการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศใน

อัตราร้อยละ 3 เช่นเดียวกับฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา

(3) ภาระในการชำระหนี้เงินกู้ เพื่อนำมาใช้ในการรักษา

เสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ในฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 และ  
ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากเงินกู้ดังกล่าว ยังไม่มีการหักชำระจากการคำนวณราคาอ้อย  
เบื้องต้นในฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 นี้

.....

33 หนังสือ กระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ราคาอ้อยเบื้องต้น

ที่ อก. 3201/2527 ลว 17มกราคม 2527.

(4) ราชได้พิเศษเพิ่มเติมที่นำมาใช้ในการคำนวณประกอบด้วยส่วน  
ต่ำของราคาน้ำตาลทรายดิบภายใต้โควตาสำหรับ และเงินกู้จากกองทุนช่วย  
เหลือการเก็บสต็อกพิเศษขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (ISO) ซึ่ง  
ประเทศไทยมีสิทธิที่จะขอกู้ได้อีกจำนวน 4,040,274 เมตริกตัน หรือประมาณ  
108 ล้านบาท อยู่ด้วย

เนื่องจากราคาอ้อยเบื้องต้นยังต่ำกว่าฤดูที่แล้ว ดังนั้นคณะกรรมการ  
เห็นควรรัฐบาลจะหาแหล่งเงินเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มราคาอ้อย เพื่อไม่ให้ชาวไร่อ้อย  
เดือดร้อนมากนัก และคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติอนุมัติตาม  
ข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมดังนี้ คือ 34

(1) อนุมัติกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการขยายตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ  
โดยการพัฒนากระบวนการจำหน่าย และการกระจายน้ำตาลไปยังผู้บริโภคปลายทางให้มีปริมาณมาก  
และให้ไปอย่างทั่วถึงที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ปริมาณการจำหน่ายบรรลุเป้าหมาย  
จำนวน 7 ล้าน ตามที่ประเมินไว้ และยิ่งกว่านั้น หากปริมาณการจำหน่ายสูงขึ้นกว่าจำนวนดังกล่าวเท่าใด ก็จะมีผล  
ทำให้ราชได้รวมของอุตสาหกรรมน้ำตาล และราคาอ้อยแท้จริงสูงขึ้นเป็นเงาตาม  
ตัวไปด้วย ขณะนี้คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำลังพิจารณารายละเอียดความเป็นไปได้  
ตลอดจนมาตรการที่เกี่ยวข้องอยู่

(2) อนุมัติให้กำหนดอัตราภาษีการค้า สำหรับน้ำตาลทราย ดังนี้

(2.1) ภาษีการค้าเพื่อการส่งออก ให้คงเดิมเช่นเดียว

กับฤดูที่ผ่านมาคืออัตราร้อยละ 1.5

(2.2) ภาษีการค้าน้ำตาลทราย สำหรับการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้คงเดิมเช่นเดียวกับฤดูที่ผ่านมา คืออัตราร้อยละ 3

.....

34 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. กองวิจัยสินค้าและตลาด, สรุปสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลและแนวโน้ม. (กรุงเทพฯ : กระทรวงพาณิชย์ 2535).

(3) อนุมัติให้กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการกระจายภาระหนี้เงินกู้ให้เป็นเงินกู้ระยะยาว และอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อลดภาระหนี้เงินกู้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ในฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 นี้ และหากจะสามารถหาแหล่งเงินกู้เพิ่มเติมเพื่อเพิ่มราคาอ้อยให้สูงขึ้น

(4) อนุมัติให้กองทุนราคาอ้อยและน้ำตาลทราย กู้เงินจากกองทุนช่วยเหลือการเก็บสต็อกพิเศษขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ จำนวน 4,040,274 เหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 108 ล้านบาท

2) การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี 2527/2528

ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 186/2527 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2527 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการคำนวณราคาอ้อยที่แท้จริงของฤดูกาลผลิตปี 2526/2527 ถึง 2529/2530 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2527 เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบางนายในสังกัดของกระทรวงอุตสาหกรรม และเนื่องจากได้มีผู้แทนสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว เป็นคณะกรรมการอยู่ด้วย กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีประกาศยุบเลิกสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2528 เพื่อความเหมาะสมและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงให้ผู้แทนสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวพ้นจากหน้าที่คณะกรรมการและแต่งตั้งให้ผู้แทนของคณะกรรมการน้ำตาลทรายขาว ตาม พ.ร.บ. 2527 เป็นคณะกรรมการตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 381/2528 ลงวันที่ 16 กันยายน 2528

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณากันอย่างกว้างขวาง และเนื่องจากในการคำนวณราคาอ้อยที่แท้จริงในฤดูกาลผลิตปี 2526/2527 คณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายชาวไร่อ้อยได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการตัดราคาอ้อยใหม่ว่า "ในฤดูต่อไปควรเสนอให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาให้มีการตัดราคาอ้อยโดยวิธีหักน้ำหนัก ออกจากปริมาณอ้อยเข้าหีบ"

เนื่องจากในฤดูที่แล้วมาคณะกรรมการฯ ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ ในปีนี้คณะกรรมการฯ ก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ดังนั้นในการ

คำนวณราคาอ้อยที่แท้จริงจึงจัดทำข้อมูลเป็น 2 ชุด โดยฝ่ายโรงงานเสนอให้ใช้ข้อมูลปริมาณอ้อยเข้าหีบจริง ส่วนฝ่ายชาวไร่อ้อยเห็นควรรักษาปริมาณอ้อยเข้าหีบกรณีของอ้อยไฟไหม้ แล้วนำมาเฉลี่ยคิดเป็นราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิต 2527/2528 ในราคาเมตริกตัน ละ 379.89 บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นในฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 (395.00 บาท) เป็นเงินตันละ 15.11 บาท

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้ออกประกาศ ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2528 เรื่องการกำหนดราคาอ้อยครั้งสุดท้าย (ราคาอ้อยที่แท้จริง) ของฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2528 ประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้าย (ราคาอ้อยที่แท้จริง) ของฤดูกาลผลิตปี 2527/2528 ในราคาเมตริกตันละ 379.89 บาท<sup>35</sup>

#### 4.2 ความสัมพันธ์ของราคาตามเงื่อนไขของระบบแบ่งปันผลประโยชน์"70:30"

โครงสร้างความสัมพันธ์ของราคาอ้อยในปัจจุบัน มีเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่รายได้สุทธิจากการขายน้ำตาลทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบของมาตรการในการกำหนดปริมาณการผลิตและราคาของอ้อยและน้ำตาลทรายตามประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์

1) ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะกำหนดราคาอ้อยในโครงสร้างการก่อดำของราคาอ้อย คือ ราคาการส่งออกน้ำตาลทรายมาตรฐาน ซึ่งจะรวมไปถึงการคำนวณรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายโควตา ค. ด้วย

.....

<sup>35</sup> นันทนา นันทวิโรภาส. การเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีบทบาทผู้นำชาวไร่อ้อยในฐานะตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์. (กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533) หน้า 74-75.

2) ในส่วนของน้ำตาลทรายโคเวต้า ก. ที่ผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศนั้น จะถูกสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวเป็นผู้ควบคุมการจำหน่ายและราคา(ปัจจุบันเป็นหน้าที่ของ หนท.) ดังนั้น รายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายโคเวต้า ก. จึงค่อนข้างจะตายตัวและสามารถประมาณการได้

3) สำหรับราคาของน้ำตาลทรายดิบโคเวต้า ข. จะสามารถขายได้ในราคาสูงต่ำเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับผลการจำหน่ายของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย ซึ่งได้ทำสัญญาข้อตกลงขายน้ำตาลดิบล่วงหน้า จำนวนปีละ 600,000 ตัน มากน้อยร้อยละ 5 เป็นระยะเวลา 5 ปี (2525/2526 ถึง 2529/2530) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2525 กับ 3 บริษัทผู้ซื้อต่างประเทศคือ<sup>36</sup>

บริษัท Tate & Lyle International Ltd. จำนวน ปีละ 300.000 ตัน

บริษัท E.D. & F. Man Ltd. จำนวนปีละ 150,000 ตัน

บริษัท Kerry Trading Ltd. จำนวนปีละ 150,000 ตัน

โดยในการทำสัญญาขายล่วงหน้าดังกล่าวกระทำแบบ SEO (Seller's Executable Order) ซึ่งเป็นการซื้อขายที่ผู้ขายสามารถเลือกขายได้ในราคาของตนเองพอใจ การขายแบบ SEO ก็เหมือนตลาดหุ้น เวลาผู้ขายหุ้นบอกให้ Broker ขายหุ้นในราคา x บาท จะขายได้จริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าตลาดในวันนั้นมีระดับราคาถึง x หรือไม่ ดังนั้น ราคาน้ำตาลทรายดิบโคเวต้า ข. จะยังคงผูกพันอยู่กับราคาน้ำตาลในตลาดโลก แต่ทั้งนี้ในสัญญาได้กำหนดให้ทางฝ่ายบริษัทผู้ซื้อต้องจ่ายเงินเพิ่มอีกในราคาเมตริกตันละ 2.21 เหรียญสหรัฐ

4) จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกจะมีผลต่อราคาอ้อยโดยผ่านเงื่อนไขการขายน้ำตาลทรายดิบ โคเวต้า ข. เพราะราคาเฉลี่ยของการขายน้ำตาลทรายดิบโคเวต้า ข. จะถูกนำมาเป็น .....

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 82-86.

มาตรฐานการคิดรายได้จากการขายน้ำตาลทรายดิบโควต้า ค. โดยที่การส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทย คือ สัดส่วนของรายได้ที่ผันแปรมากที่สุดได้ในโครงสร้างตลาดน้ำตาลของไทย จากการริเริ่มนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มีผลให้ราคาอ้อยและน้ำตาลทรายในปี 2527/2528 ปรากฏออกมาดังนี้<sup>37</sup>

- ราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับ

ราคาอ้อยเบื้องต้น ต้นละ 395 บาท

ราคาอ้อยที่แท้จริง ต้นละ 379.89 บาท

- ราคาน้ำตาลทรายในตลาดขายส่งในกรุงเทพมหานคร

น้ำตาลทรายขาว ขายส่งกระสอบละ 1,088.35 บาท

ขายปลีกกิโลกรัมละ 11.50 บาท

น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ขายส่งกระสอบละ 1,167.28 บาท

ขายปลีกกิโลกรัมละ 12.00 บาท

- ราคาน้ำตาลทรายดิบส่งออกที่ขายได้

(เฉลี่ยจากมูลค่าและปริมาณที่ขายได้ตั้งแต่ ช่วง

เดือนมกราคม-พฤศจิกายน 2526)

น้ำตาลทรายดิบ เฉลี่ยต้นละ 3,879.14 บาท

น้ำตาลทรายขาว เฉลี่ยต้นละ 4,673.78 บาท

ราคาน้ำตาลทรายส่งออกเฉลี่ยต้นละ 4,001.23 บาท

สัญญาซื้อขายอ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ "70:30"

สัญญาซื้อขายอ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้เป็นสัญญาสามฝ่าย

ระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า ผู้ซื้อ กับสมาคมชาวไร่อ้อยต่าง ๆ ซึ่งเป็นสมาชิกสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยซึ่งเรียกว่า ผู้ขายฝ่าย

.....

37 อ่างแล้ว, เรื่องเดียวกัน.



หนึ่ง กับกระทรวงอุตสาหกรรมและหรือบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยซึ่งเรียกว่า ผู้รับมอบฝ่ายหนึ่งโดยคู่สัญญาทั้งสามฝ่ายตกลงยืนยันที่จะปฏิบัติตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่องกำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย เงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2525/2526-2529/2530 โดยเคร่งครัด สาระของสัญญามีดังนี้ 38

1) กำหนดวิธีการซื้อขายอ้อย โรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อยตกลงจะซื้อขายอ้อยโดยการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในแต่ละฤดูกาลผลิต ในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร้อ้อยและร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาลโดยผลพลอยได้ทุกชนิดจากการหีบอ้อย เพื่อผลิตน้ำตาลทรายให้ตกเป็นของโรงงานไม่ต้องนำมารวมคำนวณราคาอ้อย

2) การจ่ายเงินค่าอ้อย

(2.1) ก่อนที่จะทราบราคาอ้อยที่แท้จริงซึ่งคำนวณเมื่อสิ้นปีการผลิตโรงงานน้ำตาลตกลงที่จะจ่ายค่าอ้อยเบื้องต้นเดือนละ 2 งวด นับแต่วันที่โรงงานเปิดหีบคืออ้อยที่ส่งมอบโรงงานระหว่างวันที่ 1-15 ของเดือนใด ให้ชำระเงินภายในวันที่ 22 ของเดือนนั้น และอ้อยที่ส่งมอบระหว่างวันที่ 16 ถึงสิ้นเดือนให้ชำระเงินภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป การจ่ายเงินแต่ละงวดให้จ่ายเป็นเงินสดครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งจ่ายเป็นเช็คลงวันที่ล่วงหน้ามีกำหนด 3 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดชำระในแต่ละงวด

.....

38 กาญจรี ธีระกุล. ทัศนคติของชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่มีต่อนโยบายการกำหนดราคาซื้อขายอ้อยโดยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30.

(กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) หน้า 86-88

(2.2) ในกรณีที่โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยตามค่า C.C.S.<sup>39</sup> ให้ใช้ราคาอ้อยเบื้องต้น และราคาอ้อยแท้จริงตามที่ทางราชการประกาศโดยกำหนดคุณภาพ C.C.S. เท่ากับ 10 เป็นเกณฑ์ อ้อยที่มี C.C.S. สูงหรือต่ำกว่า 10 ให้ปรับราคาขึ้นลง C.C.S. ละ 20 บาทหรือ 0.1 C.C.S. ต่อ 2 บาท อย่างไรก็ตามโรงงานน้ำตาลอาจปฏิเสธการรับซื้ออ้อย ถ้าหากอ้อยมี C.C.S. ต่ำกว่า 6.0 ได้ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติอาจเกิดเหตุการณ์ขึ้นได้ 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 โรงงานน้ำตาลทำการตรวจสอบวัดค่า C.C.S. ของอ้อยก่อนเข้าหีบ ถ้าหาก C.C.S. ของอ้อยที่ตรวจสอบได้ต่ำกว่า 6.0 โรงงานสามารถที่จะปฏิเสธการรับซื้ออ้อย จำนวนนั้นได้ หรือกรณีที่ 2 ในขั้นต้นโรงงานไม่ได้ทำการตรวจสอบค่า C.C.S. ของอ้อย ดังนั้นเมื่ออ้อยเข้าหีบแล้วและโรงงานไม่ได้ทำการตรวจสอบค่า C.C.S. ของอ้อยที่ได้จากลูกหีบชุดแรก หากปรากฏว่า C.C.S. ต่ำกว่า 6.0 โรงงานก็ต้องชดเชยค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่ ดังนี้

- C.C.S. ต่ำกว่า 4.0 ชดเชยให้ตันละ 75 บาท
- C.C.S. ระหว่าง 4.0- 6.0 ชดเชยให้ตันละ 150 บาท

(2.3) หลังจากที่ทางราชการได้ประกาศราคาอ้อยที่แท้จริงซึ่งคำนวณได้ตามสูตรแล้ว ถ้าหากราคาอ้อยที่คำนวณได้สูงกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น โรงงานน้ำตาลจะต้องจ่ายเงินส่วนต่างนั้นให้แก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 15 ของเดือนตุลาคม ของปีนั้น (อาจมีการเปลี่ยนแปลงเวลาชำระเงินไปบ้างตามความจำเป็นในแต่ละปี) แต่ถ้าราคาอ้อยที่คำนวณได้น้อยกว่าราคาอ้อยเบื้องต้น ส่วนต่างนั้นถือว่าชาวไร่อ้อยเป็นลูกหนี้ซึ่งโรงงานน้ำตาลจะหักเงินจำนวนนี้จากราคาอ้อยเบื้องต้นในฤดูกาลผลิตต่อไป

.....

<sup>39</sup> Commercial Cane System เป็นค่าน้ำตาลบริสุทธิ์ในอ้อยซึ่งมีสูตรการคำนวณคร่าวๆ คือ c.c.s. = น้ำตาลในอ้อย-สิ่งเจือปนที่ละลายได้ในอ้อย

3) การส่งมอบน้ำตาลทรายดิบเนื่องจากบริษัทอ้อยและน้ำตาลฯ เป็นบริษัทที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการขายน้ำตาลทรายดิบจำนวน 600,000 ตันไปต่างประเทศ ดังนั้นจึงให้โรงงานน้ำตาลส่งมอบน้ำตาลทรายดิบจำนวนดังกล่าวให้แก่บริษัทฯ เพื่อดำเนินการต่อไป

4) การหักเงินบำรุงสมาคม โรงงานน้ำตาลจะหักเงินจากชาวไร่อ้อยที่นำอ้อยมาส่งโรงงานก่อนจ่ายราคาอ้อยเบื้องต้นแก่ชาวไร่แต่ละงวดทุก ๆ งวด โดยจ่ายเงินที่หักไว้ให้แก่ชาวไร่อ้อยตามจำนวนที่ส่งมอบ เพื่อเป็นสวัสดิการบำรุงสมาคมชาวไร่อ้อยต่าง ๆ

5) โรงงานน้ำตาลสามารถปฏิเสธการรับซื้ออ้อยในกรณีต่อไปนี้ คือ

(5.1) อ้อยที่ถูกไฟไหม้เกินกว่า 72 ชั่วโมง เนื่องจากอ้อยที่ไหม้ไฟจะเกิดปฏิกิริยาทางเคมีในต้นอ้อยและหลังจากที่อ้อยถูกไฟไหม้เกินกว่า 72 ชั่วโมงปริมาณน้ำตาลในต้นอ้อยจะสูญหายไปมาก ซึ่งทำให้โรงงานเสียเปรียบชาวไร่อ้อย

(5.2) อ้อยที่ขยอชยาวเกินปกติ หรือมีกากใบ ราก หน่อ ติดมากเกินไป ซึ่งเมื่อหักน้ำหนักขยอช อากใบ ราก หน่อ และสิ่งสกปรกต่าง ๆ แล้ว จะทำให้น้ำหนักอ้อยต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ทำให้ปริมาณอ้อยที่เข้าหีบน้อยลง แต่โรงงานจะต้องจ่ายเงินค่าอ้อยจำนวนมาก โรงงานจึงอาจไม่รับซื้ออ้อยลักษณะดังกล่าว

6) ไร่มีตัวแทนชาวไร่อ้อยและเจ้าหน้าที่โรงงานน้ำตาลกระทำการขังน้ำหนักอ้อยร่วมกัน

7) จัดทำบัตรคิวสำหรับการส่งอ้อยเข้าโรงงานเพื่อเป็นการรักษาคุณภาพอ้อยและเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อย

8) โรงงานน้ำตาลยินยอมให้เจ้าหน้าที่จากผู้รับมอบหรือตัวแทนชาวไร่อ้อยเข้าตรวจดูอ้อยและน้ำตาลในโรงงานได้

9) ในกรณีที่ชาวไร่อ้อยได้รับความช่วยเหลือ เงินบำรุงไร่อ้อย เงินกู้ หรือเงินอื่นใดเพิ่มเติมจากราคาอ้อยจากโรงงานน้ำตาลในปีใด ๆ ชาวไร่อ้อย

ตกลงยินยอมให้โรงงานน้ำตาลหักเงินที่ได้รับนั้นพร้อมดอกเบี้ยจากค่าอ้อยในปีการผลิตถัดไป

10) กรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หรือผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการนี้ให้ถือว่าเป็นที่สุด

#### 4.3 มูลเหตุที่มีการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ แบบ 70:30<sup>40</sup>

แต่เดิมการขายอ้อยให้โรงงานน้ำตาลก็มีลักษณะเช่นเดียวกับสินค้าเกษตรด้านอื่น กล่าวคืออำนาจในการต่อรองตกอยู่กับฝ่ายนายทุนหรือโรงงานน้ำตาล ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดราคาตามภาวะกลไกของตลาด (อุปสงค์-อุปทาน) กล่าวคือ เมื่อตลาดมีความต้องการมากราคาอ้อยก็จะสูง ทำนองเดียวกันหากความต้องการของตลาดมีน้อย หรือราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกต่ำ ราคาอ้อยก็จะต่ำ ปัญหาก็คือ เมื่อปรากฏว่าฤดูกาลผลิตใด ราคาอ้อยสูงจนชาวไร่อ้อยคิดว่าเป็นช่องทางที่จะทำประโยชน์แก่ตนได้มากกว่าอาชีพอื่นแล้ว ก็จะเพิ่มปริมาณการผลิตในฤดูถัดไป เช่นเดียวกับเกษตรกรอาชีพอื่นเมื่อพบว่าราคาอ้อยสูงและพิจารณาว่าเป็นทางเลือกที่ดีกว่าพืชชนิดที่ปลูกอยู่ ก็จะหันไปปลูกอ้อยในฤดูกาลต่อไป ทำให้ปริมาณผลผลิตอ้อยในฤดูที่ถัดจากปีซึ่งมีราคาสูง จะมีจำนวนมากจนเกินความต้องการตลาด อันส่งผลให้ราคาอ้อยตกต่ำเป็นเช่นนี้เรื่อยมาในอดีต โดยภาวะการขาดทุนก็ตกอยู่กับชาวไร่ในฤดูกาลผลิตที่ราคาอ้อยตกต่ำ

.....

<sup>40</sup> กาญจรี ธีระกุล. ทัศนคติของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่มีต่อนโยบายการกำหนดราคารับซื้ออ้อยโดยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30.

(กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534). หน้า 17-19.

อย่างไรก็ตามในความสัมพันธ์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลดูจะมีลักษณะที่พิเศษแตกต่างไปจากพืชชนิดอื่น กล่าวคือ อ้อยเป็นพืชที่มีช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างจำกัดตายตัวในเรื่องของปริมาณน้ำตาล ทำให้เมื่อมีการตัดอ้อยจากไร่แล้ว เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการหีบอ้อยเพื่อให้ได้ค่าความหวานสูงสุดจากอ้อยที่ตัด เพราะหากปล่อยทิ้งไว้ ค่าความหวานจะลดลงเรื่อย ๆ ในขณะที่น้ำหนักอ้อยไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลจึงจะต้องกำหนดระยะเวลาและปริมาณการรับซื้อหรือระยะเวลาเปิดหีบอ้อยและเวลาตัด ปริมาณอ้อยที่ตัดให้สอดคล้องกันกับกำลังการหีบอ้อย การวางแผนเพื่อการดังกล่าวจึงเป็นเรื่องจำเป็นและต้องอาศัยความร่วมมือของทั้งสองฝ่าย ความสัมพันธ์จึงเป็นลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) โดยแต่ละฝ่ายจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยร่วมกันจากการร่วมมือกันดังกล่าว และในทางตรงกันข้าม หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามก็จะส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายต้องเสียประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ หากฝ่ายโรงงานน้ำตาลไม่ยอมรับซื้ออ้อย โรงงานน้ำตาลเองก็จะไม่สามารถตั้งอยู่ได้ เพราะโรงงานน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนสูง หากไม่ดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายก็จะขาดรายได้และปิดกิจการลง ขณะเดียวกันชาวไร่อ้อยก็จะไม่สามารถนำอ้อยไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ เนื่องจากมีระยะเวลาที่ค่าความหวานของน้ำตาลจำกัด และพันธุ์อ้อยที่ปลูกเพื่อผลิตน้ำตาลก็เป็นคนละพันธุ์กับที่ใช้บริโภคโดยทั่วไป

อีกประการหนึ่ง น้ำตาลทรายถือเป็นสินค้าสำคัญยิ่งในชีวิตประจำวัน ซึ่งหากมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนจะส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของรัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีการรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยขึ้น เพื่อต่อรองราคากับฝ่ายโรงงานน้ำตาลทราย จึงทำให้แต่ละฝ่ายจำต้องเริ่มหันหน้าเข้าหากัน แต่โดยที่สภาพทั่วไปซึ่งฝ่ายชาวไร่อ้อยมักเสียเปรียบในเชิงการต่อรองตลอดมา ทำให้ในช่วงระยะหนึ่งเกิดมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล จนมีที่ท่าจะลุกลามขยายไปสู่ประเด็นทางการเมืองในทุกปีของระยะฤดูเปิดหีบอ้อย จนกระทั่งรัฐบาล

ต้องเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยทั้งสองฝ่ายให้ยอมชอมกัน ความพยายามในการกำหนดราคาอ้อยให้เป็นที่พอใจของชาวไร่ ขณะเดียวกันก็ต้องให้โรงงานน้ำตาลอยู่ได้อันเป็นเป้าหมาย (ends) ขณะเดียวกันแนวทาง (mean) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว เมื่อกลับไปพิจารณาความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล จึงเป็นทางออกที่ทำให้แก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ลงได้ เมื่อประกอบกับสภาพความแปรปรวนทางธรรมชาติ ที่ทำให้เกิดฝนแล้งอย่างหนักติดต่อกันถึง 3 ปี นับแต่ปี 2521-2524 โดยเฉพาะในฤดูกาลผลิตปี 2522/2523 ซึ่งเป็นปีที่ประสบปัญหาฝนแล้งอย่างรุนแรงนั้น ก่อนที่โรงงานจะเริ่มทำการเปิดหีบน้ำตาล คณะกรรมการพิจารณานโยบายฯ ได้ทำการประเมินปริมาณอ้อยเบื้องต้นว่าจะมีอ้อยจำนวนทั้งสิ้น 14,218 ล้านตัน และกำหนดราคาอ้อยไว้ตันละ 410 บาท แต่เมื่อโรงงานทำการปิดหีบแล้วปรากฏว่า ปริมาณอ้อยมีปริมาณลดต่ำลงเหลือเพียง 12,612 ล้านตัน ประกอบกับในช่วงนั้นราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกสูงขึ้น ถึงกระสอบละ 2,004 บาท ทำให้มีการลักลอบนำน้ำตาลทรายออกไปขายต่างประเทศ กลุ่มชาวไร่อ้อยจึงได้รวมตัวกันต่อรองราคาอ้อย ผลักดันให้ราคาอ้อยสูงขึ้นเป็นตันละ 550-580 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาที่รัฐบาลประกาศไว้มากมาย อันมีผลให้ต้นทุนการผลิตน้ำตาลและราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศสูงขึ้นมาก จากราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวที่ทางการประกาศควบคุมราคากิโลกรัมละ 7.50 บาท ปรากฏว่าราคาที่ขายกันจริงในท้องตลาดถึงกิโลกรัมละ 20-25 บาท นอกจากนี้ผู้ค่าน้ำตาลยังได้กักตุนน้ำตาลไว้เพื่อเก็งกำไรอีกด้วย ก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศอย่างรุนแรง และเกิดความเดือดร้อนกันโดยทั่วไป ทั้งอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบและผู้บริโภคโดยตรง

ในฤดูกาลผลิตปี 2523/2524 ภาวะดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูก ปริมาณอ้อยจึงสูงขึ้นเป็น 18.651 ล้านตัน ผลิตน้ำตาลทรายขาวได้ 602,353 ตัน และน้ำตาลทรายดิบ 1,000,293 ตัน ภาวะการค่าน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศได้คลี่คลายจนเป็นปกติ ประชาชนสามารถซื้อน้ำตาลได้โดย

สะดวกในราคาที่ไม่สูงกว่าที่ทางราชการกำหนด ทางด้านชาวไร่อ้อยก็สามารถขายอ้อยได้ในราคาสูงถึงตันละ 650 บาท สภาพทั่วไปอยู่ในภาวะซึ่งเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่าย

จากการที่ราคาอ้อยสูงเป็นประวัติการณ์ในฤดูการผลิตปี 2523/2524 และในขณะเดียวกันปรากฏว่าพืชเกษตรอื่น ๆ อันได้แก่ มันสำปะหลังและสับปะรดมีราคาต่ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับราคาอ้อย เกษตรกรต่างมีความเห็นว่าอ้อยมีราคาดี จึงหันมาปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นเพราะคาดว่าจะได้รายได้ดีกว่าปลูกพืชอื่น ชาวไร่อ้อยเดิมก็ขยายพื้นที่เพราะปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น ประกอบกับดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวยอย่างมาก ทำให้ผลผลิตอ้อยต่อไร่สูงขึ้นจนปริมาณอ้อยมีมากเกินความต้องการ สถานการณ์ของอุตสาหกรรมในฤดูการผลิตปี 2524/2525 จึงกลับกลายเป็นตรงกันข้ามกับปี 2523/2524 กล่าวคือ การประเมินขั้นต้นของคณะกรรมการพิจารณานโยบายฯ ซึ่งคาดว่าจะมีประมาณ 25.09 ล้านตัน และได้กำหนดราคาอ้อยไว้ตันละ 510 บาท รวมกับเงินชดเชยที่รัฐบาลจ่ายให้อีก 30 บาท รวมเป็นราคาอ้อยตันละ 540 บาทนั้น ปรากฏว่าเมื่อโรงงานน้ำตาลได้ปิดหีบแล้ว ปริมาณอ้อยได้เพิ่มขึ้นจากที่ประมาณการไว้เป็น 30,264 ล้านตัน นอกจากนั้นราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก ซึ่งมีราคาสูงถึงกระสอบละ 2,004 บาท ในเดือนตุลาคม 2523 ได้ลดต่ำลงจนเหลือเพียงกระสอบละ 1,104 บาทในเดือนมีนาคม 2524 และเหลือเพียงกระสอบละ 765 บาท ในเดือนพฤษภาคม 2524 ราคาอ้อยจึงลดต่ำลงเป็นระลอกจากตันละ 540 บาท เหลือตันละ 340 บาท, 300 บาท และ 250 บาท ในที่สุด

อนึ่ง ในช่วงที่กำลังมีปัญหาปริมาณอ้อยมากเกินความต้องการในปี 2524/2525 นั้น กระทรวงอุตสาหกรรม สมาคมโรงงานน้ำตาลทั้งสองและสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยได้ทำความเข้าใจต่อกันและได้มีประกาศลงวันที่ 29 มีนาคม 2525 ร่วมกันคลี่คลายปัญหาราคาอ้อยให้ลุล่วงไปด้วยดี โดยกำหนดหลัก-

เกณฑ์ในการดำเนินการเกี่ยวกับปริมาณอ้อยที่ยังเหลืออยู่ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2525 ดังนี้<sup>41</sup>

(1) ชาวไร่อ้อยตกลงจะส่งมอบอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาลเพื่อทำการผลิตน้ำตาลตามปกติต่อไป

(2) โรงงานน้ำตาลให้คำมั่นต่อชาวไร่อ้อยว่า อ้อยที่ชาวไร่ส่งมอบแก่โรงงานน้ำตาล 1 ตันอ้อย จะถือว่าทำการหีบน้ำตาลทรายได้ 90 กิโลกรัม โดยไม่คำนึงถึงว่าโรงงานน้ำตาลใดจะมีประสิทธิภาพในการทำได้อ้อยหรือไม่ และแม้ว่าจะเป็นปลายฤดูหีบก็ตาม

(3) น้ำตาลทรายที่หีบได้นั้นตกลงให้เป็นของชาวไร่อ้อยร้อยละ 70 และเป็นของโรงงานน้ำตาลร้อยละ 30 ส่วนของชาวไร่อ้อยนั้นเป็นสิทธิ์ของชาวไร่อ้อยที่จะทำการขายตามภาวะราคาของตลาดโลก หรือถ้าชาวไร่อ้อยไม่ประสงค์จะเสี่ยง จะกำหนดราคาอ้อยตันละ 440 บาท (โดยไม่รวมเงินชดเชยจากรัฐบาลอีกตันละ 30 บาท) ก็กระทำได้

จากการที่สมาคมโรงงานน้ำตาลทั้งสองและสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรชาวไร่อ้อยองค์กรเดียวในขณะนั้นได้ทำความเข้าใจและตกลงกันดังกล่าว จึงเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดในการคลี่คลายปัญหาที่มีอยู่ทั้งหมดในฤดูกาลผลิตปี 2524/2525 ให้ลุล่วงไปด้วยดี

บทเรียนที่ได้รับจากปัญหาราคาอ้อยในฤดูกาลผลิตปี 2522/2523 และฤดูกาลผลิตปี 2524/2525 ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะนำเอาระบบการกำหนดราคาอ้อยโดยการแบ่งปันผลประโยชน์ (Sharing System) เข้ามาใช้ในการกำหนดราคาอ้อย แต่เนื่องจากในขณะนั้นอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศ .....

<sup>41</sup> สุรารทิพย์ นิลวิมลพิชญ์. ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมน้ำตาล: ศึกษากรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย. (กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529). หน้า 52-59.



ไทยยังไม่ได้มีการจัดรูปองค์กรให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว ทั้งองค์กรภายในประเทศและองค์กรที่รับผิดชอบด้านการขายน้ำตาลไปต่างประเทศ จึงไม่สามารถที่จะนำแนวทางดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลจริงจั่งได้ อย่างไรก็ตามแนวทาง การแบ่งปันผลประโยชน์ได้เกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มผู้บริหารของสหพันธ์ชาว ไร่อ้อยแห่งประเทศไทย และกลุ่มผู้บริหารของโรงงานน้ำตาล

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดราคาอ้อย ด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ก็ได้รับการยอมรับจากชาวไร่อ้อยทั่วไป โดยผ่าน คณะกรรมการบริหารของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จึงเสนอความคิดต่อ ทางราชการและผลักดันให้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ขึ้น เพื่อควบคุมดูแลและจัดระเบียบในการค้ำน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศมิให้ ราคาลดต่ำลง อันเป็นการเริ่มต้นของการรักษารายได้จากการขายน้ำตาลทราย ขาวภายในประเทศให้อยู่ในระดับที่พอสมควร และรายได้ที่เกิดจากการจัด ระเบียบการค้ำน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศโดยผ่านสำนักงานกลางนี้ได้ถูกนำ ไปใช้ในการกำหนดราคาอ้อยทั้งหมด ชาวไร่อ้อยจึงเห็นเป็นโอกาสที่จะต้อง เข้า มาร่วมในการจัดระเบียบในการจำหน่ายน้ำตาลของประเทศ ทั้งการจำหน่าย น้ำตาลทรายขาวในประเทศ และการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบไปต่างประเทศ เพื่อ ประโยชน์ต่อราคาอ้อยตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

เมื่อเข้าสู่ฤดูการผลิตปี 2525/2526 จากการคาดคะเนผลผลิตน้ำตาล ของโลกว่าจะมีจำนวน 97.62 ล้านตัน ในขณะที่ปริมาณความต้องการการบริโภค มีเพียง 91.12 ล้านตัน โดยเฉพาะประชาคมเศรษฐกิจยุโรป มีน้ำตาลส่วนเกิน อยู่เป็นจำนวนถึง 6,776 ล้านตัน เนื่องจากปริมาณผลผลิตน้ำตาลในฤดูการผลิตที่ ผ่านมามีจำนวนมากเกินความต้องการบริโภค ประกอบกับการบริโภคน้ำตาลของ โลกลดลง เพราะมีการใช้น้ำเชื่อมจากข้าวโพดและสารให้ความหวานอย่างอื่นทด แทนเป็นจำนวนประมาณ 5 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 9 ของการบริโภค น้ำตาลของโลก จึงมีผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดลงอย่างรวดเร็วมากจน กระทั่งเหลือเพียงกระสอบละ 347 บาท ในเดือนมิถุนายน 2525 ซึ่งต่ำกว่าต้น

ทุนการผลิตอ้อย ในวงการน้ำตาลของตลาดโลกมีความเชื่อว่าถ้าหากผลผลิตน้ำตาลของประเทศผู้ผลิตรายใหม่ไม่ลดลงอย่างผิดปกติมากแล้ว ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอยู่ในราวกระสอบละ 354-405 บาท และจะทรงตัวอยู่ต่อไปอีกเช่นนี้ตลอดระยะเวลาการผลิตในปีหน้า เพราะระดับปริมาณน้ำตาลคงเหลือในปลายปีซึ่งทบมาจากปีก่อนมีจำนวนค่อนข้างสูง

จากสถานการณ์ของโลกดังกล่าวข้างต้นส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมของประเทศต่างตระหนักดีว่า ถ้าหากรัฐบาลไม่เตรียมการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรีบด่วนและไม่จัดการอุตสาหกรรมนี้ให้สามารถดำเนินการผลิตให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์ในปี 2525/2526 ไปได้แล้ว อุตสาหกรรมนี้ก็อาจล้มละลายไปในที่สุด เกษตรที่มีอาชีพปลูกอ้อยก็ต้องล้มเลิกไปด้วยแรงงานตัดอ้อย และแรงงานในโรงงานน้ำตาลก็จะขาดแหล่งประกอบอาชีพ ผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้ก็ยากแก่การแก้ไขในโอกาสต่อไป และเมื่อถึงเวลาที่ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกดีขึ้น ประเทศไทยก็จะไม่มีอ้อยและน้ำตาลที่จะมารับผลประโยชน์จากการที่ตลาดโลกฟื้นตัวขึ้นก็ได้

ดังนั้น เพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยให้อยู่ในระดับที่ไม่ต่ำเกินไปจนชาวไร่อ้อยอยู่ไม่ได้ และเพื่อความอยู่รอดของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลจึงได้หาทางออกด้วยการแสวงหาแหล่งเงินทุนเพิ่มเติมจากต่างประเทศเพื่อประคับประคองอุตสาหกรรมนี้ ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาล โรงงานน้ำตาล และชาวไร่อ้อยต้องจัดองค์การร่วมกันในด้านการค้ำน้ำตากับต่างประเทศขึ้นอีก คือ บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด เพื่อทำหน้าที่กู้เงินจากต่างประเทศและจำหน่ายน้ำตาลทรายไปต่างประเทศเป็นจำนวนปีละ 600,000 ตัน มากน้อยร้อยละ 5 เป็นเวลา 5 ปี โดยทั้งสามฝ่ายตกลงที่จะใช้ราคาน้ำตาลที่จำหน่ายน้ำตาลทรายดิบจำนวนนี้เป็นราคามาตรฐานในการกำหนดราคาอ้อย

การจัดรูปองค์การใหม่โดยมีสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวเป็นหลักในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ และมีบริษัทอ้อยและน้ำตาล

ไทยจำกัดเป็นหลัก ในการจำหน่ายน้ำตาลทรายไปต่างประเทศนี้ได้นำไปสู่เป้าหมายอันสำคัญยิ่งคือ การวางระบบให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลร่วมกันรับผิดชอบในการดูแลผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งในโอกาสเดียวกันนี้รัฐบาลได้อำศัยการประสานนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งความร่วมมือของทุกฝ่าย จึงสามารถจัดระบบการกำหนดราคาอ้อยโดยการแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ได้โดยความเรียบร้อย ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่องปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายและเงินอ้อย และราคาในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2525/2526-2529/2530 ทำให้ปัญหาในการต่อรองราคาระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลหมดลงจนถึงปัจจุบัน

#### 5. การแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย

เป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาในทางเศรษฐกิจนั้นมีปัญหาพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ที่รอให้มีการอธิบายคือเราจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรและความขัดแย้งแข่งขันซึ่งกันและกัน ทางออกเพื่อการประนีประนอมของความขัดแย้งดังกล่าว ก็มีได้จากภายในกลไกของระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ เอง ซึ่งเมื่อถึงจุดหนึ่งจะเข้ามาแก้ไขปัญหาก็กลับคืนสู่สภาพเดิม และจากอำนาจรัฐที่เข้ามาแทรกแซง เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจใหม่ เพื่อแก้ไข้ปัญหา โดยมีจุดมุ่งหมายที่ความสงบสุข และการพัฒนาก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจที่มีปลายทางเพื่อประโยชน์ที่จะเฉลี่ยกระจายไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่าง เป็นธรรม\*1

.....

\*1 ศิริราชา เจริญพาณิชย์และอรรถสิทธิ์ ชื่นสงวน หลักกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น หน่วยที่ 15. (กรุงเทพฯ : ฝ่ายการนิพนธ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529). หน้า 31.

อย่างไรก็ตามแนวทางแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยการแทรกแซงของอำนาจรัฐนี้ดูเหมือนว่าจะจะเป็นแนวทางเลือกภายหลังจากการแก้ปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจนั่นเองไม่สามารถกระทำได้ทัน หรือ ไม่คุ้มกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากปล่อยให้ปัญหาของภาคเศรษฐกิจนั้น ๆ คงอยู่ สำหรับกรณีประเทศไทยแล้วการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่กล่าวได้ว่า เป็นการกระทำที่นอกเหนือจากระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับกฎหมายอาญาทั่ว ๆ ไปของระบบกฎหมายคลาสสิก โดยมักมีบัญญัติเป็นกฎหมาย หรือระเบียบวิธีเฉพาะเรื่องไป ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้ถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเทคนิค นั่นคือกฎหมายที่มีได้มีพื้นฐานจากศีลธรรม และกฎหมายลักษณะนี้มักมีขึ้นแต่เฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ อันสามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในด้านต่าง ๆ ของประเทศได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวการพิจารณาถึงรูปแบบและแนวทางที่รัฐใช้ในการเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจการเกษตร จึงเป็นเรื่องน่าสนใจ เพราะโดยพื้นฐานแล้วภาคการเกษตรจะเป็นภาคที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากภาคธุรกิจอื่น ซึ่งกรณีศึกษาในเรื่องการแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ มีความเป็นมาและวิวัฒนาการที่ยาวนาน โดยมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปตามความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจซึ่งผูกติดกับระบบโลก จึงทำให้เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในตลาดโลกจะมีผลกระทบโดยตรงต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ดังจะได้กล่าวไปตามลำดับดังนี้

### 5.1 การแทรกแซงของรัฐยุคก่อนมีกฎหมายเฉพาะ

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมาว่า ธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำตาลและการปลูกอ้อย เป็นที่รู้จักและมีมาช้านานในสังคมไทย และเริ่มมีความสำคัญขึ้นเมื่อน้ำตาลได้กลายเป็นสินค้าส่งออกเมื่อมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ และเมื่อจุดมุ่งหมายของการผลิตน้ำตาลมีแนวโน้มที่จะเป็นการผลิตเพื่อส่งออกมากกว่าจำกัดแต่เฉพาะตลาดความต้องการภายในประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตามการ

ขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาล และการปลูกอ้อย ก็ถูกจำกัดอยู่ในระดับหนึ่งเท่านั้น เมื่อประสบกับปัญหาการเก็บภาษีซ้ำซ้อนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการแทรกแซงของรัฐในลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยให้มีการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนี้อย่างชัดเจน ขณะที่ต้องยอมรับว่าหากมิได้มีมาตรการดังกล่าวของรัฐ ภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลคงจะมีการขยายตัวเพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของตลาดสินค้าในต่างประเทศ ที่มีระบบเปิดกว้าง และมีความต้องการ (demand) ที่สูงและกว้างขวางกว่า

อย่างไรก็ตามแม้การแทรกแซงของรัฐดังกล่าวจะจำกัดให้ภาคเศรษฐกิจนี้ไม่สามารถขยายตัวเท่าที่ควร แต่ในระยะแรกก็ยังคงสามารถเลี้ยงตัวได้ และเริ่มลดน้อยถอยลงเมื่อถูกผลกระทบจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศยุโรปทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดลง จนกระทั่งต่ำกว่าต้นทุนการผลิตในประเทศ อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยจึงปิดกิจการลงเป็นจำนวนมาก และเริ่มสั่งซื้อน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาใช้บริโภค ซึ่งทำให้สูญเสียเงินตราไปต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นตามแนวโน้มความต้องการบริโภคที่มากขึ้น รัฐบาลจึงหันมาเร่งเพิ่มการผลิตอ้อยและน้ำตาล ด้วยการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลที่จังหวัดลำปาง เมื่อปี 2480 และขยายพื้นที่ปลูกอ้อย แต่เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตที่ต่ำทำให้ต้นทุนการผลิตในประเทศยังสูงกว่าราคานำเข้าอยู่ รัฐจึงกำหนดภาษีนำเข้าน้ำตาลในอัตราที่สูงมาก แต่กระนั้นก็ตามราคาน้ำตาลจากต่างประเทศก็ยังคงต่ำกว่าที่ตนเองอยู่ดี จนรัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ขึ้นเมื่อปี 2485 และสร้างโรงงานน้ำตาลขึ้นอีก 11 โรงงาน อีกทั้งส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเพื่อป้อนโรงงานดังกล่าว แต่ก็ยังคงมีการนำเข้าน้ำตาลจากนอกประเทศอยู่เนื่องจากปัญหาหลักเดิมคือ ต้นทุนการผลิตในประเทศสูงกว่าต่างประเทศมาก

จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 2486 ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งส่งผลให้ราคาน้ำตาลทั้งภายในประเทศ และในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้น จนสอดคล้องกับความต้องการของรัฐในการเร่งเพิ่มผลผลิต

อ้อยและน้ำตาล แต่ราคาน้ำตาลได้สูงขึ้นจนรัฐเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจอื่น จึงมีการประกาศควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย แต่การควบคุมดังกล่าวก่อให้เกิดการกักตุนสินค้าอย่างกว้างขวาง เกิดการขาดแคลนน้ำตาลอย่างรุนแรง รัฐบาลจึงยกเลิกมาตรการการควบคุมดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลเป็นไปตามกลไกของระบบตลาด คือมีราคาสูงมาก จนส่งผลให้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลโดยเอกชนขึ้นเป็นหลายแห่ง แต่สภาพเช่นนี้ก็คงอยู่ไม่นานเพราะเมื่อสถานการณ์ของโลกกลับสู่ภาวะปกติ ปริมาณน้ำตาลในตลาดโลกก็มีสูงกว่าความต้องการทำให้ราคาลดต่ำลงอีก ส่งผลให้อุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลซบเซาลงอีก จนกระทั่งโรงงานผลิตน้ำตาลหลายแห่งต้องปิดตัว และชาวไร่อ้อยต้องหันไปปลูกพืชชนิดอื่น จนรัฐบาลจำเป็นต้องจัดตั้ง "บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด" ขึ้น ทำหน้าที่ผูกขาดการนำเข้าและส่งออกน้ำตาล โดยมีจุดมุ่งหมาย 4 ประการดังได้กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมา

กล่าวได้ว่าการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลในยุคนี้นี้ มีจุดเน้นที่สำคัญคือ เป็นลักษณะของการเริ่มเข้ามามีบทบาทของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจในยุคแรก ๆ โดยเริ่มจากการที่อำนาจรัฐจำกัดอยู่แต่เฉพาะด้านการปกครองและความมั่นคงเท่านั้น จนพัฒนาขึ้นเป็นรัฐสมัยใหม่ที่เรียกว่า Nation State ที่จำเป็นต้องเข้าไปจัดการกับปัญหาของประเทศในด้านอื่น ๆ ขณะเดียวกันก็ถูกกระทบจากแนวความคิดของระบบทุนนิยมที่รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงกลไกของระบบตลาด ภาพที่ออกมาจึงเป็นภาพของระบบการเมืองที่เป็นแบบเผด็จการ<sup>4 2</sup>

<sup>4 2</sup> หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 เป็นที่ยอมรับกันว่าโดยเนื้อแท้ของระบบการปกครองไทยเป็นแบบเผด็จการภายในวงจรรูปท้าวทางการเมือง ที่ถูกยึดอำนาจโดยทหารเป็นช่วงๆ ต่อเนื่องกันมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทยยุคใหม่ และมีช่วงเวลาที่เป็นการปกครองโดยรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปน้อยมาก

แต่ระบบเศรษฐกิจเป็นระบบทุนนิยม การแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจจึงเป็นการที่รัฐจะเข้าแทรกแซงก็ต่อเมื่อปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่า หากปล่อยย้ให้กลไกของตลาดดำเนินไปตามกฎแห่งอุปสงค์-อุปทานแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และแน่นอนย่อมกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วว่าบทบาทของรัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อปัญหาทุกอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ารัฐจะเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจ อ้อยและน้ำตาลเป็นช่วง ๆ และเฉพาะแต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ภาคเศรษฐกิจส่วนนี้เท่านั้น โดยมีนโยบายที่ยึดถือต่อเนื่องกันมาตลอดในอันที่จะสนับสนุนการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมตามแนวคิดเกี่ยวกับการทำประเทศให้ทันสมัยตามแนวประเทศทางตะวันตก (Modernization) และจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวทำให้เป็นการสนับสนุนการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจการผลิตน้ำตาลมาโดยตลอด และค่อนข้างครบวงจร กล่าวคือ คุ้มครองประโยชน์ของโรงงาน ผู้ผลิต ตลอดจนไปถึงชาวไร่ อ้อย โดยหลาย ๆ ครั้งส่งผลให้เป็นการปลักการะให้แก่ระบบเศรษฐกิจส่วนรวม และในยุคนั้น ๆ ก็รวมไปถึงผู้ส่งออกน้ำตาลไปต่างประเทศด้วย

สำหรับสาเหตุที่นอกเหนือจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐ แล้วมีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ที่มักได้ข้อสรุปที่สนับสนุนความคิดเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล กล่าวคือ ภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลมีการรวมตัวของกลุ่มโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนอย่างชัดเจนและแสดงศักยภาพเพื่อกดดันรัฐบาลในทันทีที่กลุ่มตนเองเริ่มเสียประโยชน์ จนกระทั่งรัฐบาลต้องให้ความสำคัญต่อเศรษฐกิจประเภทนี้เป็นพิเศษ แต่รายละเอียดในเรื่องนี้ไม่ใช่จุดเน้นของการศึกษา และค่อนข้างจะมิงงานวิจัยที่อธิบายสาเหตุดังกล่าวนี้อยู่พอสมควร ลำดับต่อไปจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่รัฐเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจประเภทนี้โดยละเอียด เพื่อสรุปถึงรูปแบบและวิธีการในบทต่อ

ไป โดยแยกตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงดังต่อไปนี้

## 5.2 การเข้าแทรกแซงในเชิงสนับสนุนช่วยเหลือของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจ

อ้อยและน้ำตาลทราย ภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

ในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 นี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่เข้ามามีส่วนจัดการหรือแทรกแซงระบบความสัมพันธ์ของภาคเศรษฐกิจประเภทนี้โดยตรง สำหรับเหตุผลของการตราเป็นกฎหมายนั้น ท้ายพระราชบัญญัติซึ่งคัดจากราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษเล่มที่ 78 ตอนที่ 96 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2504 ได้กล่าวไว้ว่า

".....โดยที่การทำอะไร้อยที่ใช้ในการทำน้ำตาลทรายและการประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจของประเทศและโดยที่กิจการดังกล่าวจะดำเนินไปด้วยดีจะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่จำเป็นบางประการ และด้วยการได้รับการสงเคราะห์ตามควร จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อการนี้"

จากเหตุผลดังกล่าวเห็นได้ว่ารัฐยอมรับถึงความสำคัญของภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และมองว่าเพื่อส่งเสริมให้การปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมผลิตน้ำตาลทราย ดำเนินไปได้ด้วยดีรัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงและให้การช่วยเหลือภาคเศรษฐกิจนี้อย่างชัดเจน โดยออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการนี้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงมีลักษณะที่ค่อนข้างส่งผลกระทบแค่เฉพาะในเชิงบวกต่อภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ให้คงอยู่ต่อไปได้ภายใต้ภาวะน้ำตาลล้นตลาดในตลาดโลก ซึ่งไม่แตกต่างไปจากแนวทางที่รัฐกระทำในทำนองเดียวกันกับภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอื่น ตามกรอบนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ประกอบด้วย คำปรารภ<sup>43</sup>

.....

<sup>43</sup> มาตรา 5 และมาตรา 22 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504.



ดังกล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชบัญญัติ และมาตราที่บัญญัติจำนวน 33 มาตรา สารที่สำคัญของพระราชบัญญัตินี้ก็คือ การกำหนดให้มี "กองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย" ตามมาตรา 4 โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย 1 คน และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ในคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (กอค.) ตามมาตรา 12 ซึ่ง กอค.ที่เหลือประกอบด้วย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตร ปลัดกระทรวงเศรษฐกิจ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมกสิกรรม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการอื่น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งอีกไม่เกิน 8 คน

มาตรา 5 และมาตรา 22 กำหนดให้ผู้ผลิตน้ำตาลทราย ต้องเสียเงินสงเคราะห์ตามปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ให้แก่กองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรม-น้ำตาล ในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท โดยแยกใช้ในกิจการ 4 ประเภทตามสัดส่วนดังนี้<sup>4</sup>

- ประเภทที่หนึ่ง ใช้จ่ายในการส่งเสริมการทำไร่อ้อยไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์
- ประเภทที่สอง ใช้จ่ายในการวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไม่เกินกิโลกรัมละห้าสตางค์
- ประเภทที่สาม ใช้จ่ายในการส่งเสริมการส่งน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักรไม่เกินกิโลกรัมละแปดสิบสตางค์
- ประเภทที่สี่ ใช้จ่ายในการบริหารงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เกินกิโลกรัมละห้าสตางค์

.....

<sup>4</sup> มาตรา 23 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504.

การกำหนดจำนวนเงินเพื่อใช้จ่ายสำหรับกิจการแต่ละประเภทซึ่งต้องไม่เกินอัตราดังกล่าวแล้วนั้น ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 23 ผู้พึงได้รับการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็น

(1) ผู้ทำไร่ไถ้อยในเขตไร่ไถ้อยที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดใน

ราชกิจจานุเบกษา

(2) ผู้ผลิตน้ำตาลทราย

(3) ผู้ส่งน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่ารายได้จากการเก็บเงินค่าสงเคราะห์จากการผลิตน้ำตาลนั้น เกือบร้อยละ 80 นั้นไปใช้เพื่อการส่งเสริมช่วยเหลือผู้ส่งน้ำตาลทรายออกนอกประเทศ เนื่องจากขณะนั้นเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดเพราะการผลิตมีปริมาณสูงกว่าความต้องการของตลาด จึงจำเป็นต้องระบายน้ำตาลออกสู่ตลาดโลก ขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกก็อยู่ในภาวะตกต่ำเช่นกัน จึงต้องช่วยเหลือผู้ส่งน้ำตาลออกนอกประเทศให้ดำเนินกิจการต่อไปได้ และในมาตรา 23 ที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐพยายามเข้าไปกำหนดควบคุมของภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลให้อยู่ขอบเขตที่รัฐดูแลกำกับได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในส่วนของชาวไร่ไถ้อย ที่จะได้รับบริการสนับสนุนตามมาตรา 24 คือ ได้รับแจกอ้อยพันธุ์ดีเพื่อการขยายพันธุ์ การปราบปรามโรคและศัตรูอ้อย การจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการทำไร่ไถ้อยในราคาถูก รวมทั้งปุ๋ยและการแนะนำบริการอื่น ๆ สำหรับในส่วนของโรงงานน้ำตาลก็จะได้รับคำแนะนำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลในอันที่จะแข่งขันกับตลาดโลกได้ในอนาคต และสุดท้ายก็คือการให้เงินชดเชยแก่ผู้ส่งน้ำตาลออกนอกประเทศ

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอุปทานของน้ำตาลและราคาน้ำตาลสูงสุดรวมทั้งราคาขั้นต่ำของอ้อย โดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษตั้งแต่การเพิกถอนใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานน้ำตาลทราย ในมาตรา 11 วรรคสอง และบทลงโทษผู้

ฝ่าฝืนทั้งโทษจำคุกและปรับในมาตรา 29, 30, 31 และ 32

อย่างไรก็ตามจากผลของการให้เงินอุดหนุนแก่ภาคเศรษฐกิจนี้ทำให้มีการขยายตัวของการผลิตอ้อยและน้ำตาลอย่างรวดเร็ว จนเกิดภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด และมากจนกระทั่งเงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนให้มีการส่งออกเพื่อระบายน้ำตาลทรายไปต่างประเทศได้ จำต้องออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2508 ซึ่งมีเพียง 6 มาตรา เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ.2504 และ

"..... โดยที่ก่อนการยกเลิกมีผลบังคับสมควรให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สั่งให้นำเงินสงเคราะห์ที่จัดสรรไว้ใช้จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ประเภทใดประเภทหนึ่งไปใช้จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ต่างประเภทกันได้ ทั้งนี้เพื่อผลแห่งการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นไปด้วยดี และเพื่อให้น้ำตาลทรายเหลือใช้ในประเทศที่มีอยู่ในขณะนี้ เป็นจำนวนมากสามารถส่งไปจำหน่ายในต่างประเทศได้อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การทำไร่อ้อยและเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้น"<sup>45</sup>

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2508 จึงเป็นเพียงการยกเลิกการแทรกแซงในทางกฎหมายต่อกิจการน้ำตาลและอ้อย โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้สามารถจัดการกับภาวะที่ค้างมาแก่พระราชบัญญัติฉบับเดิม ได้อย่างมีกฎหมายรองรับ และถือเป็นการเว้นช่วงของการแทรกแซงทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจส่วนนี้ จนกระทั่งความจำเป็นในเรื่อง ศักยภาพต่อการแข่งขันในทางการค้าต่างประเทศ บีบบังคับให้รัฐบาลต้องกลับเข้ามาแทรกแซง ภาคเศรษฐกิจส่วนนี้อีกครั้ง ภายใต้บทบัญญัติของ

.....

<sup>45</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 82 ตอนที่ 35, 30 เมษายน 2508, หน้า 4.

พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ.2511 ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ตามภาพรวมโดยสรุปของมาตรการเข้าแทรกแซงของรัฐ ด้วยการใช้อำนาจกำหนดความเป็นไปในเชิงสนับสนุน ด้วยกลไกที่เกิดจากภาครัฐ โดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้จากที่มาของคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารกิจการของกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายผ่านทางผู้อำนวยการกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และเป็น ที่ปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ล้วนแต่มีที่มาจาก ตำแหน่งข้าราชการระดับสูงสุดในหลายกระทรวง และกรมที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในภาคเศรษฐกิจ อีกทั้งยังมีตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดูแลรับผิดชอบ ความมั่นคงภายในของประเทศ และผู้แทนกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยตัวแทนจากระบบราชการทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะ มีคณะกรรมการอื่นที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 8 คน ก็เชื่อว่าที่มาของ คณะกรรมการในส่วนนี้ ก็คงจะจำกัดอยู่แต่ภายในแวดวงของระบบราชการหรือนัก การเมือง อีกทั้งจำนวนก็จะน้อยกว่าในส่วนของคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดย ตำแหน่งซึ่งมีจำนวน 9 คน ทำให้กล่าวได้ว่าเป็นการเข้าแทรกแซงของรัฐในทาง กฎหมายที่คงอำนาจรัฐไว้ค่อนข้างสมบูรณ์ ในการจัดการต่อภาคเศรษฐกิจส่วนนี้ โดยรูปธรรมที่ชัดเจนก็คือ การให้อำนาจรัฐมนตรีในกระทรวงอุตสาหกรรมใน มาตรา 9 ที่ว่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการครองชีพของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

(1) กำหนดปริมาณสูงสุดการผลิตน้ำตาลทรายชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือ หลายชนิดของแต่ละโรงงานน้ำตาลทราย

.....

<sup>46</sup>มาตรา9 พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย(ฉบับที่ 2)พ.ศ.2508.

(2) กำหนดราคาขั้นต่ำของอ้อยมิให้ผู้ซื้อรับซื้อต่ำกว่าราคาราคานั้นโดยจะกำหนดราคาเดียวกันหรือต่างกันตามท้องที่ก็ได้

(3) กำหนดราคาขายสูงสุดของน้ำตาลทรายมิให้ผู้ขายขายสูงกว่าราคาราคานั้น โดยจะกำหนดราคาเดียวกันหรือต่างกันตามท้องที่ก็ได้

(4) กำหนดระยะเวลาให้ผลิตน้ำตาลทรายทำการหีบอ้อย โดยจะกำหนดระยะเวลาเดียวกันหรือต่างกันตามท้องที่ก็ได้

การเข้าควบคุมในเชิงสนับสนุนดังกล่าวดูเหมือนจะประสบความสำเร็จสูงเสียดจัน รัฐต้องยุติบทบาทการอัดฉีดการปรับปรุงตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยการออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่อยกเลิกความช่วยเหลือต่อภาคเศรษฐกิจนี้ แต่มิได้หมายความว่ารัฐสามารถปล่อยให้ภาคเศรษฐกิจส่วนนี้ดำเนินต่อไปโดยปราศจากการช่วยเหลือคุ้มครองได้นานนัก

### 5.3 การเข้าแทรกแซงเพื่อสร้างศักยภาพการค้าระหว่างประเทศ

ภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

เมื่อพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2508 มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ย่อมหมายถึงการที่รัฐปล่อยให้ภาคเศรษฐกิจของอ้อยและน้ำตาลดำเนินไปตามกลไกของระบบตลาด โดยมีได้เข้าไปแทรกแซงในทางกฎหมายโดยตรงเช่นที่ผ่านมา แต่ความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดยทั้งทางภาคอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ ที่ถูกถือว่าเป็นตัววัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอีก ด้วยจุดประสงค์หลักที่ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง เพื่อสามารถแข่งขันทางด้านราคาน้ำตาลทรายเพื่อนำออกขายต่างประเทศได้ และที่สำคัญก็คือ ต้องสามารถผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศกับต้องมีราคาที่ไม่สูงเกินไปจนเป็นภาระแก่ผู้บริโภค และไม่ต่ำเกินไปจนภาคเศรษฐกิจส่วนนี้อยู่ไม่ได้

วันที่ 1 มิถุนายน 2509 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงตั้งศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายขึ้น และในปี 2510 ก็ตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลขึ้น

เพื่อดำเนินการสนองตอบต่อนโยบายดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ตัดสินใจใช้การแทรกแซงทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลอีกครั้งด้วยการออกพระราชบัญญัติน้ำตาลทรายในปี 2511 โดยโอนบรรดากิจกรรมและบทบาทต่าง ๆ ของศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายและกองทุนรักษาเสถียรภาพของน้ำตาลให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ลูกจ้างและเงินงบประมาณของศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายไปให้แก่อำนาจอ้อยและน้ำตาลทรายที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (มาตรา 10) ส่วนบทบาทของกองทุนรักษาเสถียรภาพของน้ำตาลทราย ไปเป็นบทบาทของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย(กนร.)<sup>47</sup> ตามมาตรา 14

จากการศึกษาพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ.2511 ทั้ง 23 มาตรา แล้ว พบว่าจุดเน้นของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องการที่จะส่งเสริมภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลในแง่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมากกว่าจุดมุ่งหมายที่ต้องการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่นพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายปี 2504 ดังที่ทำให้เหตุผลไว้ท้ายพระราชบัญญัติว่า

".....เนื่องจากการทำไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นไปตามหลักวิชาการโดยสมบูรณ์ เป็นเหตุให้การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายมีราคาต้นทุนสูง จึงสมควรดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยมีกรวางแผนและจัดให้มีการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทรายสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของ

.....

<sup>47</sup> มาตรา 14 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ.2511.

ประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพในกิจการไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย"<sup>48</sup> กำหนดไว้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติโดยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ประกอบด้วย

ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมกสิกรรม อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กับผู้ซึ่งรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการเกี่ยวกับไร่อ้อย หรืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอีก ไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้หัวหน้าสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในด้านวิชาการและการส่งเสริมกิจการไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความช่วยเหลือในทางวิชาการแก่ผู้ทำไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงาน
- (2) ศึกษา วิจัยและทดลอง เพื่อปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลผลิตของอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากวัตถุดิบของอ้อยและน้ำตาลทราย
- (3) ส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยพันธุ์ดี การใช้ปุ๋ย การป้องกันและปราบปรามโรคและศัตรูพืช ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการที่ทันสมัย
- (4) สำรวจและวางแผนปรับปรุงการทำไร่อ้อยและโรงงาน

.....

<sup>48</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนที่ 119, 24 ธันวาคม 2511, หน้า 960.

(5) จัดตั้งและดำเนินงานสถานียทดลอง ห้องปฏิบัติการและ  
สถานียปฏิบัติการ

(6) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นตามสมควร ทั้ง  
หน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนที่เกี่ยวกับการวิจัยและส่งเสริมในกิจการไร้อ้อย  
และอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

(7) ส่งเสริมการก่อตั้งและการดำเนินงานของสมาคมผู้ทำไร้อ้อย  
และสมาคมโรงงานน้ำตาลทราย

(8) รวบรวม จัดพิมพ์และเผยแพร่ข้อนิเทศเกี่ยวกับอ้อย  
และน้ำตาลทรายและเอกสารอื่นที่เกี่ยวกับงานของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย

(9) ส่งเสริมให้มีและให้ทุนการศึกษา ทุนการวิจัย เกี่ยวกับ  
อ้อยและน้ำตาลทราย

(10) ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับ  
วิชาการอ้อยและน้ำตาลทรายตามสมควร

(11) ส่งเสริมกิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายใน  
ด้านเศรษฐกิจ

(12) กำหนดแผนงาน โครงการและงบประมาณในการดำเนิน  
งานของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายเสนอรัฐมนตรี

(13) แต่งตั้งคณะกรรมการให้มีหน้าที่ช่วยเหลือทำกิจการ  
หรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ กอน.

(14) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาในแง่ของการเข้าแทรกแซงเพื่อในเชิงบังคับต่อภาค  
เศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลแล้วจะเห็นได้ว่าอำนาจดังกล่าวยังคงอยู่ในมือของ  
รัฐบาลอย่างสมบูรณ์กล่าวคือ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม  
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ โดยการเสนอแนะของ คณะกรรมการที่  
ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) ซึ่ง  
ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวง



การคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรผู้แทนกระทรวงเศรษฐการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นกรรมการดังที่กำหนดในมาตรา 14 ที่ว่า "...เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมหรือวางแผนการผลิตน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานแฉ่งวันเริ่มและวันหยุดผลิตน้ำตาลทรายประจำปี ปริมาณอ้อยที่ใช้ในการผลิต ปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายและผลพลอยได้และปริมาณที่จำหน่าย

(2) กำหนดท้องที่ซึ่งส่งเสริมให้มีการทำไร่อ้อย

(3) กำหนดปริมาณสูงสุดของน้ำตาลทราย ซึ่งแต่ละโรงงานจะผลิตได้ตามฤดูกาล

(4) กำหนดให้ผู้มีน้ำตาลทรายในครอบครองแฉ่งปริมาณและสถานที่เก็บ

(5) กำหนดเงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อย

(6) กำหนดราคาตามประเภทและชนิดของน้ำตาลทราย

(7) กำหนดการอื่นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้"

ทั้งยังเป็นอำนาจที่กว้างขวางขึ้นกว่าอำนาจตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เสียอีก นอกจากนี้ยังเพิ่มบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สูงกว่าบทลงโทษของพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 กล่าวคือ โทษที่กำหนดตามพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2504 มีบทลงโทษสูงสุดเพียงจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ฉบับนี้มีสูงถึงจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ อำนาจในการกำหนดจัดการที่เคยเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในมาตรา 8, 9 และ 10 ในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ที่ค่อนข้างครอบคลุมและเป็นกรอบที่ภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลต้องเดินตาม ได้ถูกเริ่มแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจร่วมกันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ (กระทรวงพาณิชย์) อีกทั้งยังต้องได้รับ

การเสนอหรือให้คำแนะนำโดยคณะกรรมการ กนร. จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายที่ใช้กับภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล ในปี 2511 เป็นระยะที่รัฐเข้ามาแทรกแซงมิใช่เพียงเพื่อให้ภาคเศรษฐกิจนี้ไม่เสียหายจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมหรือเลี้ยงตัวเองได้เท่านั้น แต่มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ภาคเศรษฐกิจนี้สามารถแข่งขันทัดเทียมกับต่างประเทศในตลาดโลกได้ จึงเป็นประโยชน์ต่อภาวะด้านดุลการค้าของประเทศ และความเป็นปกติสุขของประชาชนในด้านหนึ่ง ที่ไม่ต้องเกรงว่าจะเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลขึ้นในอนาคต

จากผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทยมีการพัฒนามากขึ้นกว่าอดีต ภายใต้คำแนะนำและดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ก็ด้วยจุดมุ่งหมายดังที่กล่าวแล้วว่ามิใช่ต้องการให้เพียงแค่เลี้ยงตัวเองได้ เช่น พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นบทบาทที่รัฐพัฒนารูปแบบของการแทรกแซงจากเดิมที่จำกัดแค่เพียงการให้เงินช่วยเหลือ ในกรณีรัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก จนอาจประสบปัญหาขาดทุนโดยขยายขอบเขตความช่วยเหลือให้ครอบคลุมถึงภาคเอกชนด้วย แต่ทั้งนี้จะหมายถึงน้ำตาลในภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอันอาจกระทบเศรษฐกิจรวมของประเทศ เช่น อ้อย และน้ำตาลทราย อย่างไรก็ตามจากความสัมพันธ์ที่ประเทศไทยนำตัวเองเข้าไปผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกทำให้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจสากลส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย จนเกือบทั้งหมดเกินกว่าที่มาตรการของรัฐจะช่วยเหลือ มิให้ภาคเศรษฐกิจนี้ได้รับความเสียหายได้ กับอีกตัวแปรที่สำคัญอีกก็คือ ปริมาณการผลิตอ้อยของชาวไร่ซึ่งไม่สามารถคาดเดาได้อย่างแน่นอน เนื่องจากการปลูกอ้อยส่วนใหญ่มีได้อยู่ในเขตชลประทานปริมาณผลผลิตจึงขึ้นอยู่กับภาวะทางธรรมชาติปีไหนฝนแล้งก็จะมีปริมาณการผลิตต่ำ ส่วนปีไหนฝนน้ำตกตรงตามฤดูกาล ผลผลิตก็จะมากและมักเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ราคาอ้อยตกต่ำ เพราะอุปทานมากกว่าอุปสงค์ ดังได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วข้างต้น

และด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐบาล จึงออกพระราชบัญญัติเศรษฐกิจ การเกษตร พ.ศ. 2522 ขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจ ในภาคการเกษตรให้มากขึ้น เนื่องจากภาคนี้ต้องประสบปัญหาความไม่แน่นอนของ ราคาและตลาด ประกอบกับเป็นภาคเศรษฐกิจที่ครอบคลุมคนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นตัวแปรที่สำคัญทั้งต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความสงบสุขของประชา ชน ซึ่งแม้พระราชบัญญัตินี้จะไม่ใช้จุดเน้นในการศึกษา แต่ก็มีส่วนกระทบ โดยตรงต่อภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลทราย กล่าวคือ ในมาตรา 10 (3) ของกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร และสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจในการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกร เกี่ยวกับการประกอบกิจการทางด้าน การเกษตร ซึ่งถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะเข้า แทรกแข่งในเรื่องของอุปทานผลิตผลการเกษตร ซึ่งรวมทั้งอ้อยด้วยให้อยู่ใน ขอบเขตที่จะสามารถควบคุมได้อย่างชัดเจนแน่นอน แต่ในทางปฏิบัติหากในปีการ ผลิตปัจจุบันเกิดปรากฏการณ์ว่าน้ำตาลในตลาดโลกขาดแคลนทำให้มีราคาสูง และ ที่ประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลจากอ้อยและส่งออกในราคาสูง ก็จะมีผลให้ ราคาอ้อยสูงตามไปด้วย เกษตรกรที่ปลูกพืชชนิดอื่นก็มักจะเปลี่ยนมาปลูกอ้อยในปี ผลิตถัดไป โดยไม่คำนึงถึงว่าจะต้องแจ้งให้รัฐทราบด้วยการจดทะเบียนเพราะ หากผลผลิตก็คงไม่ต้องการความช่วยเหลือสงเคราะห์จากรัฐตั้งในส่วนที่ขึ้น ทะเบียนไว้ซึ่งเรื่องนี้จะได้กล่าวซ้ำอีกครั้ง ในส่วนของพระราชบัญญัติอ้อยและ น้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

ในส่วนของพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 นี้หาก จะพิจารณาแล้ว ก็มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยให้อยู่ใน ระดับหนึ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด แต่ถือได้ว่าเป็นรูปแบบการ แทรกแข่งของรัฐในทางกฎหมายที่ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจการเกษตรทุกชนิด ไม่ เฉพาะแต่อ้อยเท่านั้น อีกทั้งไม่มีการกำหนดโทษของการไม่ปฏิบัติตามไว้ จึง สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจนี้คือพระราชบัญญัติ น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งยังคงมีผลบังคับอยู่จนถึงปี 2527 ที่บัญญัติในเรื่อง

ห้องที่ที่จะได้รับการส่งเสริมให้ทำไร่อ้อย ไม่อาจเป็นตัวกำหนดหรือควบคุมพื้นที่ปลูกอ้อยได้ เนื่องจากเกษตรกรจะคำนึงถึงราคาผลผลิตในปีที่ผ่านมาเป็นสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกชนิดของพืชที่จะทำการปลูกในปีการผลิตนั้น ๆ รัฐบาลจึงใช้มาตรการทางกฎหมายในลักษณะทั่วไป เพื่อเสริมช่องว่างดังกล่าวกระทั่งได้มีการกำหนดความชัดเจนของประเด็นนี้ ในกฎหมายซึ่งถือเป็นกฎหมายเศรษฐกิจเฉพาะของภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

#### 5.4 การเข้าแทรกแซงแบบรวมศูนย์ปัจจัยการผลิตและจัดระเบียบ

ทางเศรษฐกิจอย่างครบวงจรต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย ภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

จากสภาพเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลที่ผูกติดอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลกทำให้สถานการณ์ราคาและความต้องการน้ำตาลทรายของไทยผันผวนไปตามตลาดโลกที่เป็นระบบใหญ่จนเป็นเรื่องเกินวิสัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการวางแผนการผลิตน้ำตาลและอ้อยจะสามารถคาดหมายได้อย่างถูกต้อง ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือเมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลง อันมักเนื่องมาจากปริมาณน้ำตาลมากเกินความต้องการ ราคาอ้อยที่โรงงานจะรับซื้อจากชาวไร่ก็ถูกกดลงให้ต่ำเพื่อลดต้นทุนการผลิตให้สามารถส่งน้ำตาลออกได้ ทำให้การซื้ออ้อยของโรงงานกับชาวไร่ในแต่ละปีเกิดปัญหาในเรื่องการกำหนดราคาว่าควรจะเป็นเท่าใด เพราะฝ่ายโรงงานมักได้เปรียบ เพราะเป็นผู้กำหนดราคาโดยอ้างราคาน้ำตาลในตลาดโลกซึ่งเป็นตลาดที่ใหญ่กว่าภายในประเทศ ความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวจึงมักตกแก่ชาวไร่อ้อยมาโดยตลอด ประกอบกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลได้มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทั้งแก่ชาวไร่อ้อยและรัฐบาล จนทำให้รัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือด้วยการประกันราคาอ้อยที่โรงงานรับซื้อในเกือบทุกปีการผลิต

ด้วยประสบการณ์ซึ่งเสียเปรียบกลุ่มโรงงานน้ำตาลมาโดยตลอดทำให้ ชาวไร่อ้อยเริ่มมีความคิดที่จะรวมตัวกัน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองแก่โรงงาน น้ำตาล และเพื่อให้รัฐมองเห็นความสำคัญและเอาใจใส่มากยิ่งขึ้น ดังได้กล่าวใน บทที่แล้วแต่การรวมตัวของกลุ่มชาวไร่อ้อยดังกล่าว มิได้ส่งผลให้ระบบการซื้อขาย อ้อยมีขั้นตอนที่ชัดเจนขึ้นแต่อย่างใดเพราะกลายเป็นว่า คือการเพิ่มอำนาจใน การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลได้มากขึ้น มีการรวม ตัวเสนอข้อต่อรองในการกำหนดราคาอ้อยดังที่ต้องการ จึงเป็นความขัดแย้งที่ รุนแรงในทุกฤดูกาลที่อ้อยจนรัฐบาลต้องเข้าไปไกล่เกลี่ยโดยเป็นตัวกลางในการ ต่อรอง ชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล ด้วยการกำหนดระบบการแบ่งปันผล ประโยชน์ (Sharing system) แบบ 70:30 มาใช้ โดยเริ่มตั้งแต่ฤดูกาลผลิต ปี 2525/26 เป็นต้นมา และด้วยผลดีที่ได้รับจากการใช้ระบบดังกล่าวภายใต้การ ยอมรับของทั้งฝ่ายโรงงานน้ำตาลและกลุ่มชาวไร่อ้อย<sup>49</sup> รัฐจึงประกาศใช้พระ ราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อจัดแบบการซื้อขายและแบ่งปันผล ประโยชน์แก่กลุ่มชาวไร่อ้อย และกลุ่มโรงงานน้ำตาลมิให้มีปัญหาขัดแย้งอีก รวม ทั้งเป็นการสร้างเสถียรภาพของภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย ตามระบบดัง กล่าว พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 นี้มีทั้งสิ้น 87 มาตรา โดย แบ่งเป็นส่วนของการกำหนดอำนาจและความหมายถึง 5 มาตรา โดยมาตรา 3 กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 แล้วให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน อีก 82 มาตรา คือ มาตราที่ 6 ถึงมาตราที่ 87 ได้จัดแบ่งออกเป็น 11 หมวด ตั้งแต่มาตรา 6 ถึงมาตรา 76 กับบทเฉพาะกาล ตั้งแต่มาตราที่ 77 ถึงมาตรา 87 ซึ่งมีรายละเอียดเรียงตามมาตราดังนี้

.....

<sup>49</sup> นันทนา นันทวารโรภาส. การเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีบทบาทผู้นำ ชาวไร่อ้อยในฐานะตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์. (กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2533) หน้า 23-29.

5.4.1 หลักการของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 252750 พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อเป็นการจัดระเบียบของอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทรายให้ฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหาร และร่วมมือกับทางราชการ การจัดระบบ แผนการควบคุมดูแลตั้งแต่การผลิตอ้อยการผลิตน้ำตาลทราย การจัดจำหน่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ อันจะมีผลถึงการจัดสรรเงินได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทุกฝ่าย รวมถึงผู้บริโภคด้วย และเพื่อเป็นการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพให้แก่อุตสาหกรรมนี้

#### 5.4.2 ประโยชน์ที่ได้รับของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527

##### ฝ่ายชาวไร่อ้อย

การซื้อขายผู้ซื้อจะมีอำนาจในการซื้ออยู่แล้วจึงมีอิทธิพลเหนือผู้ขาย ก็คือฝ่ายชาวไร่อ้อยนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงทำให้ราคาอ้อยที่จะได้รับจะอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม เพราะเป็นราคาที่เกิดจากรายได้สุทธิจากการขายน้ำตาลในและนอกประเทศ แล้วนำมาคำนวณแบ่งผลประโยชน์กันในอัตราที่เป็นธรรม ในเมื่อราคาน้ำตาลตลาดโลกสูงขึ้นฝ่ายชาวไร่อ้อยก็จะมีส่วนได้รับผลประโยชน์จากราคาที่สูงขึ้น ราคาที่ฝ่ายโรงงานรับซื้ออ้อยนั้นจะเป็นราคาอยู่ที่ระดับเดียวกันตลอดฤดูกาลผลิต ฝ่ายชาวไร่อ้อยจะต้องผลิตอ้อยที่มีคุณภาพเพื่อที่จะได้ราคาสูง ด้วยเหตุในการตรวจสอบคุณภาพอ้อยจะเป็นมาตรฐานเดียวกัน จะได้เป็นธรรมต่อชาวไร่และเจ้าของโรงงาน และอีกประการหนึ่งฝ่ายชาวไร่อ้อยได้รับการชำระเงินค่าอ้อยในจำนวนและระยะเวลาที่แน่นอน

.....

50 มาตรา 6-8 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

### ฝ่ายโรงงาน

ในการลงทุนประกอบกิจการของโรงงานน้ำตาล โรงงานโรงหนึ่งจะต้องใช้เงินมากมายพอสมควร พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 จึงช่วยให้ฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราที่เป็นธรรม และมีวัตถุประสงค์ในการผลิตคืออ้อยที่ส่งเข้าโรงงานอย่างสม่ำเสมอ และสอดคล้องกับกำลังกับกำลังผลิตของโรงงาน ยกเว้นฤดูกาลผลิตอ้อยไม่ได้ตามที่กำหนดไว้เนื่องจากภัยธรรมชาติ ชาวไร่อ้อยนั้นจะต้องผลิตอ้อยที่มีคุณภาพเพื่อผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายตลอดฤดูกาลผลิตโรงงานสามารถรับซื้ออ้อยในราคาคงตัว ไม่มีการแข่งขันกับเพิ่มราคาอ้อย เมื่อโรงงานผลิตน้ำตาลราคาออกมาแล้วยังสามารถจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศได้จำนวนและราคาแน่นอน ดังนั้นจึงไม่มีปัญหาในด้านการตัดราคาน้ำตาลภายในประเทศ

### ฝ่ายผู้บริโภคร

ก่อนที่มีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย จะมีปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำตาลทรายอยู่เสมอจนรัฐบาลได้อนุญาตให้นำน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อแก้ความขาดแคลนภายในประเทศ จนมีพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นมาทำให้ไม่มีปัญหาในด้านการขาดแคลนน้ำตาลทรายสำหรับผู้บริโภค ผู้บริโภคได้คุณภาพน้ำตาลที่มีคุณภาพดี และการซื้อน้ำตาลทรายในราคาที่สมเหตุผล และมีส่วนช่วยในการให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยสามารถดำรงอยู่ได้

### ฝ่ายรัฐบาล

เมื่อมีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ทำให้ความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล เรื่องผลประโยชน์ที่ตนจะ

ได้รับลดน้อยลง และทำให้ได้รับผลประโยชน์ในระดับที่ทุกฝ่ายยินดี รัฐก็จะมีรายได้จากภาษีอากรในจำนวนที่แน่นอน และอีกประการหนึ่งทำให้เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลไปถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของชาวไร่ โรงงาน และผู้บริโภคในที่สุด

#### 5.4.3 คณะกรรมการชุดต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

ส่วนสำคัญที่สุดของพระราชบัญญัตินี้ อยู่ที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่ควบคุมอำนาจหลาย ๆ อย่าง ตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการน้ำตาลทราย 51 ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคนผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการ ในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อย เก้าคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ

ในคณะกรรมการ เลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการรองประธานกรรมการคนหนึ่ง และรองประธานกรรมการคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ 52 เป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ว่าหากเป็นคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีจะต้องไม่มีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับใด ๆ กับทั้งฝ่ายโรงงานและฝ่ายชาวไร่อ้อย ส่วนสำหรับฝ่ายที่เป็นตัวแทนของชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน

51 มาตรา 9-19 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

52 มาตรา 10-11 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

53 มาตรา 12-16 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.



น้ำตาล ก็จะต้องเป็นคนไทยมีฐานะทางเศรษฐกิจที่กฎหมายรับรองพื้นฐาน ไม่เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งคณะกรรมการ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผูกพันในทางการเมืองหรือพรรคการเมือง โดยให้ผู้แทนชาวไร่อ้อยมาจากการเสนอชื่อของสถาบันชาวมาจากการเสนอชื่อของสมาคมโรงงาน ตามสัดส่วนการผลิต

กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ 52

- (1) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย
- (2) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย
- (3) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่คณะกรรมการกำหนด(2)
- (4) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอจดทะเบียนและรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย
- (5) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อย และหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการขอหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- (7) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนไว้ตาม (5) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา
- (8) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน
- (9) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อยรวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย
- (10) กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงานและการตรวจสอบคุณภาพอ้อย

- (1) กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการหีบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย
- (12) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- (13) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายทำให้โรงงานผลิต
- (14) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทราย ส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (7) หรือ (13)
- (15) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13)
- (16) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13)
- (17) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลผลิตได้
- (18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว
- (19) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น
- (20) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว
- (21) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

(22) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย

(23) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

(24) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียมตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

(25) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(26) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย

(27) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน

(28) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(29) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(30) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการบริหาร<sup>54</sup>

-----  
<sup>54</sup> มาตรา 20-22 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย

กำหนดให้คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย

- |                                |   |     |
|--------------------------------|---|-----|
| 1. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 1 | นาย |
| 2. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์        | 1 | นาย |
| 3. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม     | 1 | นาย |
| 4. ผู้แทนชาวไร่อ้อย            | 1 | นาย |
| 5. ผู้แทนคณูฉิ                 | 1 | นาย |

โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการ ในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทราย
- ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- จัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดราคาอ้อย และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นต้นเสนอคณะกรรมการ
- คำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต
- กำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขึ้นสุดท้ายเสนอคณะกรรมการ
- มีอำนาจในการสั่งการให้ชาวไร่อ้อย หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือเจ้าของโรงงาน ปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติการใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย
- มีอำนาจในการสั่งการให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นในกรณีจำเป็น
- ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย

- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือคณะกรรมการฯ มอบหมาย
- มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ได้กำหนดที่มาของคณะกรรมการอ้อยอำนาจหน้าที่และกล่าวถึงตัวแทนตามกฎหมายของคณะกรรมการอ้อยในการกระทำต่อบุคคลภายนอก โดยกำหนดองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยไว้ดังต่อไปนี้

#### คณะกรรมการอ้อย ประกอบด้วย

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 1. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 2 นาย |
| 2. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์        | 1 นาย |
| 3. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม     | 1 นาย |
| 4. ผู้แทนชาวไร้อ้อย            | 6 นาย |
| 5. ผู้แทนโรงงาน                | 4 นาย |

#### โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการบริหารในกิจการเกี่ยวกับเรื่องอ้อย
  - ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับอ้อยตามที่คณะกรรมการกำหนด
  - ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย
  - มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน
- และยังมีการกำหนดบังคับให้ชาวไร้อ้อยหัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อยต้องจดทะเบียนตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลกำหนด รวมทั้งต้องปลูกอ้อยหรือส่งอ้อยให้แก่โรงงาน รายงานปริมาณอ้อยที่จะส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่ม และปริมาณ

อ้อยที่หัวหน้ากลุ่มจะส่งแก่โรงงาน ตามแบบวิธีการและระยะเวลาที่กำหนด 55

คณะกรรมการน้ำตาลทรายประกอบด้วย

- |                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 1. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 1 นาย |
| 2. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์        | 2 นาย |
| 3. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม     | 2 นาย |
| 4. ผู้แทนชาวไร้อ้อย            | 5 นาย |
| 5. ผู้แทนโรงงาน                | 5 นาย |

โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการบริหาร ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตน้ำตาลทรายและการจำหน่าย
- ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตน้ำตาลทราย และการจำหน่ายตามที่คณะกรรมการกำหนด
- ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร และการส่งออก
- จัดให้มีการนำเข้าในกรณีที่เกิดความขาดแคลน
- ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการฯ กำหนด
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

-----

- มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>56</sup>

มีอำนาจหน้าที่

- (1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้
  - (2) เก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อย และน้ำตาลทราย การไร่และการจำหน่ายน้ำตาลทราย
  - (3) จัดทำแผนการปลูกและผลิตอ้อย เพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย แผนการผลิตน้ำตาลทราย เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรและส่งออกเสนอคณะกรรมการ
  - (4) รับผิดชอบเขียนข่าวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มข่าวไร่อ้อย
  - (5) จัดทำทะเบียนข่าวไร่อ้อยและที่ดินที่ใช้ในการปลูกอ้อย
  - (6) ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย
  - (7) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการไร่ประโยชน์จากอ้อย และน้ำตาลทราย
  - (8) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิตการไร่ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนภาวะการตลาดของน้ำตาลทราย ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
  - (9) ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย
- .....

65 มาตรา 61-62 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย.

(10) ติดต่อประสานงานกับองค์การต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ

(11) กระทำกิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้มอบหมาย

#### ลักษณะความผิดและบทกำหนดโทษ<sup>57</sup>

ชาวไร่อ้อยหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยมีชั้นต่ำคือปรับไม่เกิน 5,000 บาท และโทษสูงสุดคือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับสองเท่าของมูลค่าน้ำตาลที่ขนย้ายแต่ต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท สำหรับรายละเอียดได้แยกให้เห็นตามตารางข้างล่างนี้

ลักษณะความผิดและบทกำหนดโทษของฝ่ายต่าง ๆ  
ฝ่ายชาวไร่อ้อย

| ลักษณะความผิด  | บทกำหนดโทษ                 |
|--|----------------------------|
| 1. ปลุกอ้อยโดยมิได้จดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อย                                 | - ปรับไม่เกิน 5,000 บาท    |
| 2. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด                         | - ปรับไม่เกิน 5,000 บาท    |
| 3. ไม่รายงานปริมาณอ้อยที่จะส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่มและหรือโรงงาน              | - ปรับไม่เกิน 5,000 บาท    |
| 4. รายงานตามข้อ 3 แต่รายงานเป็นเท็จ  | - ปรับไม่เกิน 5,000 บาท    |
| 5. ไม่ปลุกอ้อยตามปริมาณที่กำหนด  | - ปรับไม่เกิน 5,000 บาท    |
| 6. ไม่ชำระค่าธรรมเนียมวิจัยและส่งเสริมการผลิต ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด | - ปรับไม่เกิน 5,000 บาท    |
| 7. ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่   | - จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ |



พนักงานเจ้าหน้าที่

ปรับไม่เกิน 10,000 บาท  
หรือทั้งปรับทั้งจำฝ่ายหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

| ลักษณะความผิด   | บทกำหนดโทษ  |
|---|---|
| 1. มิได้เป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย หรือเป็นแต่ถูกเพิกถอนทะเบียนแล้ว ส่งอ้อยที่ตนมิได้ผลิตให้แก่โรงงาน | - ปรับไม่เกิน 30,000 บาท  |
| 2. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด  | - ปรับไม่เกิน 30,000 บาท  |
| 3. ไม่รายงานปริมาณอ้อยที่จะได้รับจากชาวไร่อ้อยและส่งให้แก่โรงงานตามที่กำหนด                           | - ปรับไม่เกิน 30,000 บาท  |
| 4. ไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการกำหนดกรณีที่มี "ต่ำกว่า" หรือ "สูงกว่า" หรือไม่มีอ้อยที่จะส่งเลย       | - ปรับไม่เกิน 30,000 บาท  |
| 5. ชัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่  | - จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งปรับทั้งจำ |

ฝ่ายโรงงานน้ำตาล

|  |                           |
|--|---------------------------|
| 1. ไม่ชำระเงินค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิต ตามที่กำหนด               | - ปรับไม่เกิน 5,000 บาท   |
| 2. ไม่เตรียมโรงงานให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะทำการหีบ ตามเวลาที่คณะกรรมการกำหนด | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท |

- |   |   |
|---|---|
| 3. ไม่รับอ้อยจากชาวไร่อ้อย หรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย ตามที่คณะกรรมการกำหนด                       | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท   |
| 4. ไม่รับอ้อยในกรณีที่ถูกคณะกรรมการบริหารสั่งให้ผลิตน้ำตาลเพิ่ม                                   | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท   |
| 5. ไม่ผลิตตามชนิด คุณภาพและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด   | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท   |
| 6. เปิดหรือปิดหีบก่อนวันที่คณะกรรมการกำหนด  | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท   |
| 7. หยุดการหีบอ้อยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร   | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท   |
| 8. ไม่เก็บน้ำตาลที่ผลิตได้และผลพลอยได้ไว้ ณ ที่ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ                  | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท   |
| 9. ขนย้ายน้ำตาลทรายออกจาบริเวณโรงงานโดยผิดระเบียบ หรือไม่ได้รับอนุญาต                             | - จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับสองเท่าของมูลค่าน้ำตาลที่ขนย้าย แต่ต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ |
| 10. ไม่รายงานชนิด คุณภาพ และปริมาณที่ผลิต เก็บรักษา ขนย้าย และคงเหลือตามแบบวิธีการและเวลาที่กำหนด | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท   |
| 11. รายงานตามข้อ 10 แต่เป็นรายงานเท็จ   | - ปรับไม่เกิน 500,000 บาท   |
| 12. ไม่ผลิตน้ำตาลเพิ่มตามคำสั่งของคณะกรรมการ  | - จำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ   |
| 13. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกรณีไม่จัดจำหน่ายน้ำตาลตามระเบียบ                             | - จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ   |

14. ไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือส่งไม่ครบถ้วน
- ปรับไม่เกิน 100,000 บาท และให้ส่งเงินเข้ากองทุนจนครบ พร้อมด้วยเงินอีกร้อยละสาม นับแต่วันที่ครบกำหนดส่งหรือชำระ
15. ชัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่
- จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
-

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์การแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล

จากการศึกษาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า เหตุผลที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในภาคเศรษฐกิจก็คือ เมื่อเกรงว่าหากปล่อยให้กระบวนการทางเศรษฐกิจดำเนินไปภายใต้กลไกของระบบตลาดแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว เมื่อเกิดปัญหาขึ้นภายในระบบหรือปล่อยปัญหาดังกล่าวคงอยู่หรือให้กลไกของตลาดคลี่คลายไปเองนั้น จะทำให้ส่งผลกระทบต่อความเป็นจริงและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม รัฐจึงเข้าไปกำกับควบคุมการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภทอย่างใกล้ชิด ดังเช่นกรณีศึกษา คือภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลดังได้นำเสนอมาแล้ว นอกเหนือจากการจัดระเบียบของรัฐโดยกฎหมายทั่ว ๆ ไป ในทางแบ่งและอาญา ที่มุ่งในการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมาย (Legal Norms) แก่ระบบเศรษฐกิจส่วนรวมในลักษณะทั่ว ๆ ไป

#### 1. การแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย

##### 1.1 การแทรกแซงการเพาะปลูกอ้อย

###### (1) การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกอ้อย

โดยที่ประเทศไทยมีพื้นที่เหมาะสมกับการปลูกอ้อยอยู่มาก และ

.....

1 เกริกเกียรติ นีพัฒน์ เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการกระจายรายได้.

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 22.

สภาพที่อำนาจก็อำนาจให้ตลอดจนถึงสภาพภูมิอากาศส่วนใหญ่จะมีฝนตกชุกไม่มีไม้ไผ่พุ่ง  
 อุกถกษหรือวาทกษร้ายแรงที่จะทำความเสียหายให้กับชาวไร่อ้อย การปลูกอ้อย  
 เพื่อการผลิตนั้นสมัยก่อนก็ปลูกเพียงเพื่อการอุตสาหกรรมในครัวเรือนเท่านั้นไม่ได้  
 คำนึงถึงปริมาณของอ้อยที่ใช้ในการผลิต ต่อมาเมื่ออุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้า  
 ความต้องการของอ้อยมีมากขึ้นเพื่อใช้ในการผลิตให้มีปริมาณที่เพียงพอต่อภาค  
 อุตสาหกรรมในภาคนี้เกษตรกรก็จะหันมาปลูกอ้อยเป็นจำนวนมาก เมื่อราคาน้ำตาล  
 ทรายที่โรงงานผลิตราคาตกต่ำก็มีผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยโดยที่โรงงาน  
 น้ำตาลก็จะพยายามผลักดันการขาดทุนกลับมาให้ชาวไร่อ้อยในขณะเดียวกันชาว  
 ไร่อ้อยบางคนก็ต้องหันไปปลูกพืชชนิดอื่น จึงทำให้ปริมาณน้ำตาลที่ผลิตจากอ้อยมี  
 ปริมาณลดน้อยลงทำให้เกิดการขาดแคลนขึ้น และมีผลกระทบถึงเศรษฐกิจส่วน  
 รวมของระบบนี้ตลอดจนถึงผู้บริโภคด้วย

อย่างไรก็ดีปัจจัยที่สำคัญที่จูงใจให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยและขยายพื้นที่  
 การเพาะปลูกก็คือ<sup>2</sup>

1. อ้อยเป็นพืชที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก  
 และสามารถ ปลูกได้ง่ายกว่าพืชอื่น ทนแล้งได้ดี ลงทุนน้อยกว่าพืชชนิดอื่น  
 เพราะการลงทุนปลูกพืชอื่นต้องพันธุ์ใหม่ทุกปีไป และการบำรุงรักษาก็น้อยกว่าพืช  
 ชนิดอื่นมาก
2. ให้ผลผลิตที่แน่นอนและได้ราคาดีกว่า
3. มีตลาดที่แน่นอนและได้ราคาดีกว่า
4. สามารถทิ้งต่อไว้ได้อีก 2 ถึง 3 ปี โดยไม่ต้องปลูกใหม่
5. มี "เงินบำรุงไร่" จากโรงงานน้ำตาลให้กู้ยืมไปลงทุนปลูก และ  
 บำรุงรักษา

.....

2 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. อุตสาหกรรมอ้อย  
 และน้ำตาลทรายของไทย, 1 สิงหาคม 2534 หน้า 9.

ปัจจัยดังกล่าวจึงทำให้ชาวไร่อ้อยมีการขยายเนื้อที่การปลูกอ้อยมากจากตัวเลขใน  
 ฤดูกาลผลิตปี 2514 / 2515 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยของประเทศมีเพียง  
 872,494 ไร่ ต่อมา ปี 2519 / 2520 เนื้อที่ปลูกอ้อยเพิ่มเป็น 3.119 ล้าน  
 ไร่ และในปี 2533 / 2534 เพิ่มเป็น 4.8 ล้านไร่

จากตัวเลขที่ได้แสดงให้เห็นนี้เป็นการขยายการเพาะปลูกที่เพิ่มขึ้นทุกปี  
 การเพิ่มขึ้นของพื้นที่การปลูกอ้อยซึ่งมีปัญหาที่การขยายพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ในการ  
 ผลิตน้ำตาลและขายน้ำตาลได้หมดในราคาที่สูงพอก็คงจะไม่มีปัญหา แต่สภาพ  
 ความเป็นจริงนั้นเมื่อผลผลิตน้ำตาลมีมากความต้องการของตลาดก็น้อยลง ทำให้  
 ราคาต่ำลง แม้ในปัจจุบันนี้น้ำตาลที่ผลิตได้ยังต้องพึ่งพาสถานต่างประเทศถึง  
 3 ใน 4 ของปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ ดังนั้นราคาก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

ปัญหาดังกล่าวมานี้คงจะแก้ได้ไม่ถนัด เนื่องจากในทางปฏิบัติไม่  
 สามารถควบคุมการปลูกอ้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอีกประการหนึ่งจะทำให้ชาว  
 ไร่อ้อยลดพื้นที่การปลูกอ้อยลงคงทำได้ยากเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุที่ยังไม่มีพืชที่มี  
 หลักประกันในด้านตลาดและราคาที่ปลูกแทนอ้อยได้ ดังนั้นรัฐจึงได้มีการควบคุม  
 พื้นที่การเพาะปลูกอ้อย เช่นในปี 2525 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนด  
 เขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับอ้อยเพื่อให้การควบคุมการผลิตอยู่ในระดับที่ดีกับความ  
 ต้องการ รักษาระดับราคาอ้อยให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและให้ผลตอบแทนที่ดีที่สุด  
 พร้อมปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตรวมถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของประเทศ  
 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศที่กำหนดท้องที่ต่อไปนี้เป็นท้องที่ส่งเสริมให้มีการ  
 ทำไร่อ้อยดังนี้

1. จังหวัดกาญจนบุรี อ.เมือง อ.ท่าม่วง อ.ท่ามะกา อ.ไทรโยค  
 อ.บ่อพลอย อ.พนมทวน อ.เลาขวัญ อ.ศรีสวัสดิ์

.....

3 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ กำหนดท้องที่  
ซึ่งส่งเสริมให้มีการทำไร่อ้อย ลว.16 กรกฎาคม 2525.

2. จังหวัดราชบุรี อ.เมือง อ.จอมบึง อ.บ้านโป่ง อ.โพธาราม  
อ.สวนผึ้ง อ.ปากท่อ
3. จังหวัดเพชรบุรี อ.ชะอำ อ.ท่ายาง กิ่ง อ.หนองหญ้าปล้อง
4. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อ.เมือง อ.หัวหิน อ.ปราณบุรี อ.กุยบุรี
5. จังหวัดนครปฐม อ.เมือง อ.กำแพงแสน อ.ดอนตูม อ.บางเลน
6. จังหวัดสุพรรณบุรี อ.เมือง อ.ดอนเจดีย์ อ.เดิมบางนางบวช  
อ.ศรีประจันต์ อ.สองพี่น้อง อ.สามชุก อ.อู่ทอง อ.ด่านช้าง อ.บางปลาม้า
7. จังหวัดชลบุรี อ.เมือง อ.บ้านบึง อ.พนัสนิคม อ.พานทอง  
อ.ศรีราชา อ.หนองใหญ่ กิ่ง อ.บ่อทอง อ.บางละมุง
8. จังหวัดระยอง อ.เมือง อ.บ้านค่าย กิ่ง อ.ปลวกแดง  
กิ่ง อ.บ้านฉาง กิ่ง อ.วังจันทร์ อ.แกลง
9. จังหวัดฉะเชิงเทรา อ.สนามชัยเขต กิ่ง อ.แปลงยาว
10. จังหวัดลพบุรี อ.โคกสำโรง อ.พัฒนานิคม
11. จังหวัดชัยนาท อ.หันคา อ.สรรพยา
12. จังหวัดนครสวรรค์ อ.เมือง อ.เก้าเลี้ยว อ.บรรพตนิสัย  
อ.ลาดยาว อ.ตากลิ อ.สว่างอารมณ์ อ.บ้านไร่
14. จังหวัดกำแพงเพชร อ.เมือง อ.พรานกระต่าย อ.คลองขลุง  
อ.ชาณุวรลักษบุรี อ.ไทรงาม กิ่ง อ.ลานกระบือ กิ่ง อ. คลองลาน
15. จังหวัดลำปาง อ.เมือง อ.เกาะคา อ.แม่ทะ อ.ห้างฉัตร  
อ.สบปราบ อ.เถิน
16. จังหวัดสุโขทัย อ.เมือง อ.สวรรคโลก อ.ศรีสัชนาลัย กิ่ง อ.  
ศรีนคร อ.คีรีมาศ
17. จังหวัดอุตรดิตถ์ อ.เมือง อ.ตรอน อ.พิชัย อ.ท่าปลา
18. จังหวัดบุรีรัมย์ อ.เมือง อ.คูเมือง อ.สตึก
19. จังหวัดนครพนม อ.มุกดาหาร อ.นิคมคำสร้อย อ.คำชะอี

20. จังหวัดกาฬสินธุ์ อ.ท่าคันโท อ.หนองกุงศรี อ.ห้วยเม็ก
21. จังหวัดขอนแก่น อ.เมือง อ.น้ำพอง อ.กระนวน อ.อุบลรัตน์  
กึ่ง อ.เขาสวนกวาง กึ่ง อ.พระยืน อ.หนองเรือ อ.บ้านฝาง อ.บ้านไผ่
22. จังหวัดอุดรธานี อ.เมือง อ.กุมภวาปี อ.ศรีธาตุ อ.หนองหาน  
อ.บ้านดุง อ.นาแก อ.บ้านผือ อ.โนนสะอาด อ.หนองวัวซอ  
กึ่ง อ.วังสามหมอ อ.กุดจับ กึ่ง อ.ทุ่งฝน กึ่ง อ.ไชยวาน กึ่ง อ.หนองแสง
23. จังหวัดมหาสารคาม อ.บรบือ อ.เขียงยืน อ.โกสุมพิสัย
24. จังหวัดยโสธร อ.เลิงนกทา
25. จังหวัดตาก อ.เมือง
26. จังหวัดลำพูน อ.แม่ทา
27. จังหวัดสิงห์บุรี อ.ค่ายบางระจัน อ.บางระจัน
28. จังหวัดอ่างทอง อ.แสวงหา
29. จังหวัดสกลนคร อ.สว่างดินแดน
30. จังหวัดเชียงใหม่ อ.สันกำแพง อ.สันทราย

การควบคุมในพื้นที่เพาะปลูกไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาให้ลุล่วงลงได้โดยมีประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้ผู้เพาะปลูกอ้อยขึ้นทะเบียนอีกด้วย และมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาโดยตลอดจนกระทั่งพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ.2511 ก็ยังไม่สามารถนำมาแก้ไขปัญหานี้ให้ชาวไร่อ้อยได้

ดังนั้น เมื่อปี 2527 จึงได้ตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ขึ้น โดยมีการกำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อย กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย

## (2) การกำหนดคุณภาพและพันธุ์อ้อย

การปลูกอ้อยของประเทศไทย ยังไม่เป็นไปตามหลักวิชาการโดยสมบูรณ์ การส่งเสริม การพัฒนา การปลูกอ้อยสามารถกระทำได้ในวงจำกัด เนื่องจากขนาดขององค์กร ผู้รับผิดชอบงานในด้านขีดความสามารถในการดำเนิน



การทำให้ไม่สามารถดำเนินการเพื่อลดต้นทุนการผลิตอ้อย ได้ในระดับที่น่าพอใจ และยังไม่สามารถพัฒนาให้ผลผลิตอ้อยต่อไร่อยู่ในระดับ 9-12 ตันต่อ ไร่ โดยมีคุณภาพความหวานในระดับ 12 ซี.ซี.เอส.(Commercial Cane Sugar) ผลผลิตอ้อยต่อไร่และคุณภาพความหวานในปัจจุบันยังอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย 7-8 ตันต่อ ไร่ ระดับความหวานที่ 9-10 ซี.ซี.เอส. เท่านั้น\*

เพื่อให้เป้าหมายการพัฒนาเพิ่มผลผลิตและคุณภาพอ้อยของระบบ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นไปอย่างมีระบบแบบแผน โดยสอดคล้อง กับสภาวะการณ์ในปัจจุบันและสภาพความเป็นจริงของแต่ละภูมิภาคภายใต้ระบบ ความร่วมมือและร่วมใจระหว่างสถาบันชาวไร้อ้อยโรงงานน้ำตาลและส่วนราชการ เกี่ยวกับสมรรถนะที่จะมีข้อกำหนดดังนี้. -

กำหนดชนิดพันธุ์อ้อยที่ใช้ผลิตและคุณภาพความหวานมากและมีความ เหมาะสมต่อสภาพท้องถิ่นทั้งชนิดพันธุ์เบา พันธุ์กลาง และพันธุ์หนัก

กำหนดการลดต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายด้วยการจัดหาอ้อยส่งโรง งานน้ำตาลตามอายุ การเก็บเกี่ยวของพันธุ์อ้อยแต่ละพันธุ์ โดยสอดคล้องกับ วิธีการเก็บเกี่ยวและการขนส่ง

เพื่อให้ได้ตามที่กำหนดไว้ก็จะต้องมีการขยายพันธุ์ดีและพันธุ์อ้อย บริสุทธิ์เพื่อที่จะรองรับระบบการซื้อขายอ้อยตามความหวาน

ในคราวประชุมคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2533 ได้มีการพิจารณาเรื่องการแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนอ้อยพันธุ์ดีจึง ได้ให้ความเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลจัดทำโครงการ ขยายพันธุ์อ้อยพันธุ์ดี และมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยและพัฒนา อ้อยและน้ำตาลทรายแห่งชาติพิจารณารายละเอียด 5

.....

4 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. อุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายของไทย 1 สิงหาคม 2534 หน้า 10.

5 อ่างแล้ว, เรื่องเดียวกัน หน้า 6.

### ผลการดำเนินงานของโครงการฯ

#### 1. ผลการดำเนินงานของคณะทำงานเฉพาะกิจควบคุมโครงการขยายอ้อยพันธุ์ดีและพันธุ์อ้อยบริสุทธิ์

คณะทำงานเฉพาะกิจควบคุมฯ ได้มีการประชุมเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยกำหนดให้มีการประชุม 2 เดือนครั้ง ดังนี้

1. พิจารณากำหนดราคาจำหน่ายพันธุ์อ้อย โดยกำหนดให้จำหน่ายพันธุ์อ้อยให้ชาวไร่อ้อยในราคาตันละ 450 บาท ซึ่งชาวไร่อ้อยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการตัดและขนส่ง
  2. พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การจำหน่ายพันธุ์อ้อยและแบบฟอร์มการขอซื้อพันธุ์อ้อย
  3. เห็นชอบแบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ
  4. ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามแผนการปฏิบัติงานปี 2535 และ ปี 2536
2. ผลการปฏิบัติงานโครงการฯ ปี 2534-2535
- 2.1 การผลิตพันธุ์อ้อย การกำหนดพันธุ์อ้อยส่งเสริม และการจำหน่ายพันธุ์อ้อย
- ปี 2534 ผลิตพันธุ์อ้อยเพื่อจำหน่ายได้ 724 ไร่ และประมาณการผลผลิตที่จะจำหน่ายให้กับชาวไร่อ้อยได้ 5,800 ตัน ซึ่งพันธุ์อ้อยที่ผลิตจำหน่ายในแต่ละภาคมีดังนี้
- ภาคเหนือ : พันธุ์เค 76-4, เค 84-200, คิว 130, นิล 63-17, นิล 67-23
- ภาคกลาง : พันธุ์เค 84-69, เค 84-200
- ภาคตะวันออก : พันธุ์คิว 130, นิล 63-17
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : พันธุ์เค 82-83, เค 84-200, เอฟ 140, เอฟ 156, อาร์โอซี 6

ปี 2535 ผลิตพันธุ์อ้อยเพื่อจำหน่ายได้ 1,484 ไร่ และประมาณการผลผลิตที่จะจำหน่ายให้กับชาวไร่อ้อย จำนวน 15,224 ตัน ซึ่งพันธุ์อ้อยที่ผลิตจำหน่ายในแต่ละภาคมีดังนี้.-

ภาคเหนือ : พันธุ์เค 76-4, เค 84-200, คิว 130, พิว 63-17, พิว 67-23

ภาคกลาง : พันธุ์เค 84-69, เค 84-200

ภาคตะวันออก : พันธุ์คิว 130, พิว 63-17

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : พันธุ์เค 76-4, เค 82-65, เค 84-200, เอฟ 140, เอฟ 156,

เมื่อมีโครงการขยายอ้อยพันธุ์ดีและพันธุ์อ้อยบริสุทธิ์ ยังมีหน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมากคือ หน่วยงานในการวิจัยของอ้อยและน้ำตาลขณะนี้ยังเป็นหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก ควรจะหางบประมาณมาสนับสนุนหน่วยงานนี้ให้เป็นสถาบันโดยเร็ว เพื่อที่จะวิจัยคุณภาพของอ้อยและคัดเลือกพันธุ์ที่มีคุณภาพที่ดีที่สุดที่จะได้ให้ความหวานตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ก็จะเป็นผลดีต่อทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานน้ำตาลที่จะได้รับผลตอบแทนอย่างเต็มที่ และเกิดความ เป็นธรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 6

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัย และส่งเสริมผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยอาศัยกำหนดตามพระราชบัญญัติในส่วน ของอ้อยที่ส่งเข้าโรงงานในฤดูกาลผลิตปี 2532-2533 ในอัตราเมตริกตัน ละ 1.63 บาท 7

.....

6 มาตรา 17(4) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

7 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 107 ตอนที่ 122, ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2533.

### (3) การกำหนดเกษตรกรที่จะเพาะปลูกอ้อย

เกษตรกรที่จะเพาะปลูกอ้อยจะต้องเป็นชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนชาวไร่อ้อย, หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยและ สถาบันชาวไร่อ้อย

ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้น จะต้องใช้ชาวไร่จดทะเบียนตามระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียน 8 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย 9 และสถาบันชาวไร่อ้อย 10

สถาบันหรือหัวหน้ากลุ่ม จะทำหน้าที่ประสาน ติดต่อดูแลให้ความช่วยเหลือชาวไร่อ้อย ในการจัดอ้อยให้เข้าสู่โรงงาน ตลอดจน การผลิตอ้อยจนครบวงจร

ในขณะนี้มีสถาบันอยู่ 9 สถาบัน 11

1. สมาคมชาวไร่อ้อยเขลางค์นคร
2. สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 10
3. สมาคมชาวไร่อ้อยลูกพระยาพิชัย
4. สมาคมการเกษตรระยอง
5. สมาคมชาวไร่อ้อยสี่แคว
6. สมาคมเกษตรกรภาคตะวันออก
7. สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7
8. สมาคมส่งเสริมอาชีพการเกษตรสุพรรณบุรี
9. สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยจังหวัดประจวบคีรีขันธ์- เพชรบุรี

.....

8 มาตรา 17(5) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

9 มาตรา 17(6) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

10 มาตรา 17(7) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

11 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โครงการขยายอ้อย

พันธุ์ดีและพันธุ์อ้อยบริสุทธิ์. กุมภาพันธ์ 2534 - กันยายน 2535, หน้า 7.

## 1.2 การแทรกแซงของรัฐในการผลิตน้ำตาล

### (1) การจัดระเบียบเกี่ยวกับโรงงานน้ำตาล

โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลยังภายใต้การควบคุมดูแลจากกระทรวงอุตสาหกรรม และในปัจจุบันยังต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เมื่อเกิดภาวะน้ำตาลตกต่ำโรงงานที่ขาดประสิทธิภาพก็ต้องเลิกล้มกิจการไปเมื่อในปี พ.ศ. 2514 มีโรงงานเหลือดำเนินการอยู่เพียง 27 โรงงาน 12 และเป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ทบทวนนโยบายห้ามตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลเสียใหม่เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2514 โดยได้สนับสนุนให้โรงงานที่มีประสิทธิภาพยังไม่เข้ามาตรฐาน มีขนาดที่ไม่เหมาะสมทางเศรษฐกิจและกรรมวิธีการผลิตน้ำตาลที่ล้ำสมัย รวมโรงงานเข้าด้วยกัน และทำการปรับปรุงกรรมวิธีและประสิทธิภาพการผลิตให้ทันสมัย<sup>13</sup>

ในช่วงต่อมาโรงงานน้ำตาลสามารถปรับปรุงต้นทุนการผลิตน้ำตาลให้ต่ำลงประกอบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้กระเตื้องสูงขึ้น วงการค่าน้ำตาลของโลกคาดว่าจะเกิดขาดแคลนน้ำตาลการห้ามตั้งโรงงานใหม่หรือขยายโรงงานน้ำตาลเป็นอุปสรรคต่อการที่จะเพิ่มการผลิตน้ำตาลสำหรับส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2516 จึงได้มีมติยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 ซึ่งห้ามตั้งและขยายโรงงานเสีย และอนุญาตให้มีการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลให้มากขึ้นได้ เนื่องจากตลาดโลกมีความต้องการน้ำตาลมากขึ้น และประเทศ

12 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย. 1 สิงหาคม 2534, หน้า 10.

13 อ่างแล้ว. เรื่องเดียวกัน.

ไทยอยู่ในวิสัยที่จะขยายการผลิตเพื่อสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้ ในปี พ.ศ. 2516 จึงได้อนุมัติในหลักการให้ขยายกำลังการผลิต 9 โรงงานและให้ตั้งโรงงานใหม่ 16 โรง

โดยที่น้ำตาลทรายกำลังเป็นสินค้าออกที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศทำรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศในอันดับสองหรือสามรองจากข้าวในขณะนี้ และที่ผ่านมานอดีตต้องประสบปัญหาภาวะน้ำตาลทรายขาดแคลนราคาแพง สลับกับภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด ทางราชการจึงต้องใช้นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายด้วยความระมัดระวัง และจำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ในบางครั้งต้องใช้นโยบายห้ามตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาลแต่เมื่อสถานการณ์น้ำตาลของโลกดีขึ้นก็ผ่อนคลายให้เหมาะสม ดังนั้น ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้เริ่มตกต่ำอีกและตกต่ำเรื่อยมา เนื่องจากประเทศผู้ส่งออกและผู้ผลิตอื่น ๆ ต่างก็พยายามพัฒนาการผลิตของตนยิ่งขึ้น หากปล่อยให้มีการตั้งโรงงานต่อไปแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมของประเทศและจะส่งผลกระทบต่อเงินไปถึงเกษตรกรชาวไร่อ้อยด้วย คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2520 จึงได้มีมติอนุมัติให้กำหนดนโยบายในการตั้งและขยายโรงงาน โดยห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีกและห้ามขยายโรงงานเป็นเวลา 5 ปี ตามระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 กับกำหนดขั้นตอนและเงื่อนไขในการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลที่ได้รับอนุมัติในหลักการให้ตั้งหรือขยายไปแล้วด้วย ซึ่งนโยบายห้ามตั้งโรงงานขึ้นใหม่นี้ได้มีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

ในฤดูการผลิตปี 2520/2521 มีจำนวนโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศจำนวน 43 โรงงาน กำลังการผลิตรวม 2 แสนตันอ้อย/วัน ต่อมาในปี 2525/2526 จำนวนโรงงานได้เพิ่มเป็น 45 โรงงาน กำลังการผลิตรวม 314,177 ตันอ้อย/วัน และเพิ่มเป็น 46 โรงงาน ในปี 2528/2529 เท่ากับจำนวนโรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยในขณะนั้นมีกำลังการผลิตรวม 352,115

ตันอ้อย/วัน ปริมาณอ้อยอยู่ในระดับ 23 ล้านตัน จนกระทั่งในปี 2532 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีนโยบายผ่อนคลายเกี่ยวกับการขยายกำลังการผลิตของโรงงาน เนื่องจากปริมาณอ้อยได้เพิ่มมากขึ้นจนเกินกำลังการผลิตของโรงงานที่มีอยู่เดิม จึงได้มีการอนุญาตให้ขยายกำลังการผลิตของโรงงานในพื้นที่ที่มีปัญหา หรือย้ายสถานที่ตั้งโรงงานจากพื้นที่ที่มีปริมาณอ้อยไม่เพียงพอไปตั้งใหม่ในพื้นที่ที่มีปริมาณอ้อยมากเกินไป พร้อมทั้งให้ขยายกำลังการผลิตให้เหมาะสมกับปริมาณอ้อยในเขตนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นในปัจจุบันแม้ว่าจำนวนโรงงานน้ำตาลจะมีจำนวน 46 โรงงาน เท่ากับฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 แต่จากจำนวนกำลังการผลิตที่ได้มีการอนุญาตให้ขยายไปตามนโยบายผ่อนคลายของรัฐบาลแล้ว จำนวนกำลังการผลิตที่ได้รับอนุญาตของโรงงานจำนวน 46 โรงงาน จะเท่ากับ 456,096 ตันอ้อย/วัน ซึ่งจะสามารถหีบอ้อยได้ประมาณ 45 ล้านตันขึ้นไป

ดังนั้นก็แสดงให้เห็นว่ารัฐได้เข้าแทรกแซงควบคุมโรงงานน้ำตาลอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะรักษาภาคเศรษฐกิจในส่วนนี้ ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างปริมาณอ้อยและกำลังการผลิตให้ตรงกันและบวกกับภาวะเศรษฐกิจของราคาตลาดน้ำตาลด้วย

ผลกระทบจากการควบคุมโรงงานน้ำตาลไม่ให้ตั้งและขยายเครื่องจักร โดยที่น้ำตาลทรายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศทำรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ ในอดีตทางราชการจึงมีนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายด้วยความระมัดระวัง และจำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมการผลิตซึ่งในบางครั้งต้องใช้นโยบายห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิต ประกอบกับเมื่อสถานการณ์ของตลาดโลกดีขึ้นก็ผ่อนคลายให้ตามความเหมาะสม

นโยบายเกี่ยวกับการตั้งและขยายโรงงานน้ำตาล 14

.....

14 หนังสือกระทรวงอุตสาหกรรม นโยบายเกี่ยวกับการตั้งและขยายโรงงานน้ำตาล. ที่ อก 0206/5781 ลว. 30 ธันวาคม 2519.

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 อนุมัติในหลักการให้จำกัดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายโดยไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานใหม่หรือขยายกำลังการผลิตของโรงงานที่มีอยู่แล้วโดยเด็ดขาดในระยะ 5 ปี
2. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2516 เห็นชอบให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่จำกัดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายไว้นั้นเสีย และอนุญาตให้มีการขยายกำลังผลิตน้ำตาลทรายให้มากขึ้นได้
3. ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือที่ อก.0206/1025 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2516 กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเสนอข้อสังเกตบางประการในการที่จะพิจารณาอนุญาตให้มีการขยายกำลังการผลิตให้มากขึ้น จึงเห็นสมควรพิจารณาอนุญาตให้มีการตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับแผนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลต่อไป สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือตอบลงวันที่ 9 มีนาคม 2516 แจ้งว่าข้อสังเกตดังกล่าว ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้รับทราบแล้ว
4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2517 ให้ระงับการพิจารณาขออนุญาตจัดตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาลเพิ่มใหม่จากที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว จนกว่าจะสิ้นฤดูการหีบปี 2517-2518
5. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2518 ให้ลงมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2517 และให้พิจารณาคำขออนุญาตจัดตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาลเพิ่มใหม่จากที่ได้รับอนุมัติไปแล้วภายหลังสิ้นฤดูการหีบปี 2517-2518
6. มติคณะกรรมการพิจารณานโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2515 ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งการแทนคณะรัฐมนตรีสำหรับฤดูการผลิตปี 2518-2519 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2518 ห้ามไม่ให้อนุญาตโรงงานอื่น ๆ ที่จะขอตั้งขึ้นใหม่ (นอกเหนือจากโรงงานที่เคยกระทำผิดคำสั่งกระทรวงหรือกฎหมาย โดยตั้งหรือขยายโรงงานไปโดยมิได้รับอนุญาตแล้ว และได้มาทำสัญญาขออนุญาตรับโทษตามที่คณะกรรมการ ฯ กำหนด



โดยถูกต้อง และทางราชการออกใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไปรวม  
32 โรงงาน)

ต่อมาหลังฤดูกาลผลิตปี 2518-2519 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
อุตสาหกรรมได้อนุญาตให้ตั้งโรงงานน้ำตาลใหม่อีก 2 โรงงาน โดยอาศัย  
หลักการที่ทางราชการมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
เพื่อเป็นการสร้างการมีงานทำให้แก่ประชาชนในภาคนี้ให้มากยิ่งขึ้น

โดยที่ขณะนี้ มีโรงงานน้ำตาลที่เปิดดำเนินการแล้ว 42 โรงงานมีกำลัง  
ผลิต 190,270 ตันอ้อยต่อวัน ถ้าหากใช้เวลาการทำงาน 130 วันจะต้องใช้อ้อย  
ถึง 28.5 ล้านตัน และมีผู้ขอต้งโรงงานและขยายโรงงานน้ำตาลที่ยังไม่ได้รับ  
การพิจารณาจนถึงปัจจุบันรวม 40 รายรวมกำลังการผลิต 246,000 ตันอ้อย/วัน  
ถ้ารวมกับกำลังผลิตที่ได้รับอนุมัติไปแล้วก็จะเป็น 485,722 ตันอ้อย/วัน ถ้า  
ใช้เวลาทำการผลิต 150 วัน จะใช้อ้อยถึง 75 ล้านตันเทียบกับปริมาณอ้อยในฤดู  
การผลิตปีนี้ประมาณ 23 ล้านตัน ในฐานะที่ประเทศไทยต้องพึ่งตลาดโลกซึ่งขณะนี้กำลังเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด จึงเป็นการยากที่ประเทศไทยจะได้รับโควตา  
ส่งออกตามความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศเกินกว่าปีละ 1 ล้านตัน  
ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยจะผลิตน้ำตาลได้ไม่เกินปีละ 1.6 ล้านตัน รวม  
อ้อยประมาณ 20 ล้านตัน กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานในขณะที่เกิดภาวะ  
น้ำตาลล้นตลาด เช่นนี้ จึงตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาคำขออนุญาตตั้งและขยาย  
โรงงาน คณะทำงานพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเป็นต้องกำหนดนโยบายในการ  
ตั้งและขยายโรงงานให้แน่นอน เพื่อใช้ในการตัดสินใจขอต้งและขยายโรงงานที่  
ได้รับมาแล้ว และที่จะได้รับอีกในอนาคต และได้เสนอความเห็นเพื่อทางราช  
การพิจารณากำหนดนโยบาย กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้นำเสนอคณะกรรมการ  
พิจารณานโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลพิจารณาในคราวประชุม ครั้งที่  
6/2519 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2519 และ ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน  
2519 คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้กำหนดนโยบายดังนี้.-

1. ห้ามตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีกเป็นเวลา 5 ปี ตามระยะเวลา

ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 สำหรับผู้ที่ยื่นขอมาและยังไม่ได้รับการพิจารณา 48 ราย รวมถึงรายสุดท้ายที่ นายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในคณะรัฐบาลชุดก่อนได้อนุมัติ แต่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ก่อนที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะดำเนินการนั้น ให้ยกเลิกคำขอต้งหมดและเมื่อใกล้จะครบกำหนด 5 ปี ควรจะได้พิจารณาทบทวนนโยบายนี้อีกครั้งหนึ่ง

2. ห้ามย้ายโรงงานน้ำตาลจากที่เดิมตามใบอนุญาตที่มีอยู่หรือที่ได้รับอนุมัติในหลักการไปแล้ว เพื่อป้องกันมิให้มีการทำลายภาวะสิ่งแวดล้อมและห้ามมิให้เปลี่ยนมือเพื่อป้องกันมิให้นำใบอนุญาตไปขายต่อ

3. ห้ามขยายโรงงานน้ำตาล ซึ่งตั้งอยู่ในเขตที่จะมีปัญหาภาวะสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเขตริมแม่น้ำแม่กลองและริมแม่น้ำท่าจีน เนื่องจากค่าออกซิเจนของน้ำในแม่น้ำมีอยู่อย่างจำกัด ถ้าหากโรงงานน้ำตาลใดขยายโดยผลการให้ลงโทษสถานหนัก

4. ให้กำหนดขั้นตอนและเงื่อนไขในการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลที่ได้รับอนุมัติในหลักการให้ตั้งหรือขยายไปแล้ว เพื่อให้ดำเนินการให้เสร็จเรียบร้อยภายใน 2 ปี สำหรับโรงงานน้ำตาลที่ได้รับอนุมัติก่อนปี 2519 และภายใน 3 ปี สำหรับโรงงานน้ำตาลที่ได้รับอนุมัติตั้งแต่ปี 2519

5. ห้ามโรงงานน้ำตาลที่ได้รับอนุมัติในหลักการไปแล้วขยายกำลังการผลิตจากที่ได้รับอนุมัติ หากมีการฝ่าฝืนจะพิจารณาลงโทษสถานหนักตามแต่คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลจะเห็นสมควร

6. สำหรับโรงงานน้ำตาลขนาดเล็กซึ่งตั้งอยู่อย่างอิสระในจังหวัดภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีกำลังการผลิตน้อยและประสิทธิภาพต่ำควรจะมีโอกาสปรับปรุงขยายกำลังการผลิตเป็นกรณีพิเศษ โดยให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับขนาด ที่จะขยายขึ้นตามสภาพระยะเวลา และขั้นตอนของการขยาย คณะกรรมการฯ มอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้พิจารณากำหนดและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอขยายไปทางคณะรัฐมนตรี ได้มี

การประชุมปรึกษาหารือกัน และเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2530 ก็มีการลงมติ  
อนุมัติให้กำหนดนโยบายในเรื่องนี้ 15

ในภาวะน้ำตาลตลาดโลกดีขึ้นผลผลิตที่ออกมามีความต้องการของตลาด  
ก็มากตาม ดังนั้นโรงงานต่างๆ จึงพยายามที่จะตั้งหรือขยายกำลังผลิต  
โดยคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการกับโรงงานน้ำตาลทรายที่ตั้งหรือขยายกำลังผลิตที่  
ไม่ได้รับอนุญาต คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 16

## (2) การวางแผนการผลิต

### 2.1 ด้านกำลังการผลิต 17

โดยที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอดีตขาดระเบียบและระบบ  
การบริหารที่ชัดเจนการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยของเกษตรกรชาวไร่อ้อย หรือ  
การขยายกำลังการผลิตของโรงงานเป็นไปตามภาวะตลาดของน้ำตาลแต่ขาดการ  
วางแผนที่ดี หรือไม่มีแผนระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาอันอาจเกิดขึ้นในแต่ละปีได้  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นใหม่หรือการขยายกำลังการผลิตของ  
โรงงาน ได้ดำเนินไปอย่างขาดระเบียบทำให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด ราคา  
อ้อยตกต่ำ จนถึงบางครั้งโรงงานบางกลุ่มขาดสภาพคล่องทางการเงินจนไม่มี  
.....

15 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. นโยบายเกี่ยวกับการตั้งและขยาย  
โรงงานน้ำตาล. สร.0202//141 ลว. 7 มกราคม 2520.

16 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. การดำเนินการกับโรงงาน  
น้ำตาลทรายที่ตั้งหรือขยายกำลังผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต. ที่ สร.0202/32152  
ลว. 22 ธันวาคม 2532.

17 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. นโยบายเกี่ยวกับการตั้งและ  
ขยายโรงงานน้ำตาล. ที่ สร.0202/161 ลว. 7 มกราคม 2520.

เงินทุนเพียงพอที่จะจ่ายค่าอ้อยให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อย รัฐบาลจึงต้องเข้าแทรกแซงด้วยการกำหนดนโยบายเป็นระยะๆ มาตั้งแต่ปี 2495 แต่ขาดการปฏิบัติอย่างจริงจังจึงทำให้ปัญหาต่าง ๆ ยังคงมีมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี 2520 เป็นต้นมา

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2520 ได้มีมติกำหนดเป็นนโยบายห้ามมิให้มีการตั้ง ขยายกำลังการผลิตและย้ายสถานที่ที่ได้รับอนุญาตไว้เดิม ทั้งนี้เนื่องมาจากภาวะน้ำตาลล้นตลาด ราคาตลาดโลกตกต่ำ ราคาอ้อยต่ำ และปัญหาภาวะสิ่งแวดล้อมโรงงานเป็นสำคัญ และห้ามเปลี่ยนมือใบอนุญาตด้วย เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับอนุญาตนำใบอนุญาตไปขายต่อ

ต่อมาปรากฏว่ายังมีการฝ่าฝืนอยู่ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 กำหนดนโยบายเป็นมาตรการลงโทษโรงงานน้ำตาลที่ตั้ง/ขยายโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยให้ปรับต้นละ 1,000.-บาท ตามจำนวนกำลังการผลิตที่เพิ่มขึ้น และให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาค่าเสียหายเกี่ยวกับการจำกัดการตั้งโรงงานน้ำตาล และได้ปรับปรุงมาตรการนี้อีกครั้งหนึ่งตามมติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2525 ปรับปรุงมาตรการลงโทษโรงงานน้ำตาลที่ตั้ง/ขยายโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเดิมปรับต้นละ 1,000.-บาท เป็นต้นละ 3,000.-บาท 18

ในปี 2524 ได้ทบทวนมติเมื่อปี 2520 และได้กำหนดเป็นนโยบายเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2524 อนุญาตให้โรงงานน้ำตาลในจังหวัดอุดรธานีขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากปริมาณอ้อยมีมากขึ้นไม่สอดคล้องกับกำลังการผลิตของโรงงานที่มีอยู่ พร้อมกันนี้ได้กำหนดเป็นนโยบายให้มีการ.....

18 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. การดำเนินการกับโรงงานน้ำตาลทรายที่ตั้งหรือขยายกำลังผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต. ที่ สร.0202/32152  
 ลว.22 ธันวาคม 2529.

โยกย้ายโรงงานน้ำตาลจากภาคที่มีอ้อยไม่เพียงพอไปสู่ภาคที่มีอ้อยมากเกินไป 19  
 ต่อมาเมื่อปี 2529 ได้ทบทวนเกี่ยวกับการห้ามเปลี่ยนมือใบอนุญาตตั้ง  
 และประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากโรงงานบางกลุ่มขาดสภาพคล่องทางการเงิน  
 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีทุนเพียงพอเข้าดำเนินกิจการต่อคณะรัฐมนตรี  
 จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2529 อนุญาตให้โอนใบอนุญาตประกอบกิจการ  
 โรงงานได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามคำ  
 แนะนำของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>20</sup> การกำหนดนโยบายของรัฐบาล  
 นั้นได้มีการพิจารณาสถานการณ์ต่างๆ เป็นระยะ ๆ เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับข้อ  
 เท็จจริงของสถานการณ์ต่างๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย และ  
 นโยบายดังกล่าวนี้ได้ถือปฏิบัติเรื่อยมาจนถึงปี 2532 จึงได้มีการพิจารณาทบทวน  
 นโยบายดังกล่าวเนื่องจากสถานการณ์ต่างๆ ตลอดจนระบบการบริหารของ  
 อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้เปลี่ยนแปลงไป

ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดเป็นนโยบายเกี่ยวกับการตั้งขยาย  
 กำลังการผลิต และย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลทรายไว้ ดังนี้.--

มติเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2525 มอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
 อุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีกระทรวง  
 พาณิชยกรรมร่วมกันพิจารณาเรื่องนี้ในภาพรวมอีกครั้งหนึ่ง โดยให้พิจารณาทั้งสภาวะ  
 กำลังผลิตของโรงงานน้ำตาลและผลผลิตอ้อยในปัจจุบันกำลังการผลิตของโรงงาน

.....

19 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. การดำเนินการกับโรงงานน้ำตาล  
 ทรายที่ตั้งหรือขยายกำลังผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต. ที่ สร.0202/1394  
 ลว. 20 ธันวาคม 2524.

20 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ห้ามเปลี่ยนมือใบอนุญาตตั้ง  
 และประกอบกิจการโรงงาน. ที่ นร.0202/562 ลว. 9 มกราคม 2529.

ที่จะตั้งขึ้นใหม่ หรือการขยายกำลังการผลิตและราคาน้ำตาล แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายด่วน

สำหรับการย้ายโรงงานน้ำตาลจากแหล่งที่ปลูกอ้อยไม่พอไปสู่แหล่งที่มีอ้อยมากเกินไป โดยไม่ขยายกำลังการผลิต โดยที่เป็นอำนาจของหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรมอยู่แล้ว<sup>21</sup>

ซึ่งต่อมาหลังจากที่ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการ 3 กระทรวง ได้ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2532 แล้ว ได้เสนอแนวความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับการตั้ง ขยายกำลังการผลิตและย้ายสถานที่ตั้งโรงงาน รวม 4 ประการ คือ

- (1) ไม่อนุญาตให้มีการตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นใหม่
- (2) อนุญาตให้ย้ายโรงงานน้ำตาลทรายจากเขตที่มีปริมาณอ้อยไม่เพียงพอไปสู่เขตที่มีปริมาณอ้อยมีมากเกินไป และให้มีโอกาสขยายกำลังการผลิตได้ตามความเหมาะสมของปริมาณอ้อยในเขตที่จะไปตั้งใหม่ด้วย
- (3) อนุญาตให้โรงงานน้ำตาลทรายที่มีอยู่เดิมที่ตั้งอยู่ในเขตที่มีปริมาณอ้อยมากเกินกว่ากำลังการผลิตของโรงงานที่มีอยู่ ขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้นได้ตามความเหมาะสมกับปริมาณอ้อยในเขตนั้น ๆ
- (4) การดำเนินการตามข้อ(2) และข้อ(3) ต้องเป็นไปในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น

ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2532 ได้มีมติเห็นชอบให้กำหนดแนวนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้ง ขยายกำลังการผลิตและย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มเติมตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอทั้ง 4 ข้อ .....

<sup>21</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. กำลังการผลิตของโรงงานที่จะตั้งขึ้นใหม่ หรือการขยายกำลังการผลิต. ที่ นร.0202/12541 ลว 21 สิงหาคม 2532.

และให้ถือปฏิบัติต่อไป โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าของเรื่องและดำเนินการไปได้ส่วนการขยายกำลังการผลิตให้กระทรวงอุตสาหกรรมหรือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย<sup>22</sup>

## 2.1 ผลผลิต

นับตั้งแต่ฤดูการผลิต 2520/21 อันเป็นปีที่นโยบายการห้ามตั้ง และขยายโรงงานน้ำตาลของรัฐบาลได้มีผลใช้บังคับแล้ว ปริมาณผลผลิตน้ำตาลของประเทศได้เพิ่มขึ้นโดยลำดับจนถึงปัจจุบัน<sup>23</sup> กล่าวคือ 1.584 ล้านตันในปี 2520/21 แล้วเพิ่มเป็น 20678 ล้านตัน ในปี 2524/25 เพิ่มขึ้นกว่า 1 เท่าตัว ซึ่งเป็นการเพิ่มตามปริมาณอ้อยที่เพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าประสิทธิภาพในการผลิตยังคง 80 กิโลกรัมเศษ/ตันอ้อย ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ผลิตที่สำคัญ ๆ เช่น คิวบา หรือออสเตรเลีย จนกระทั่งในปีการผลิต 2525/26 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลกำหนด เป็นนโยบายให้นำระบบการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแทนการซื้อขายอ้อยด้วยน้ำหนัก ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตอยู่ในระดับ 92.67 กิโลกรัมตันอ้อย ในขณะที่ผลผลิตน้ำตาลเท่ากับ 2.213 ล้านตัน ลดลงกว่าปีที่ผ่านมาเล็กน้อย เนื่องจากปริมาณอ้อยได้ลดลงเพราะภาวะฝนแล้ง และหลังจากนั้นจนถึงปัจจุบันผลผลิตน้ำตาลได้

.....

<sup>22</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ขยายกำลังการผลิตและย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาล. ที่ นร. 0202/16323 ลว. 12 ตุลาคม 2532

<sup>23</sup> สำนักเลขาธิการคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ลว.1 สิงหาคม 2534 หน้า 12.

เพิ่มขึ้นโดยลำดับเป็น 2.535 ล้านตัน ในปี 2529/30 และ 3.815 ล้านตัน ในปี 2533/34 โดยประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา อยู่ในระดับ 99 กิโลกรัม/ตันอ้อย

### (3) กระบวนการผลิต

อุตสาหกรรมโรงงานน้ำตาล ได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วแต่นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนี้ ยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาระยะยาว นโยบายส่วนใหญ่ที่กำหนดขึ้นก็เพื่อที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นปี ๆ ไป ซึ่งแต่ละปีปัญหาก็จะแตกต่างกันออกไป ปัญหาก็จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี เพื่อที่จะลดปัญหาต่าง ๆ รัฐบาลจะจัดระเบียบต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีแบบแผนที่ดี ไม่ว่าจะเป็นองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการอุตสาหกรรมส่วนนี้ ตลอดจนองค์กรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลควร จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้น

#### 3.1 การรับซื้ออ้อยจากเกษตรกร

การกำหนดราคาอ้อยของประเทศก่อนนำระบบการบริหารด้วย ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ คือ ก่อนฤดูการผลิตปี 2525/26 เป็นการกำหนดราคาด้วยวิธีการตกลงราคาระหว่างฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ประสานงาน ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแต่ละฤดูการผลิต และนับตั้งแต่ฤดูการผลิต 2525/26 เป็นต้นมาจึงใช้การกำหนดราคาด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ ในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล ราคาอ้อยก่อนฤดูการผลิตปี 2525/26 จึงเป็นราคาที่เป็นไปตามปริมาณผลผลิตอ้อยของประเทศสถานการณ์น้ำตาลของโลกและความสามารถในการแทรกแซงราคาของรัฐบาล มิได้เป็น



ราคาที่กำหนดขึ้นจากกลไกของตลาด ราคาจึงต่ำบ้างสูงบ้างไม่แน่นอน ต่อมาภายหลังจากรับระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้แล้ว ราคาอ้อยที่จะต้องกำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงเป็นราคาที่มีเสถียรภาพมากขึ้นและเป็นไปตามสภาวะตลาด

สำหรับราคาอ้อยนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายของประเทศประสบกับปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ รัฐบาลจึงเข้าแทรกแซงด้วยวิธีการลดและงดเว้นการเรียกเก็บภาษีมาโดยตลอด ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2519/20 เป็นต้นมา โดยสืบเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น พุงราคาอ้อย ฝนแล้ง ราคาตลาดโลกต่ำ ต่อมานับจากฤดูการผลิตปี 2525/26 ซึ่งเป็นปีที่ได้มีการกู้เงินจำนวน 78 ล้านเหรียญสหรัฐ จากธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ มาเพื่อพุงราคาอ้อย การลดและงดเว้นการเรียกเก็บภาษีของรัฐบาลจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว และพุงราคาอ้อยไปในคราวเดียวกันด้วย

เพื่อความเหมาะสมกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย และเพื่อใช้เป็นนโยบายในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำแนวนโยบายดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2525 และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม<sup>24</sup> โดยให้มีการกำหนดราคารับซื้ออ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลจากรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวที่ใช้บริโภคในประเทศ และน้ำตาลทรายที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ทั้งหมด ในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อย และร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล และเพื่อให้มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ จึงได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511<sup>25</sup> ออกประกาศ เรื่องการกำหนดปริมาณ

-----  
<sup>24</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในฤดูการผลิต ปี 2525-2526 ที่ สร.0206/18300 ลว.1 ตค.25

<sup>25</sup> มาตรา 14 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

การผลิตน้ำตาลทรายและเงื่อนไขพร้อมราคาในการรับซื้ออ้อยสำหรับปีการผลิต 2525/2526 และปีการผลิต 2529/2530<sup>26</sup> ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525

ต่อมาได้มีการประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องเดียวกัน ขณะนั้นโรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในเงื่อนไขและราคาที่กำหนดไว้ในประกาศข้อ 9 ความว่า "ให้โรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อย โดยการคำนวณราคาอ้อยในหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทราย ทั้งภายในและต่างประเทศในแต่ละฤดูกาลผลิตในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่ ร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล " โดยทุกโรงงานเห็นสมควรปรับปรุงตามประกาศดังกล่าวเพื่อความเหมาะสมได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>27</sup>

ขณะเดียวกันให้ยกเลิกความในข้อ 5 ถึงข้อ 11 แห่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายและเงื่อนไข และราคา ในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530 ฉบับลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

-ให้โรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในเงื่อนไข และราคาที่กำหนดตามประกาศนี้ ตลอดฤดูกาลผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530

.....

26 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 166, วันที่ 5 พฤศจิกายน 2525.

27 กระทรวงอุตสาหกรรม. ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายและเงื่อนไข และราคาในการรับซื้ออ้อยปี 2525-2530, ฉบับลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525.

-ให้โรงงานน้ำตาลทำการรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อย โดยการคำนวณราคาอ้อยในหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายใน และต่างประเทศในแต่ละฤดูการผลิตในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่ ร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล ตามสูตรการคำนวณราคาอ้อย

-เพื่อประโยชน์ในการคำนวณรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศในแต่ละฤดูการผลิต ให้โรงงานน้ำตาลปฏิบัติดังนี้. -

โดยทำการส่งมอบน้ำตาลทราย โคควต้า ข แกบบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมของชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และกระทรวงอุตสาหกรรมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2525 เป็นผู้รับมอบเพื่อจำหน่ายไปยังต่างประเทศ ซึ่งน้ำตาลทรายดิบที่ส่งมอบต้องมีคุณภาพดังนี้

- ก. โพลาริเซชัน ( Polarization ) ไม่น้อยกว่า 97.00
- ข. ความชื้น ( Moisture ) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.60
- ค. ค่าสี ( Colour value ) ไม่มากกว่า 5000 หน่วย

การที่รัฐยังต้องออกประกาศ เรื่อง การกำหนดราคาของอ้อย ก็เพื่อให้ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในการรับซื้ออ้อยพร้อมกระนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์มากที่สุด ความพอดีในระหว่างการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ก็ย่อมให้อยู่ในความสมดุลระดับหนึ่งเท่านั้น

#### (4) กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อย

คณะกรรมการบริหารน้ำตาลทรายมีหน้าที่พิจารณากำหนด วันเริ่มต้นการหีบอ้อยเพื่อประโยชน์ทั้งสองฝ่ายคือชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล จะเหมือนกันดังเช่นในปีฤดูการผลิต 2535/2536 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (11) และมาตรา 18 แห่งพระราช

บัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีผู้รักษา  
การตามพระราชบัญญัตินี้ ๘ โรงงานต่างๆ ในแต่ละภาคจะเริ่มหีบอ้อยผลิต  
น้ำตาลตามมติของคณะกรรมการบริหารดังนี้.-

ภาคเหนือ ( วันเริ่มต้นการหีบอ้อย )

1. บริษัท โรงงานน้ำตาลเชียงใหม่ จำกัด (16/12/35)
2. บริษัท โรงงานวนชัยอุตสาหกรรม จำกัด (16/12/35)
3. โรงงานน้ำตาลลำปาง กรมโรงงานอุตสาหกรรม (16/12/35)
4. โรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์ กรมโรงงานอุตสาหกรรม (20/11/35)
5. บริษัท โรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จำกัด (20/11/35)
6. บริษัท โรงงานน้ำตาลทรายกำแพงเพชร จำกัด (10/12/35)
7. บริษัท โรงงานน้ำตาลทรายมิตรสยาม จำกัด (10/12/35)
8. บริษัท โรงงานรวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด(20/11/35)
9. บริษัท โรงงานน้ำตาลเกษตรไทย จำกัด (20/11/35)
10. บริษัท โรงงานน้ำตาลนครเพชร จำกัด (10/12/35)

ภาคกลาง ( วันเริ่มต้นการหีบอ้อย )

11. บริษัท โรงงานน้ำตาลรีไฟน์ชัยมงคล จำกัด (1/12/35)
12. บริษัท โรงงานน้ำตาลมิตรผล จำกัด (1/12/35)
13. โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี กรมโรงงานอุตสาหกรรม (20/11/35)

.....

28 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 142, ลงวันที่ 5  
พฤศจิกายน 2535.

14. บริษัท โรงงานน้ำตาลสิงห์บุรี จำกัด (20/11/35)
15. บริษัท โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล ที.เอ็น. จำกัด (20/11/35)
16. บริษัท โรงงานน้ำตาลสระบุรี จำกัด (20/11/35)

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ( วันเริ่มต้นการหีบอ้อย )

17. บริษัท โรงงานรวมเกษตรกรอุตสาหกรรม จำกัด (10/11/35)
18. บริษัท โรงงานน้ำตาลขอนแก่น จำกัด (10/11/35)
19. บริษัท โรงงานน้ำตาลบุรีรัมย์ จำกัด (10/11/35)
20. บริษัท โรงงานน้ำตาลสหเรือง จำกัด (10/11/35)
21. บริษัท โรงงานน้ำตาลเกษตรผล จำกัด (10/11/35)
22. บริษัท โรงงานน้ำตาลกุมภวาปี จำกัด (10/11/35)
23. บริษัท โรงงานน้ำตาลทรายขาวเริ่มอุดม จำกัด (10/11/35)

และให้โรงงานน้ำตาลต่างๆ เริ่มต้นเปิดหีบอ้อยผลิตน้ำตาลภายใน 7 วันนับจากวันที่กำหนดไว้ ในกรณีที่วัสดุวิสัยที่ไม่สามารถเปิดหีบได้ตามกำหนดจะต้องแจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล เพื่อให้เป็นไปตามประกาศของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

#### (5) ชนิดและปริมาณผลผลิตน้ำตาลทราย

อุตสาหกรรมในการผลิตน้ำตาลทรายภาคนี้ รัฐได้ทำการแทรกแซงในการผลิตโดยอาศัยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยมีการกำหนดให้แต่ละโรงงานผลิตและได้กำหนดเป้าหมายน้ำตาลชนิดต่าง ๆ ตามท้ายประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ดังนี้, -

1. น้ำตาลทรายโควต้า ก. หมายถึง น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์สำหรับบริโภคในประเทศ จำนวน 9,800,000 กระสอบ
2. น้ำตาลทรายโควต้า ข. หมายถึง น้ำตาลทรายดิบ จำนวน 6,000,000 กระสอบที่โรงงานน้ำตาลจะต้องส่งมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อการส่งออกนอกราชอาณาจักร
3. น้ำตาลทรายโควต้า ค. หมายถึง น้ำตาลทรายดิบ/น้ำตาลทรายขาว หรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ สำหรับการส่งออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาจจะมีจำนวนมากหรือน้อยกว่าปริมาณจัดสรรนี้ ขึ้นอยู่กับปริมาณผลผลิตอ้อยในปีการผลิตนี้

โดยให้เหตุผลในการกำหนดชนิดและปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานน้ำตาลผลิตในฤดูกาลผลิต 29 และในปัจจุบันปริมาณอ้อยได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่ได้ประมาณการไว้จากขั้นต้น ดังนั้นเพื่อให้การผลิตน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รวมทั้งก่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างโรงงานน้ำตาล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (13) และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจึงให้กำหนดชนิด และปริมาณน้ำตาลทรายที่โรงงานน้ำตาลต่างๆ จะต้องทำการผลิตในฤดูกาลผลิต

และโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้จัดสรรให้แก่โรงงานน้ำตาลผลิตตามกำหนดโควต้าต่างๆ ก็เพื่อที่จะให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานน้ำตาลที่จะทำการผลิตและความสามารถกำลังการผลิตของเครื่องจักร ดังนั้น

.....

29 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 5, ลงวันที่ 16  
เมษายน 2535.

เรื่องบัญชีจัดสรรปรับปรุงก็ให้เป็นตามความจริงของสภาพที่อ้อยบ่อนเข้าโรงงาน  
และในการผลิตจริง

### 1.3 การจัดระเบียบน้ำตาลทรายเกี่ยวกับการกระจายผลผลิตไปสู่ผู้ บริโภค

#### (1) การบริโภคภายในประเทศ 30

การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศรวมทั้งการใช้น้ำตาลทรายเป็น  
วัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น ยา และอาหาร ฯลฯ ที่ผ่านมามาตั้งแต่ปี 2514  
จนถึงปี 2520 อยู่ในระดับ 3.0 - 5.5 แสนตัน และหลังจากนั้นปริมาณการ  
บริโภคได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงระดับ 8.20 แสนตันในปี 2531 และเป็น 1.02  
ล้านตันในปี 2533 ภัยในปี 2534 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้  
กำหนดให้ผลิตน้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไว้เพื่อการจำหน่าย  
ภายในประเทศเป็นจำนวน 1.08 ล้านตัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มของ  
การบริโภคน้ำตาลภายในประเทศแต่เดิมในช่วงปี 2520 - 2529 อยู่ในระดับ  
ร้อยละ 3 ต่อปี และหลังจากนั้นปริมาณการบริโภคภายในประเทศได้มีอัตราการ  
เพิ่มประมาณร้อยละ 10 แต่ก็ยังเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับผลเมือง  
ของประเทศที่มีอยู่ไม่น้อยกว่า 55 ล้านคน อัตราการบริโภคน้ำตาลทรายใน  
ปัจจุบันยังคงอยู่ในระดับ 13 - 14 กิโลกรัม/คน/ปี เท่านั้น ยังต่ำกว่ากลุ่ม  
ประเทศอื่นๆ อีกมาก

.....

30 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล. อุตสาหกรรมอ้อยและ  
น้ำตาลทรายของไทย. 1 สิงหาคม 2534 หน้า 13.

## (2) การส่งออก 31

การส่งออกน้ำตาลทรายของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการส่งออกในรูปแบบของน้ำตาลทรายดิบในช่วงปี 2514 - 2518 ปริมาณการส่งออกของไทยอยู่ในระดับ 1.45 - 5.84 แสนตัน มูลค่า 0.330 - 5.234 พันล้านบาท และตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมาปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยได้เพิ่มขึ้นกว่าเดิม 1 เท่าตัว จนกระทั่งปี 2531 กล่าวคือ อยู่ในระดับ 1.0 - 1.9 ล้านตัน แต่มูลค่าการส่งออกก็ยังอยู่ในระดับ 3.844 - 9.786 พันล้านบาท ยกเว้นในปี 2523 ซึ่งประสบภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรงทำให้ปริมาณการส่งออกลดลงเหลือเพียง 4.463 แสนตัน มูลค่าการส่งออก 2.914 พันล้านบาท และในปี 2525 ซึ่งเป็นปีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้กระเตื้องขึ้นบ้างทำให้มูลค่าการส่งออกเพิ่มเป็น 12.849 พันล้านบาท จากปริมาณที่ส่งออก 1.968 ล้านตัน ทั้งนี้ภาวะความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกทำให้ในบางฤดูกาลผลิต แม้ว่าจะมีปริมาณการส่งออกมากก็ตามและมูลค่าจะอยู่ในระดับต่ำมาก เช่น ในปี 2521 ที่มีปริมาณการส่งออกเท่ากับ 1.002 ล้านตัน แต่มูลค่าการส่งออกมีเพียง 3.844 พันล้านบาทเท่านั้น

ต่อมาในปี 2532 ปริมาณและมูลค่าการส่งออกของไทยได้เพิ่มจากปี 2531 ถึง 1 เท่าตัว คือ 1.880 ล้านตัน เป็น 2.974 ล้านตัน โดยที่มูลค่าการส่งออกในปี 2531 เท่ากับ 9.786 พันล้านบาท เป็น 19.105 พันล้านบาทในปี 2532 และสำหรับในปี 2534 นี้ คาดว่าปริมาณการส่งออกจะอยู่ในระดับ 2.7 ล้านตัน มูลค่า 15.400 พันล้านบาท จากประมาณการราคาน้ำตาลในตลาดโลกระหว่าง 9 - 10 เซ็นต์/ปอนด์ ปริมาณและมูลค่าการส่งออกของไทยในระยะ 10 ปี ที่ผ่านมามีอัตราการเพิ่มมากกว่า 2 เท่าตัว โดยเฉพาะ

.....



อย่างยิ่งภายหลังจากที่รัฐบาลได้เปลี่ยนระบบบริหารของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายจากการซื้อขายอ้อย โดยการชั่งน้ำหนักไปเป็นระบบการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว และคาดว่าจะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต

การขยายตัวของปริมาณการบริโภคภายในประเทศการส่งออกของไทยนับได้ว่ามีอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับที่น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ได้นำระบบการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในอุตสาหกรรมนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีความเป็นระเบียบและระบบมากขึ้น แม้ว่ายังคงเป็นภาระแก่รัฐบาลอยู่บ้างก็ตาม เนื่องจากไทยยังไม่สามารถดำเนินการลดต้นทุนการผลิตทั้งอ้อยและน้ำตาลทรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาและวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ในด้านราคาอ้อย การขาดแคลนน้ำตาลทรายหรือน้ำตาลล้นตลาด ก็แทบจะไม่เกิดขึ้นเลยในช่วงระยะเวลาที่ใช้ระบบบริหารดังกล่าว มิฉะนั้นแล้วก็อาจประสบกับปัญหาเช่นเดียวกันกับประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งในอดีตเป็นผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของโลก แต่ในปัจจุบันกลับต้องเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศของตน ทั้งนี้เนื่องจากความไม่มีระเบียบและระบบทำให้การผลิตน้ำตาลทรายของประเทศทั้ง 2 ต้องล้มเหลวไปในที่สุด

### (3) ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ

ในปัจจุบันราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อบริโภคภายในประเทศของไทยยังคงจำหน่ายในอัตราที่โลกรั่มละ 12 บาท สำหรับน้ำตาลทรายขาวธรรมดา และ 13 บาท สำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ซึ่งเป็นราคาที่มีส่วนช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร้อ้อยจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 ครอบครัว ให้สามารถดำรงชีพอยู่ด้วยการปลูกอ้อย และน่าจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าการที่ประเทศไทยจะต้องเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลทรายมาบริโภคภายในประเทศ หากระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายล้มเหลว ในขณะที่เดียวกันก็เป็นราคาที่ต่ำกว่า

ประเทศอื่นๆ ที่เป็นทั้งประเทศผู้ส่งออกและนำเข้าที่สำคัญๆ อีก 25 ประเทศคงมีเพียงประเทศมาเลเซียและอินเดียเท่านั้น ที่ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศต่ำกว่าของประเทศไทย กล่าวคือ มาเลเซียกิโลกรัมละ 10.43 บาท และอินเดียเฉลี่ยกิโลกรัมละ 10.85 บาท และประเทศที่ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายอยู่ในระดับเดียวกันกับประเทศไทยโดยมีราคาแพงกว่าเล็กน้อย คือ ประเทศอาฟริกาใต้กิโลกรัมละ 13.93 บาท ส่วนที่เหลืออีก 25 ประเทศนั้นราคาต่ำสุดกิโลกรัมละ 14.94 บาท จนถึงสูงสุดคือประเทศญี่ปุ่นกิโลกรัมละ 42.67 - 50.72 บาท

## 2. การแทรกแซงการเพาะปลูกอ้อยโดยพระราชบัญญัติ

### 2.1 พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

องค์การชาวไร่อ้อย อดีตที่ผ่านมาก็เป็น เช่นเกษตรกร อาชีพอื่น กล่าวคือเมื่อคิดว่าพื้นที่ของตนหรือภูมิอากาศในท้องถิ่นของตนเหมาะสม ก็จะปลูกพืชชนิดใด หรืออาชีพบรรพบุรุษของตนเป็นอย่างไร ก็จะยึดถือสืบต่อกันมาเรื่อย ๆ จนถึงจุดหนึ่งที่ภาคการเกษตรถูกดึงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของภาคตลาดพื้นที่เพาะปลูกพืชชนิดหนึ่ง ๆ จึงแปรผันตามราคาและความต้องการของพืชชนิดนั้น ๆ ในฤดูกาลที่ผ่านมา ซึ่งอ้อยก็มีประวัติความเป็นมาเช่นเดียวกับพืชชนิดอื่น เมื่อพิจารณาประกอบจากที่ผ่านมาจะพบว่าช่วงปี พ.ศ. 2480-2496 อันเป็นระยะที่ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล เพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ รัฐบาลจึงเริ่มกำหนดนโยบายแทรกแซงด้วยการเริ่มส่งเสริมให้มีการเพิ่มพื้นที่การปลูกอ้อย เพื่อนำไปผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ แต่น่าจะเป็นนโยบายที่ประสบผลในเชิงปริมาณเท่านั้น เพราะแม้จะมีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกอ้อยจะได้ผลผลิตอ้อยมากขึ้น แต่กลับประสบปัญหา

ในเรื่องอ้อยมีคุณภาพต่ำ เนื่องจากไม่มีการพัฒนาพันธุ์จนทำให้อ้อยประสบปัญหา ราคาตกต่ำราคาต้นทุนการผลิตจนไม่สามารถแข่งขันกับน้ำตาลทรายที่ผลิตจากนอก ประเทศได้และยังคงประสบปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องต่อมา เนื่องจากรัฐบาล ไปมุ่งเน้นให้การส่งเสริมในเรื่องเงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกภายใต้พระราช บัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 อันน่าจะสะท้อนถึงการแก้ปัญหาให้ ถูกจุด ในกรณีที่น่าเงินเรียกเก็บเป็นค่าส่งเคราะห์การผลิตน้ำตาลเกือบร้อยละ 80 ไปใช้ส่งเสริมช่วยเหลือผู้ส่งน้ำตาลทรายออกนอกประเทศ<sup>32</sup>

## 2.2 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511

การแทรกแซงของรัฐในเรื่องการปลูกอ้อยเริ่มมีขึ้นจาก ความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญในการส่งเสริมและปรับปรุงพันธุ์อ้อยขณะ เดียวกัน ก็เริ่มที่จะต้องการเน้นที่คุณภาพมากกว่าปริมาณ นโยบายควบคุมพื้นที่ปลูกอ้อย จำกัดขึ้นแม้จะมีได้ เครื่องครัดนักภายใต้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งมีองค์การดำเนินการคือ

- คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ที่ประกอบด้วย ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือกิจการเกี่ยวกับไร้อ้อย โดยมีหน้าที่สำคัญได้แก่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ผู้ทำไร้อ้อย ศึกษา

.....

<sup>32</sup> นันทนา นันทวาริภาศ, การเมืองเรื่องอ้อยและน้ำตาล, สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532. หน้า 65.

อ้อย ทดลองเพื่อปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลิตผลของอ้อย ส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยพันธุ์ดี การใช้ปุ๋ย การป้องกันและปราบปรามโรคและศัตรูพืชให้ถูกต้องตามหลักวิชาการที่ทันสมัย เป็นต้น

- คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบาย และรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร) ซึ่งมีตัวแทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดประกอบเป็นคณะที่ปรึกษา ทำหน้าที่สำคัญคือกำหนดท้องที่ที่ส่งเสริมให้มีการทำไร่อ้อยอันเป็นความพยายามในระดับหนึ่งที่จะกำหนดเขตพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยได้อยู่ภายใต้การควบคุมการส่งเสริมของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติคงเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าแรงจูงใจเรื่องอุปสงค์อุปทานของระบบตลาดจะมีบทบาทชี้้นำปริมาณเนื้อที่เพาะปลูกพืชได้มากกว่าที่จะรอการส่งเสริมของรัฐภายในพื้นที่จำกัดที่คณะกรรมการกำหนด

### 2.3 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

ความชัดเจนของความพยายามในการควบคุมพื้นที่ปลูกอ้อยให้อยู่ในปริมาณตามแผนการผลิตและการตลาดของอ้อย ปรากฏมาในรูปของพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ถึงแม้ว่าโดยภาพรวมของกฎหมายฉบับนี้จะมีหลักการเพื่อใช้กับพืชเกษตรทั่ว ๆ ไป แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าจนถึงปัจจุบัน ได้มีประกาศของคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาเกษตรและสหกรณ์ที่ 1/2523 อยู่เพียงฉบับเดียวเท่านั้น ซึ่งกำหนดให้ผู้เพาะปลูกอ้อยขึ้นทะเบียนการเพาะปลูกกับทางราชการเพื่อควบคุมเนื้อที่เพาะปลูกให้สอดคล้องกับความต้องการตามแผนการผลิตและการตลาด<sup>33</sup> เพื่อรักษาระดับราคาอ้อยให้คุ้มทุนหรือเป็นธรรมแก่เกษตรกร และง่ายต่อการสนับสนุนส่งเสริมทางวิชาการเพื่อให้ได้อ้อยที่มีคุณภาพ

.....

<sup>33</sup> มาตรา 18 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522.

## 2.4 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาพอจะกล่าวได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับอ้อยจึงมีการกำหนดองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมการเพาะปลูกอ้อย และกระบวนการทั่วไปเกี่ยวกับอ้อยต่าง ๆ เช่น พื้นที่เพาะปลูกและอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการ 5 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย 9 คน และผู้แทนโรงงาน 7 คน มีหน้าที่สำคัญคือ กำหนดแผนการเพาะปลูกและผลผลิตอ้อย กำหนดระเบียบเงื่อนไขการขอจดทะเบียนและรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย และอีกหลายประการซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ส่วนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับส่งเสริมการปลูกอ้อย กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสม กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิต ซึ่งควรมุ่งถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนและปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ย 3 ปี ที่ผ่านมาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>34</sup> อาจมองได้ว่า การกำหนดบังคับดังกล่าวเป็นลักษณะควบคุมโดยรัฐที่ชัดเจน และเคร่งครัดอย่างยิ่งในระดับหนึ่ง

## 3. การแทรกแซงของรัฐในการผลิตน้ำตาลทราย

### 3.1 การแทรกแซงของรัฐโดยพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2504 นี้เป็นการเข้าแทรกแซงเป็นไปในทางเชิงสนับสนุนช่วยเหลือของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อย และน้ำตาล

.....

<sup>34</sup> มาตรา 14 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2504.

อ้อยเป็นพืชเกษตรกิจที่สามารถทำน้ำตาลทรายโดยโรงงานน้ำตาลทรายเป็นผู้ผลิต จึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้การดำเนินไปในระบบเศรษฐกิจที่ดีทั้งสองฝ่าย รัฐจึงตรากฎหมายฉบับนี้เพื่อที่จะเข้ามาจัดการหรือแทรกแซงระบบความสัมพันธ์ของภาคเศรษฐกิจโดยตรง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีลักษณะที่ค่อนข้างส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย<sup>35</sup> เพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกจากโรงงานในอัตราที่โลกกรัมละไม่เกิน 1 บาท และเพื่อระบายน้ำตาลออกไปขายนอกประเทศโดยใช้เงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บเป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกส่งเสริมการทำไร่อ้อยและพันธุ์อ้อย และการวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลเมื่อเป็นดังนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงทำให้เกิดแรงจูงใจในการขยายตัวในการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นอย่างมาก ก่อให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด โรงงานน้ำตาลทรายต้องหยุดกิจการการผลิตมีอ้อยตกค้างมากรัฐจึงเข้าไปประกันราคาเพื่อแก้ไขปัญหาที่มาจากพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2508 โดยการกำหนดนโยบายจำกัดการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศเพิ่มปริมาณการผลิตให้พอแก่ความต้องการบริโภคของแต่ละปีเท่านั้น รัฐจึงได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย<sup>36</sup>

.....

35 มาตรา 6 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2504.

36 มาตรา 8 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2504.

### 3.2 การแทรกแซงของรัฐโดยพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย

พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 รัฐได้เข้าแทรกแซงเพื่อที่จะ  
สร้างศักยภาพการค้าระหว่างประเทศแก่ภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย

จุดประสงค์หลักที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ให้ต้นทุนการผลิต  
ต่ำลงเพื่อสามารถแข่งขันทางด้านราคาน้ำตาลทรายที่จะนำออกขายต่างประเทศ  
และอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือต้องมีราคาไม่สูงเกินไปด้วยจนเป็นภาระผู้บริโภค<sup>37</sup>

โดยกำหนดให้มีสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อที่จะทำหน้าที่  
ที่วางแผนและจัดให้มีการผลิตการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลให้สอดคล้องกับภาวะ  
เศรษฐกิจของประเทศ ช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อย<sup>38</sup> นักธุรกิจ  
อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายโดยการเปลี่ยนนโยบายจากการผลิต เพื่อทดแทนการ  
นำเข้าและหันมาเน้นการส่งออก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุง  
วิธีการผลิตให้ดีขึ้น

### 3.2 การแทรกแซงของรัฐโดยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล

ทราย พ.ศ. 2527

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นการ  
เข้าแทรกแซงแบบรวมศูนย์ปัจจัยการผลิตและจัดระเบียบทางเศรษฐกิจอย่างครบ  
วงจรต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายโดยมุ่งจัดระเบียบและโครงสร้าง  
.....

<sup>37</sup> นันทนา นันทวโรภาศ, การเมืองเรื่องอ้อยและน้ำตาล, สารนิพนธ์  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532 หน้า 73.

<sup>38</sup> มาตรา 21 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511.

อุตสาหกรรมเสียใหม่ด้วยการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลมาใช้ เพื่อขจัดความขัดแย้งระหว่างสองฝ่าย ทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนร่วม และรับรู้ในการบริหารและร่วมมือกับทางราชการซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ รับผิดชอบดูแลกิจการทั้งระบบ เป็นการควบคุมตั้งแต่การผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย การจัดจำหน่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศซึ่งจะมีผลถึงการจัดสรรรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ เพื่อจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตขึ้นรวมทั้งการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทั้งใน และนอกประเทศระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาล<sup>39</sup>

จากสภาวะที่รัฐเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างมากได้คลี่คลายไปสู่สภาวะที่รัฐให้อิสระอำนาจแก่ภาคเอกชน ในการควบคุมดูแลระหว่างกัน

#### 4. การพิจารณาการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล

##### 4.1 การแทรกแซงของรัฐที่พิจารณาจากขอบเขตการแทรกแซงเป็นหลัก

.....

<sup>39</sup>มาตรา 32 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504



การแทรกแซงของรัฐที่พิจารณาจากขอบเขตของการแทรกแซงเป็นหลัก ซึ่งแยกพิจารณาออกได้ 3 ประเภท คือการแทรกแซงที่คลุมภาคเศรษฐกิจทุกภาค การแทรกแซงภาคเศรษฐกิจบางภาค และการแทรกแซงกรณีพิเศษ จะเห็นได้ว่า ในภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลนั้น แต่แรกเริ่มที่ประเทศไทย เริ่มมองเห็นความสำคัญของการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มรายได้รวมประชาชาติ ตามแนวการพัฒนาแบบทำให้ทันสมัย(Modernization)การดำเนินการของรัฐต่ออุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลก็เป็นกรณีที่รัฐใช้มาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนในภาคนี้เช่นเดียวกับภาคอุตสาหกรรมอื่น เช่น การสนับสนุนให้มีการเพิ่มผลผลิตน้ำตาล เพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศทดแทนการนำเข้า และเมื่อเห็นว่าต้นทุนการผลิตของน้ำตาลมีราคาสูงกว่าราคานำเข้า ก็มีการตั้งกำแพงภาษีเพื่อรักษาความอยู่รอดของโรงงานน้ำตาล เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นลักษณะการแทรกแซงของรัฐที่มีสภาพทั่วไปครอบคลุมภาคอุตสาหกรรมทุกภาคตามลักษณะแรก ซึ่งดูได้จากพระราชบัญญัติในปี 2504 ซึ่งค่อนข้างเป็นลักษณะของการคุ้มครองต่อภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอื่นๆด้วย

แต่ต่อมาเมื่อพัฒนาการของการรวมตัวในกลุ่มชาวไร่อ้อยสามารถสร้างแรงกดดันต่อโรงงานน้ำตาลจนกระทั่งกระทบต่อความอยู่รอดของภาคเศรษฐกิจส่วนนี้ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม และที่สำคัญมากที่สุดก็คือ อาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคน้ำตาลทรายของผู้บริโภคทั้งประเทศ รัฐจึงเริ่มเข้าแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และการปลูกอ้อยในขอบเขตที่จำกัดภาคเศรษฐกิจนี้เป็นการเฉพาะในหลาย ๆ กรณี ดังพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ที่มีการกำหนดท้องที่ซึ่งส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อย กำหนดปริมาณสูงสุดของน้ำตาลทรายซึ่งแต่ละโรงงานจะผลิตได้ตามฤดูกาลแต่ละปีและกำหนดเงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อยเป็นตัน 40 นอกจากนี้

.....

พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ก็เริ่มมีการจัดทำทะเบียนเกษตรกรที่ประกอบกิจการด้านการเกษตร<sup>41</sup> ซึ่งโดยอำนาจของกฎหมายฉบับนี้ก็มีประกาศคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ที่ 1/2522 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2523 เรื่องกำหนดให้ผู้เพาะปลูกอ้อยขึ้นทะเบียนซึ่งล้วน แต่เป็นการเข้ามายุ่งเกี่ยวแทรกแซงต่อภาคเศรษฐกิจอย่างชนิดที่เฉพาะมากขึ้นโดยที่ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นอกจากจะได้กำหนดควบคุมพื้นที่เพาะปลูกอ้อยให้ชาวไร่อ้อยไปขึ้นทะเบียนแล้ว ยังมีบทลงโทษต่อชาวไร่ที่ไม่ปฏิบัติตามเป็นโทษปรับไว้ด้วย<sup>42</sup> จึงเป็นลักษณะการแทรกแซงเฉพาะต่อภาคเศรษฐกิจบางภาคโดยรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นในทัศนะของผู้ศึกษาเองมองว่าขอบเขตการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล โดยใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้นมีขอบเขตที่กว้างเกินในขอบเขตการแทรกแซงเศรษฐกิจกับการแทรกแซงกรณีพิเศษ กล่าวคือ บทบาทของรัฐในพระราชบัญญัติฉบับนี้ดูจะแก้ไขควบคุมทุกขั้นตอนในกระบวนการเศรษฐกิจของภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล อย่างค่อนข้างชัดเจนและเคร่งครัดดังได้กล่าวมาแล้วเพียงแต่ยังไม่ถึงขั้นที่รัฐเข้าไปดำเนินการผลิตเสียเองเท่านั้น

#### 4.2 การแทรกแซงที่พิจารณาจากบทบาทของรัฐในการแทรกแซง

ซึ่งแยกพิจารณาออกเป็น การแทรกแซงโดยตรง และการแทรกแซงโดยอ้อม จากกรณีศึกษานี้คงมีลักษณะและวิวัฒนาการเช่นเดียวกันกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ กับพัฒนาการในบทบาทของรัฐต่อระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม .....

<sup>41</sup> มาตรา 7 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522.

<sup>42</sup> มาตรา 17 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

กล่าวคือ ในกรณีประเทศไทยแม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าแต่เดิมคือช่วงแรก ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 และหลังจากนั้นมาอีกหลายสิบปีประเทศไทยมิได้มีรูปแบบการปกครอง ที่เป็นแบบเสรีประชาธิปไตย แต่เป็นลักษณะแบบอำนาจนิยม ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจในระยะที่เริ่มการเป็นอุตสาหกรรมของการผลิตน้ำตาลทราย ทางเศรษฐกิจได้พัฒนาไปในแนวทางของระบบทุนนิยม (Capitalism) ซึ่งเชื่อว่าคงถูกกระทบจากแนวคิดทางเศรษฐกิจแนวนี้ที่ไม่ต้องการให้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ มากไปกว่าบทบาทในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับกฎหมายอาญาโดยทั่วไปเท่านั้น ดังนั้นช่วงแรกของรัฐจึงถูกกันให้อยู่ในลักษณะเป็นการแทรกแซงทางอ้อม กล่าวคือ มีการส่งเสริมพัฒนาเพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างสิ่งก่อสร้างพื้นฐาน (Infra-Structure) เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา

แต่ต่อมาเมื่อพบว่าปัญหาในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยการปล่อยให้อิทธิพลของตลาดดำเนินไปโดยไม่มีการเข้ากำกับควบคุมดูแล สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในทางการเมือง เพราะกระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของประชาชน ดังเช่น ภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลนี้ รัฐจึงปรับบทบาทให้ต้องเข้าไปแทรกแซงโดยตรงด้วยการกำหนดเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะต่อภาคเศรษฐกิจนี้ ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว โดยเริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 จนกระทั่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในลักษณะพัฒนารูปแบบและขอบเขตการเข้าแทรกแซงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งล้วนเป็นลักษณะการเข้าแทรกแซงของรัฐทางกฎหมายโดยตรง อย่างไรก็ตามในส่วนนี้มีข้อสังเกตคือการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522<sup>43</sup> ที่มีจุดมุ่งหมายใช้บังคับภาคการเกษตรทั้งหมด ตาม .....

<sup>43</sup> หลักการและเหตุผล พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522.

หลักการจึงน่าจะถือได้ว่าเป็นลักษณะแทรกแซงของรัฐ ที่กระทำในลักษณะโดยอ้อมแต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติพบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับนอกจากจะมีประกาศคณะกรรมการนโยบายแต่แผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ที่ 1/2523 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2523 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่กำหนดให้ผู้เพาะปลูกอ้อยขึ้นทะเบียนแล้วไม่ปรากฏว่ามีประกาศในลักษณะเดียวกันกำหนดเขตหรือพื้นที่เพาะปลูกพืชชนิดอื่น ทำให้มองได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว กลายเป็นว่าผลบังคับใช้ตามความในพระราชบัญญัติ เศรษฐกิจ การเกษตร พ.ศ. 2522 เป็นเรื่องที่รัฐเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจอ้อย และน้ำตาลทรายเป็นการเฉพาะโดยตรง

#### 4.3 การแทรกแซงที่พิจารณาจากการกระทำของรัฐ

โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการกระทำของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว กับ การแทรกแซงที่เกิดจากความตกลงระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยเมื่อพิจารณาในกรณีการศึกษานี้จะพบว่าเมื่อรัฐตัดสินใจเข้าแทรกแซงโดยกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทราย ในปี 2504 ในรูปของพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 จนถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 กับการเข้ามาแทรกแซงอีกในปี 2511 ด้วยพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 เป็นการเข้าแทรกแซงในลักษณะดั้งเดิม คือรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการกำหนดขอบเขต วิธีการและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งขอบเขตการเข้าแทรกแซงดังกล่าวจะจำกัดและชัดเจนกล่าวคือ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

สำหรับในทัศนะของผู้ศึกษามองว่า กรณีการแทรกแซงของรัฐ โดย ใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในปี 2527 เป็นต้นมานั้นอาจ

มองได้ว่ายังคงเป็นการแทรกแซงโดยการกระทำแต่ฝ่ายเดียวของรัฐ เพียงแต่เป็นการดึง เอกชน เข้าร่วมในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายร่วมกันในระดับหนึ่ง แต่ยังคงถือว่าอำนาจรัฐยังคงอยู่ที่รัฐมนตรีผู้รักษาการพระราชบัญญัตินี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร<sup>44</sup> และสหกรณ์ในกิจกรรมทุกอย่างขององค์กรที่มีเอกชน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการและอยู่ที่อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ อันส่งผลกระทบต่อตรงต่อภาคเศรษฐกิจนี้ เช่น การกำหนดอัตราส่วนผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน ซึ่งปัจจุบันอยู่ในอัตราชาวไร่อ้อย 70 ส่วน และโรงงาน 3045 ส่วน ดังได้กล่าวมาแล้ว จึงอาจถือได้ว่าเป็นลักษณะการแทรกแซงที่ใช้กฎหมายเข้าควบคุมโดยรัฐเป็นผู้กระทำฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตามหากมองในแง่การปฏิบัติแล้วจะเห็นว่าการแทรกแซงเศรษฐกิจที่เกิดจากความตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน กล่าวคือ การกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการ หรือเงื่อนไข รวมทั้งขั้นตอน ระยะเวลา คุณภาพและปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ล้วนแต่เกิดจากการปรึกษาหารือร่วมกัน ในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล หรือคณะกรรมการอื่นๆ ซึ่งมีองค์ประกอบจากฝ่ายชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล เข้าร่วมในสัดส่วนที่สามารถชี้้นำการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้แล้วจึงผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อนำออกประกาศใช้ให้ปฏิบัติตามวันกฎหมายกำหนด<sup>45</sup>

.....

<sup>44</sup> มาตรา 31 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

<sup>45</sup> คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม การกำหนดราคาส่วนผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน. ที่ อก31/2536 ลว 10 กุมภาพันธ์ 2536.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน.

อีกทั้งหากมองในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐกิจต่างส่งผลกระทบซึ่งกันและกันแล้วจะเห็นได้ว่า แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจประเภทนี้ ดูเหมือนว่าบทบาทหรืออิทธิพลของระบบเศรษฐกิจค่อนข้างที่จะมีเหนือกฎหมาย เพราะมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายตามความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจอย่างค่อนข้างชัดเจน นับแต่ก่อนช่วงมีกฎหมายเฉพาะ กระทั่งมีพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ที่เน้นเรื่องน้ำตาลทราย กระทั่ง พ.ศ. 2527 ที่บทบาทของฝ่ายชาวไร่อ้อยมีสูงขึ้นจนกระทั่งออกมาในลักษณะการแข่งขันผลประโยชน์โดยมีกฎหมายกำหนดเคร่งครัด กระทั่งตามคองต้องยอมรับในระดับหนึ่งว่าอิทธิพลของกฎหมายที่รัฐเข้าแทรกแซงก็ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจอย่างชัดเจน จนเกิดเป็นระบบระเบียบเช่นปัจจุบัน

#### 4.4 การพิจารณาจากประเภทของสถาบันหรือประเภทของการประกอบการ

รัฐเข้าแทรกแซง ซึ่งมี 2 ประเภทคือ แทรกแซงวิสาหกิจหรือสถานประกอบการของเอกชน และการแทรกแซงวิสาหกิจของรัฐ ในกรณีศึกษานี้คงชัดเจนอยู่แล้วว่า การแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลนั้นเป็นการแทรกแซงในประเภทแรก คือเป็นการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจเอกชน

อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทย มีการปรับปรุงการแทรกแซงระบบนับแต่จุดเริ่มต้นยุคก่อนมีกฎหมายเฉพาะ พ.ศ. 2504 ในลักษณะที่ยึดถืออำนาจรัฐเป็นใหญ่กล่าวคือ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายวางระเบียบของระบบเศรษฐกิจประเภทใดประเภทหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะ โดยถือว่าเมื่อเกิดปัญหขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจประเภทใด ๆ ขึ้นจนส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนขึ้นแก่ระบบสังคมก็จะใช้อำนาจของรัฐเข้าจัดการแก้ไขหรือจัดระบบใหม่ได้ทันที จนกระทั่งเมื่อแนวคิดเรื่องทุนนิยมเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในการกีดกันบทบาทของรัฐให้

อยู่ในกรอบระดับหนึ่งตามแนวคิดดังกล่าว ทำให้รัฐจำเป็นต้องกำหนดกรอบหรือ  
 กฎเกณฑ์ให้กับระบบเศรษฐกิจไว้ระดับที่ไม่น่าจะเกิดปัญหารุนแรง จากการ  
 ดำเนินการของระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ดังเช่นกรณีศึกษาเรื่อง อ้อย และ  
 น้ำตาล ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนถึงการแทรกแซงที่รัฐเข้าควบคุมฝ่ายเดียวมานับ  
 แต่ก่อนมีกฎหมายเฉพาะใช้กำหนดระบบเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล ที่รัฐยังยึดถือ  
 รูปแบบที่ว่าตนเองยังเป็นเจ้าของอำนาจดังกล่าวอยู่และต่อเนื่องมาจนถึงช่วงการ  
 ประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 กระทั่งสิ้นสุด  
 ลงด้วยการออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2508  
 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ในรายละเอียดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน  
 ส่งเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย<sup>47</sup> ซึ่งมีคนของรัฐในตำแหน่งสำคัญ ๆ เกี่ยว  
 ข้องโดยตลอดและใกล้ชิดกับภาคเศรษฐกิจนี้ จนกระทั่งบทบาทที่เริ่มคลายตัว  
 ลงของอำนาจของรัฐแม้จะไม่ชัดเจนนักในพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511  
 เพราะมีจุดมุ่งหมายที่ได้ต้องการเข้าควบคุม แต่เป็นไปในลักษณะสนับสนุน  
 ส่งเสริม และจนกระทั่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527  
 ที่รัฐยอมรับภาคเอกชนมาเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย และ  
 ความเป็นไปของขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์ในภาคเศรษฐกิจ  
 นี้

.....

<sup>47</sup> มาตรา 11(2) พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย  
 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2508.

## 5. การดำเนินการที่รัฐใช้ในการแทรกแซงต่อภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลทราย

จากการศึกษาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การแทรกแซงโดยรัฐต่อภาคเศรษฐกิจย่อยและน้ำตาลนั้นรัฐใช้วิธีการ 2 ประเภทประกอบกัน กล่าวคือ เป็นการแทรกแซงโดยการออกระเบียบ - ข้อบังคับ ประสานกันในลักษณะเป็นการควบคุม (Control) กล่าวคือเมื่อรัฐเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจนี้ก็มักมีกฎหมายออกมาเป็นการเฉพาะ ตั้งแต่ปี 2504 พัฒนาเรื่อยมา จนถึงปัจจุบันภายใต้ข้อบังคับหรือบทบัญญัติในพระราชบัญญัติย่อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายก็เป็นลักษณะของการใช้เทคนิคเข้าควบคุมภาคเศรษฐกิจนี้ ให้ดำเนินไปภายใต้ต้นโยบายหรือความต้องการของรัฐที่ค้ำประกันหรือใช้ข้ออ้างว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นหลัก จนพระราชบัญญัติในปี 2527 ที่ชัดเจนออกมาถึงการเข้าควบคุมภาคเศรษฐกิจนี้โดยรัฐ

แม้รัฐจะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในภาคเศรษฐกิจนี้ เมื่อแยกพิจารณาถึงบทกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจนี้ของวิธีการที่รัฐใช้ในการแทรกแซง

### 5.1 วิธีการที่รัฐใช้ในการแทรกแซงโดยพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

วิธีการเข้าแทรกแซงของรัฐโดยกฎหมายฉบับนี้เป็นลักษณะของการบังคับเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงาน ในอัตรา กิโลกรัมละไม่เกิน 1 บาทโดยนำเข้ากองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และคณะกรรมการอุตสาหกรรม ที่ประกอบด้วยบุคคลในภาครัฐที่มีตำแหน่งระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการเรียกเก็บเงินสงเคราะห์ดังกล่าวมีจุด



มุ่งหมายหลักก็คือไปใช้ส่งเสริมการส่งออก เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะน้ำตาลที่ผลิตได้เกินความต้องการภายในประเทศ กล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าแก้ไขปัญหาโดยวิธีบังคับให้โรงงานน้ำตาลต้องจ่ายเงินสงเคราะห์หรือเงินอุดหนุนที่รัฐนำไปใช้ในการส่งออกน้ำตาล และด้วยการแทรกแซงในเชิงสนับสนุนส่งเสริมดังกล่าวทำให้เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดจนต้องออกพระราชบัญญัติยกเลิกการสนับสนุน

## 5.2 วิธีการที่รัฐใช้ในการแทรกแซงโดยพระราชบัญญัติน้ำตาล

พระราช พ.ศ. 2511

ปัญหาของภาคอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงนี้ คือ การด้อยประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตทำให้ต้นทุนผลิตสูงจนราคาน้ำตาลทรายที่ผลิตภายในประเทศมีต้นทุนสูงกว่าราคาน้ำตาลที่ผลิตจากต่างประเทศ ให้แนวคิดที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพกระบวนการผลิต นับแต่การปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาล ถูกมองเห็นถึงความสำคัญ วิธีการที่รัฐเข้าแทรกแซงภายใต้กฎหมายฉบับนี้เป็นลักษณะของการส่งเสริมสนับสนุน ในด้านวิธีการเข้ามาจำกัดควบคุมหรือกำหนดบังคับในเรื่องกระบวนการผลิตและระบบตลาดของภาคเศรษฐกิจนี้ ดังจะเห็นได้จากบทบาทขององค์กรภายใต้กฎหมายนี้ ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งนอกจากมีที่มาจากบุคคลในตำแหน่งราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องยังมีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือกิจการที่เกี่ยวกับไร่อ้อยหรืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอีกไม่เกินสี่คน ซึ่งหน้าที่หลักยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เช่น ศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงคุณภาพเพื่อเพิ่มผลผลิตของอ้อยและน้ำตาลทราย ส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยพันธุ์ดี การใช้ปุ๋ย การป้องกันและปราบปรามโรคและศัตรูพืช<sup>48</sup> เป็นต้น

.....

<sup>48</sup> มาตรา 8 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511.

อย่างไรก็ตามยังมีคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งดูจะเริ่มมีบทบาทในเข้าควบคุมกระบวนการผลิตของภาคเศรษฐกิจมากขึ้นตั้งแต่บทบาทในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้จัดการโรงงานแฉ่งวันเริ่มและวันหยุดผลิตน้ำตาลทรายประจำปี ปริมาณอ้อยที่ใช้ในการผลิต ปริมาณผลิตน้ำตาลทราย ผลพลอยได้และปริมาณที่จำหน่าย กำหนดพื้นที่ซึ่งส่งเสริมให้มีการทำไร่อ้อย ให้ผู้มีน้ำตาลทรายแฉ่ง ปริมาณน้ำตาลทรายและสถานที่เก็บกำหนดเงื่อนไขและราคาซื้อขายอ้อย ราคาตามประเภทและชนิดของน้ำตาลทราย และอื่น ๆ<sup>49</sup> โดยที่จะเห็นได้ว่าเป็นการเข้าแทรกแซงของรัฐในลักษณะที่เข้ากำหนดควบคุมอย่างชัดเจน และเคร่งครัดมาก แม้จะมีระดับอ่อนตัวกว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 แต่ก็ถือได้ว่าแนวคิดของรัฐที่จะเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจอ้อย และน้ำตาลในลักษณะกิลด์และเคร่งครัดแล้วในกฎหมาย ปี 2511 นี้และน่าจะเป็นขั้นตอนการพัฒนาที่ก้าวไปสู่การเข้าแทรกแซงในลักษณะครบวงจรของ ทุกขั้นตอน เช่นในปัจจุบัน

### 5.3 วิธีการที่รัฐเข้าแทรกแซงโดยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

จุดเด่นที่สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ ระดับการเข้าแทรกแซงของรัฐต่อทุกขั้นตอนในกระบวนการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายใต้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) กับบทลงโทษที่มีทั้งจำคุก และปรับยัง

.....

<sup>49</sup> มาตรา 11 อ่างแล้ว.

ไปกว่านี้ยังครอบคลุมไปถึงการกำหนดสัดส่วนของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นภายในภาคเศรษฐกิจนี้ว่าฝ่ายใดจะรับเท่าไรบ้าง<sup>50</sup> ภาพที่ออกมาจึงทำให้เป็นการเข้าควบคุมภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลอย่างเด็ดขาดโดยรัฐ กล่าวได้ว่ารัฐใช้อำนาจกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างของภาคเศรษฐกิจนี้ขึ้นแล้วจึงแบ่งปันเฉลี่ยผลประโยชน์ให้แก่ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยใช้กฎหมายในปี 2527 เป็นตัวกำหนดอย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจะพบว่าที่มาของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาล ยกเว้นในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทราย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หลักในด้านธุรการแล้ว คณะกรรมการทุกชุดที่กล่าวมาข้างต้นจะมีที่มาหรือองค์ประกอบจากบุคคลของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในฐานะ ตัวแทน คือ ตัวแทนฝ่ายชาวไร่อ้อย ตัวแทนฝ่ายโรงงานน้ำตาลและตัวแทนหรือบุคคลจากภาครัฐบาล<sup>51</sup> โดยมีสัดส่วนที่ออกมาในลักษณะที่ ตัวแทนจากภาครัฐจะมีสัดส่วนที่มีเสียงข้างน้อยในทุกชุดของคณะกรรมการจนกระทั่งมองได้ว่าการดำเนินการที่ดูเหมือนรัฐไม่เข้าแทรกแซงในลักษณะควบคุมอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ต้นนั้นแท้จริงเป็นเพียงการที่ให้เอกชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาจัดระบบบริหารต่อกันเอง ซึ่งเป็นลักษณะที่ค่อนข้างเกินความจำเป็นเพราะหากเป็นเช่นนี้แล้วรัฐก็น่าจะถอนตัวออกมายืนอยู่ห่าง ๆ ทำหน้าที่คอยกำกับกรอบนอก

50 มาตรา 2 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

51 มาตรา 25 อ่างแล้ว.

รอบของอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลก็น่าจะเพียงพอที่จะเข้าไปควบคุมอย่าง  
เคร่งครัดตามหลักการแต่กับมีอำนาจกำกับควบคุมที่แท้จริง เพราะเสี่ยง  
ส่วนหนึ่งในการตัดสินใจมาจากภาครัฐบาล

## 6. บทบาทของภาคเอกชนกับการจัดระเบียบของรัฐในภาคเศรษฐกิจกรณีย อ้อยและน้ำตาลทราย

การพิจารณาในแง่ของบทบาทที่ภาคเอกชนมีต่อการเข้าแทรกแซงของ  
รัฐในทางเศรษฐกิจนี้ ก็คงจะค่อนข้างชัดเจนว่าขั้นตอนในการเข้าแทรกแซงของ  
รัฐต่อภาคเศรษฐกิจนี้มีพัฒนาการมาโดยลำดับ ตั้งแต่เป็นการเข้ากระทำโดยรัฐ  
ฝ่ายเดียว เช่นที่กล่าวมาแล้ว มาเป็นการเข้ามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการ  
ประสานงานร่วมกันจัดระเบียบทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยแยกพิจารณาได้ใน 2  
ประการคือ

### 6.1 บทบาทขององค์กรตัวแทนผลประโยชน์เอกชน

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของการเข้าร่วมจัดระเบียบของรัฐในส่วนนี้ของ  
ภาคเอกชนมีการพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ จากเดิมที่เป็นแต่ผู้ถูกกระทำโดยรัฐเปลี่ยนมา  
เป็นการมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาแนะนำ ดังเช่น ในพระราชบัญญัติ  
น้ำตาลทรายพ.ศ. 2511 ที่เริ่มมีการกำหนดองค์การบริหารตามพระราชบัญญัติใน  
รูปคณะกรรมการ (กอน.) ซึ่งกำหนดนอกเหนือจากบุคคลในระบบราชการแล้ว  
ยังให้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการ หรือกิจการเกี่ยวกับไร้อ้อยหรืออุตสาหกรรม  
น้ำตาลทรายร่วมเป็นคณะกรรมการ กอน. อีกไม่เกินสี่คน และมีบทบาทของการ  
เข้าร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหา<sup>52</sup> หรือดำเนินนโยบายร่วมกับรัฐภายใต้พระราช  
บัญญัติและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527ซึ่งบทบาทของตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของภาค  
.....

<sup>52</sup> มาตรา 22 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511.

เศรษฐกิจนี้เข้าไปมีตำแหน่งในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ หลายชุด ภายใต้พระราชบัญญัติ และร่วมในการตัดสินใจกับภาครัฐ ซึ่งชุดที่สำคัญที่สุดได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (กอน.) เพราะมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอีกหลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว และเมื่อพิจารณาถึงบทบาทของคณะกรรมการชุดดังกล่าวซึ่งอยู่ในรูปของไตรภาคี คือตัวแทนฝ่ายรัฐ ฝ่ายโรงงานน้ำตาลและฝ่ายชาวไร่อ้อย อาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐจำเป็นต้องกำหนดบังคับว่าในการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ เช่น กรณีการกำหนดอัตราส่วนผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล ตามมาตรา 17(23)การกำหนดแผนการผลิตอ้อยและน้ำตาลตามมาตรา 17(1) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีนั้นเป็นการเข้าควบคุมที่เคร่งครัดของรัฐซึ่งไม่ยอมที่จะปล่อยอำนาจให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (กอน.) ซึ่งมีผู้แทนฝ่ายรัฐจำนวนน้อย มีอิทธิพลที่จะดำเนินการในกรณีกล่าวข้างต้นได้โดยปราศจากการควบคุม กลั่นกรองหรือตรวจสอบ เพราะกรณีดังกล่าวอาจดูเหมือนว่ารัฐสูญเสียอำนาจในการกำหนดอะไรหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับเรื่องนี้ จนคล้ายกับไม่มีอำนาจรัฐ ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อคณะกรรมการมีที่มาจากสามฝ่าย ถึงแม้จะมีสัดส่วนที่ไม่เท่ากันแต่หากมองว่าถ้าแต่ฝ่ายมีเอกภาพในฝ่ายตนแล้วหากมีการร่วมมือกันของสองฝ่ายย่อมมีผลเป็นเสียงข้างมากอยู่ในตัวตามสัดส่วน 5, 7, และ 9:3 ดังนั้นผู้ศึกษามองว่าแม้จะดูเหมือนรัฐให้อำนาจภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดความเป็นไปในระดับที่มากกว่ารัฐคือ 16 คน ขณะที่ตัวแทนฝ่ายรัฐมีเพียง 5 คน แต่โดยสภาพย่อมชัดเจนในลักษณะตัวแทนรัฐเป็นคนกลาง ขณะที่อีกสองฝ่ายมีการต่อรองขัดแย้งกันอยู่โดยธรรมชาติดังนั้น 5 เสียงของภาครัฐจึงถือเป็นตัวขาด การตัดสินใจของคณะกรรมการนี้เมื่อหะแนแนวความเห็นให้ฝ่ายใดนั้น กล่าวได้ว่ารัฐมิได้ปล่อยอำนาจ

.....

การตัดสินใจไปสู่ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเลยหากเป็นประเด็นที่ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลมีความขัดแย้งซึ่งน่าจะอนุมานได้ว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์

ขณะเดียวกันในทางตรงกันข้ามหากเป็นกรณีที่เป็นข้อจำกัดหรือแนวทางแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (กอน.) มีข้อจำกัดเกิดจากตัวแทนของภาครัฐจนทำให้เกิดภาคเศรษฐกิจส่วนรวมจะต้องเสียผลประโยชน์ทั้งหมดก็แน่นอนว่า ตัวแทนของฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลจะต้องร่วมมือกันเป็นเสียงข้างมากเพื่อตัดสินใจให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (กอน.) ทั้งคณะดำเนินการไปในแนวทางรักษาผลประโยชน์ของภาคเศรษฐกิจส่วนนี้ ซึ่งเสียงตัวแทนรัฐย่อมสู้ไม่ได้ แต่ถึงการนั้นก็ตามในประเด็นสำคัญ ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอื่นหรือประโยชน์สาธารณะแม้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล(กอน.) จะถูกเสียงข้างมากของชาวไร่และโรงงานน้ำตาลซึ่งนำให้ต้องปฏิบัติออกเป็นมติก็ตาม ก็ย่อมจะต้องผ่านการกลั่นกรอง ตรวจสอบควบคุมโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่งจนสามารถมองได้ว่าการดำเนินการของรัฐเป็นไปในลักษณะเข้าควบคุมในเชิงประสานประโยชน์ให้ทั้งฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

## 6.2 คุณสมบัติบุคคลหรือองค์กรตัวแทนที่จะเข้าร่วมในองค์กรของทางเศรษฐกิจ

การกำหนดคุณสมบัติบุคคลหรือองค์กรตัวแทนดังกล่าวนี้แม้ว่าจะเริ่มมีแต่เมื่อพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ.2511 บังคับใช้แต่ก็มิได้มีความชัดเจนนักจนเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีกำหนดคุณสมบัติหรือที่มาของบุคคลที่จะเข้าร่วมมีส่วนในการกำหนดระเบียบทางเศรษฐกิจกับรัฐในส่วนนี้ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 11 กล่าวคือ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ คือ มีสัญชาติไทย, ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย, ไม่เคยได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ

โดยประมาท หรือความผิดลหุโทษไม่เคยเป็นผู้ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 7  
วรรคสอง, ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง, ไม่  
เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง ผู้แทนชาวไร่อ้อยต้อง  
เป็นชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอชื่อจาก สถาบันชาวไร่อ้อย โดยต้องคำนึงถึง  
สัดส่วนของปริมาณอ้อยของสมาชิกของแต่ละสถาบัน และต้องไม่เป็นกรรมการ  
ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงาน ผู้แทนโรงงานต้องเป็นกรรมการ  
ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของโรงงานซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมโรง  
งานและต้องคำนึงถึงสัดส่วนตามกำลังผลิตของสมาชิกของสมาชิกโรงงาน

การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ให้เป็น  
ไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>54</sup>

เหตุผลก็เนื่องมาจากคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมกับ  
คนของรัฐในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ค่อนข้างมีบทบาทสูง และส่งผล  
กระทบโดยตรงต่อภาคเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นการเข้าควบคุมโดยรัฐต่อภาค  
เศรษฐกิจอย่างครบวงจรและเคร่งครัด คุณสมบัติที่กำหนดจึงชัดเจนและให้แยก  
ออกจากอำนาจทางการเมือง

.....

<sup>54</sup> มาตรา 27 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511.

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทบาทของรัฐต่อการแทรกแซงภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายในอดีตจนถึงปัจจุบัน

การเข้าแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจ เริ่มจากพื้นฐานที่ว่า รัฐเป็นผู้รับผิดชอบให้กระบวนการของระบบย่อยต่าง ๆ ภายในระบบสังคมการเมืองดำเนินไปอย่างมีระเบียบ และความสงบเรียบร้อยแก่สังคมโดยรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม รัฐจะถูกกันให้จำกัดบทบาทในกรอบพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นอย่างชัดเจน บทบาทในการเข้าแทรกแซงต่อภาคเศรษฐกิจใดก็ตาม จะก้าวข้ามกรอบพื้นฐานนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเป็นไปได้สูงที่ว่าโดยกระบวนการหรือกลไกของระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที หรือไม่สามารถหยุดปัญหาลงได้อย่างจำกัดขอบเขตความเสียหายอันจะไม่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการแทรกแซงดังกล่าว หากระดับการเข้าแทรกแซงมีสูงเกินไป หรือกินระยะเวลานานเกินไป ภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายจะเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน ซึ่งรัฐต้องแสดงบทบาทเกินกว่าพื้นฐานของรัฐในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมจะกระทำ นับตั้งแต่การเริ่มรับบทแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ เมื่อยุคต้น ๆ ที่อำนาจรัฐต้องเข้ามารับผิดชอบต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ ด้วยการเข้ามาเป็นผู้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งแรกขึ้นที่จังหวัด ลำปาง ปัญหาในช่วงนี้ก็คือปัญหาที่กำลังการผลิตหรืออุปทานของผลผลิตน้ำตาลทรายมีไม่เพียงพอกับอุปสงค์ของ



ประเทศ บทบาทของรัฐ ณ จุดนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะของการดำเนินการกิจการเอง เนื่องจากภาคธุรกิจของไทยยังไม่มี "ทุน" เพียงพอที่จะดำเนินการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จากนั้นบทบาทในรูปของผู้ดำเนินการกิจการของรัฐเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจน้ำตาลทรายก็พัฒนายิ่งขึ้น มีการจัดตั้ง "บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด" โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศมีการเพิ่มจำนวนโรงงานน้ำตาลขึ้นอย่างมากพร้อม ๆ กับการส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น และต่อมาได้เลิกกิจการแล้วโอนโรงงานน้ำตาลทั้งหมดให้แก่ "องค์การน้ำตาล" ซึ่งอยู่ในสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรมเมื่อเดือนมิถุนายน 2490 เนื่องจากในระยะดังกล่าวราคาน้ำตาลเพิ่มสูงขึ้นและกระทบกับรัฐบาลไม่ต้องการที่จะจำกัดราคาน้ำตาลทรายให้ขัดกับสภาพความเป็นจริงเกินไป ซึ่งเป็นการกระตุ้นภาคเอกชนให้จัดโรงงานน้ำตาลขึ้นหลายแห่ง ในปี 2487-2490 แต่ในระยะหลังจากนั้น ราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลงอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในประเทศทำให้โรงงานน้ำตาลทรายประสบภาวะขาดทุนซึ่งแม้จะได้ผลกำไรระดังกล่าวกว่าให้แก่วไร้อยู่ด้วยการกดราคารับซื้ออ้อยแล้วก็ตาม ก็ยังมีโรงงานหลายแห่งปิดกิจการลง จนรัฐตัดสินใจจัดตั้ง "บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด" ขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2496 โดยโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อยเข้าร่วมทุน

ซึ่งมีจุดมุ่งหมาย 4 ประการคือ

1. พยายามรักษาราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ
2. ป้องกันอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศให้พ้นจากการแข่งขันของต่างประเทศ

.....

3. ส่งเสริมการผลิตน้ำตาลทรายในประเทศ

4. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลทราย

โดยรัฐให้อำนาจผูกขาดแก่บริษัทนี้      ผูกขาดการค้าน้ำตาลทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศ ทำให้มองภาพการเข้าแทรกแซงของรัฐในช่วงนี้ได้ว่าเป็นลักษณะของรัฐในระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งการตัดสินใจเข้าแทรกแซงเป็นไปในลักษณะที่รัฐเข้าไปดำเนินการเอง ในฐานะที่มีความพร้อมมากกว่าภาคเอกชนในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง "ทุน" โดยรูปแบบที่ใช้้นั้นมักเป็นในลักษณะที่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคราวจำเป็นเร่งด่วน ก็มักจะจัดตั้งองค์การแก้ไขปัญหารูปของ "บริษัท" เนื่องจากน่าจะมีความคล่องตัวมากกว่าในรูปแบบอื่น ขณะเดียวกันเมื่อสภาพปัญหาได้รับการแก้ไขจนลดความรุนแรงลงในระดับหนึ่ง รัฐก็มักจะปรับรูปแบบให้เป็นไปในรูปองค์กรของรัฐตามระบบราชการ เช่น การยุบบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ไปอยู่ในองค์กรน้ำตาลในสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันเมื่อมีปัญหารุนแรงขึ้นอีก รัฐก็จัดตั้งบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ขึ้นมาแก้ไขอีกและโดยที่รัฐมองว่าในแง่ความต่อเนื่องของปัญหาแล้ว เมื่อรัฐเข้าไปจัดการได้ทันทีในลักษณะเต็มตัวจึงยังมิได้ให้ความสำคัญในลักษณะที่จะต้องออกกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อควบคุมภาคเศรษฐกิจนี้ จนกระทั่งช่วงปี พ.ศ.2503-2504 ซึ่งมีการผลิตน้ำตาลได้เป็นจำนวนมากจนเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาด เนื่องจากมีภาคเอกชนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นในช่วงปีที่ผ่านมา ประกอบกับรัฐเริ่มถูกระทบจากแนวคิดของประเทศตะวันตกในเรื่องแนวทางการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย (Modernization) และกรอบระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งเริ่มเข้ามามีบทบาทจำกัดอำนาจและขอบเขตการแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจให้ลดลง รูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐจึงเปลี่ยนไปด้วยการปรับตัวจากผู้ดำเนินการเองมาเป็นผู้มีบทบาทส่งเสริมและกำกับดูแลให้ระบบเศรษฐกิจนี้ดำเนินการต่อไปได้โดยใช้กฎหมายเฉพาะต่อภาคเศรษฐกิจนี้

การแทรกแซงเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำ  
ตาลทราย พ.ศ. 2504 โดยองค์การที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาภาวะน้ำตาล  
ล้นตลาดตามพระราชบัญญัตินี้ก็คือ "กองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย"<sup>2</sup>  
ซึ่งมีอำนาจเรียกเก็บเงินสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตามปริมาณน้ำตาล  
ทรายที่ผลิตได้ในอัตรา กิโลกรัมละไม่เกิน 1 บาท โดยมีจุดประสงค์เพื่อนำเงิน  
ซึ่งประมาณร้อยละ 80 จากกองทุนนี้ใช้ในการส่งเสริมการส่งน้ำตาลไปขายใน  
ต่างประเทศ พร้อม ๆ กับการกำหนดเขตการปลูกอ้อยที่จะได้รับเงินอุดหนุนจาก  
กองทุนนี้ ในมาตรา 23 แต่ดูเหมือนในตอนนี้จะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะ  
ดังที่กล่าวแล้วว่า ถ้าภาวะราคาอ้อยสูงภาวะการผลที่แจ่มใสกว่าการปลูกพืชชนิดอื่น  
เกษตรกรก็จะหันมาปลูกอ้อยโดยไม่คำนึงว่าจะได้รับเงินช่วยเหลือ หรือไม่  
และโดยที่บทบาทของกองทุนสงเคราะห์ฯ ดังกล่าวประสบความสำเร็จเสีย  
จนทำให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายสูงจนกระทั่งไม่สามารถหาเงินอุดหนุนมาให้  
แก่ผู้ส่งน้ำตาลทรายไปจำหน่ายต่างประเทศได้ รัฐจึงยกเลิกพระราชบัญญัติ  
อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 ด้วยการออกพระราชบัญญัติ  
อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ซึ่งดูเหมือนว่ารัฐยุติ  
บทบาทในการเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจนี้ แต่อันที่จริงเป็นเพียงการยุติ  
บทบาทในส่วนกลไกกฎหมายเฉพาะเท่านั้น เพราะความจำเป็นในการเข้า  
แทรกแซงไปภาคเศรษฐกิจนี้ดูจะเป็นเรื่องที่รัฐให้ความสำคัญในลักษณะ  
ต่อเนื่องมากขึ้น มีการจัดตั้ง "ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย" ในปี 2509<sup>3</sup>

.....

<sup>2</sup> มาตรา 33 พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย 2504.

<sup>3</sup> คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม, คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย  
ที่ อก. 173/2507 ลว 28 มีนาคม 2509.

และ "กองทุนรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาล" ขึ้นในปี 2510<sup>4</sup> โดยมีจุดเน้นที่ ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อลดต้นทุนการผลิต เพื่อ สามารถแข่งขันด้านราคากับต่างประเทศได้ นับเป็นการย้อนกลับไปสู่ลักษณะก่อนปี พ.ศ. 2504 กล่าวคือรัฐจะไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจนี้ แต่ด้วยความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมส่งเสริมภาคเศรษฐกิจนี้อย่างเป็นระบบ รัฐจึง เพื่อกลับมาใช้กลไกทางกฎหมายเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจอ้อย และน้ำตาล ทรายเป็นการเฉพาะอีกครั้งหนึ่ง แล้วโอนกิจการของศูนย์ส่งเสริมน้ำตาล ทรายไปให้แก่ "สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย" ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามมาตรา 10 ส่วนบทบาทของกองทุนรักษาเสถียรภาพน้ำตาลทรายไปเป็นบทบาทของ "คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร) ตามมาตรา 14 โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของสำนักงานอ้อยและน้ำตาล ทรายให้ทำในเรื่องการส่งเสริมเทคนิคและวิชาการ ทำการวิจัยเพื่อพัฒนา ประสิทธิภาพการผลิต ทั้งในส่วนของอ้อยและน้ำตาลทราย สำหรับในส่วนของ กนร. ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดอุปทานของผลผลิตน้ำตาลทรายและราคาตามประเภท และชนิดของน้ำตาลทราย และที่สำคัญที่สุดคือเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ แนะนำรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องการกำหนดปริมาณสูงสุด ของน้ำตาลแต่ละชนิดแก่โรงงานแต่ละแห่ง กำหนดราคาขั้นต่ำอ้อย กำหนด ราคาสูงสุดของราคาน้ำตาลทรายและระยะเวลาในหีบอ้อย

จะเห็นได้ว่าอำนาจในการตัดสินใจแทรกแซงภาคเศรษฐกิจอ้อย และ น้ำตาลทรายเริ่มปรับปรุงจากลักษณะที่รัฐเข้าแก้ไขโดยลักษณะทันที และให้อำนาจ ตัดสินใจสำคัญ ๆ แก่รัฐมนตรี มาเป็นลักษณะที่รัฐมนตรีจะต้องรับฟังคำแนะนำ .....

<sup>4</sup> คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ ออก. 267/2510 ลว 17 พฤษภาคม 2510 เรื่อง คณะกรรมการกองทุนรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาล.

จะเห็นได้ว่าอำนาจในการตัดสินใจแทรกแซงภาคเศรษฐกิจอ้อย และ น้ำตาลทรายเริ่มปรับปรุงจากลักษณะที่รัฐ เข้าแก้ไขโดยลักษณะทันที และให้อำนาจตัดสินใจสำคัญ ๆ แก่รัฐมนตรี มาเป็นลักษณะที่รัฐมนตรีจะต้องรับฟังคำแนะนำ จากองค์กรในรูปคณะกรรมการมากขึ้นแม้ว่าอำนาจการตัดสินใจจะยังคงอยู่ที่รัฐมนตรี ก็ตาม จากจุดนี้เองที่พัฒนารูปแบบขององค์กร รัฐที่ทำหน้าที่เข้าแทรกแซงภาค เศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะต่อมา แต่ก็ยังคงรูปแบบการเข้าแทรกแซง ในลักษณะที่เป็นการกระทำโดยรัฐฝ่ายเดียวไม่มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจ โดยถือได้ว่าเป็นความพยายามเข้าจัดการกับภาคเศรษฐกิจโดยตรงและ เป็นลักษณะที่เฉพาะ อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐออกพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ซึ่งโดยจุดมุ่งหมายแล้วที่ต้องการกำหนดพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยเพื่อ ให้สามารถควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนดต้องการได้ และ โดยหลักการแล้วเป็นไปในลักษณะที่จะกระทำต่อระบบเศรษฐกิจทุกภาค จึงน่าจะ เป็นจุดเปลี่ยนไปอีกประการหนึ่งที่ว่ารัฐ เริ่มที่จะลดบทบาทความสำคัญที่จะ เข้าควบคุมภาคเศรษฐกิจนี้ด้วยตนเองลงในหลักการ กล่าวคือจะไม่ให้ความสำคัญมากไป กว่าภาคเศรษฐกิจการเกษตรของพืชชนิดอื่น แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่ามี ประการตามความในพระราชบัญญัตินี้ออกมาควบคุมกำหนดเขตเพาะปลูกแต่เฉพาะ อ้อยเท่านั้น จึงเท่ากับว่ารัฐ เน้นความสำคัญของภาคเศรษฐกิจนี้สูงยิ่งขึ้นไปกว่า เดิมแตกต่างกับอาชีพการเกษตรอื่นอย่างชัดเจนมากขึ้น

และเมื่อเหตุการณ์ความขัดแย้งเกี่ยวกับราคาอ้อยระหว่างชาวไร่กับ โรงงานน้ำตาลทวีความรุนแรงและเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในแต่ละปีช่วงฤดูการ เบ็ดหีบอ้อย ประกอบกับบทบาทขององค์กรที่รับผิดชอบของรัฐในเรื่องดังกล่าวซึ่งมี ประสิทธิภาพในเรื่องการไกล่เกลี่ยเจรจาการค้ารับซื้ออ้อยในแต่ละปี โดยมีการ ศึกษาค้นคว้าจากตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าว คือ ออสเตรเลีย ทำให้รูปแบบการค้าอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาลเปลี่ยนไป ระบบการซื้อขายกลายเป็นลักษณะคล้ายการร่วมลงทุน ซึ่งกันและกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน

น้ำตาลทราย ตามระบบการแบ่งปันผลประโยชน์แบบ 70:30 ซึ่งได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วในบทที่ 3 รัฐจึงปรับบทบาทความเปลี่ยนแปลงแห่งข้อตกลงในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปดังกล่าว ด้วยการออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งได้ทำการศึกษาในรายละเอียดของบทบัญญัติเป็นรายมาตรามาแล้วในบทที่ 4 นั้น สะท้อนให้ออกมาสอดคล้องกับสมมติฐานของการศึกษาที่ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการรวมศูนย์ปัจจัยการผลิตมีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ตามแนวคิดของ G. Farjat ในบทที่ 2 ซึ่งถือว่าเป็นโครงสร้างของกฎเกณฑ์กฎหมายใหม่ที่แตกต่างไปจากกฎหมายแห่งและพาณิชย์ทั่วไปของระบบกฎหมายคลาสสิกเดิม โดยมีสาระที่มีคุณลักษณะเฉพาะต่างหากจากผลพวงแห่งพัฒนาการอันเป็นที่มาพื้นฐานร่วมประกอบเข้ากับความเปลี่ยนแปลงของระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใหม่ รูปแบบและบทบาทขององค์กรรัฐตามกฎหมายเศรษฐกิจฉบับนี้จึงเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากที่กล่าวมา กล่าวคือ มีคณะกรรมการชุดใหม่ที่เรียกว่า "คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย"<sup>5</sup> (กอน.) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของภาครัฐจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พาณิชย์และอุตสาหกรรม รวม 5 คน ผู้แทนจากชาวไร่อ้อย 9 คน และผู้แทนจากโรงงานน้ำตาล 7 คน<sup>5</sup> โดยมีบทบาทครอบคลุมกว้างขวางในเรื่องแผนการปลูกอ้อย กำหนดช่วงระยะเวลาที่บอ้อย ชนิด คุณภาพและปริมาณให้โรงงานผลิต และที่สำคัญที่สุดอันเป็นหัวใจของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ เป็นผู้กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทราย และผลพลอยได้ทั้งหมดเพื่อใช้ในเกณฑ์ในการ

.....

<sup>5</sup> มาตรา 17 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

คำนวณราคาอ้อยและราคาน้ำตาลทรายที่โรงงานจะได้รับตามส่วนแบ่ง ซึ่ง ปัจจุบันรู้จักในรูปของการแบ่งผลประโยชน์แบบ 70:30 ซึ่งเป็นระบบสัดส่วนที่ทั้ง ฝ่ายโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยให้การยอมรับในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตามแม้ว่า กอน. จะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในฐานะผู้ควบคุม กำหนดขั้นตอน ขอบเขตและแบ่งปันผลประโยชน์ในภาคเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งในฐานะผู้ปฏิบัติการเอง เช่น กำหนดระบบสัดส่วนผลประโยชน์ และบทบาทในแง่ของการควบคุม คณะกรรมการชุดต่าง ๆ อีกหลายชุด ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 อีกทั้งมีตัวแทนของภาครัฐที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าไปเพียง 5 คน จากจำนวนคณะกรรมการทั้งสิ้น 21 คน<sup>6</sup> ทำให้ดูเหมือนว่าสัดส่วนของภาคเอกชน ซึ่งมีมากกว่าจะเป็นผู้กำหนดความเป็นไปได้เองทั้งหมด แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การดำเนินการทุกเรื่องของ กอน. ซึ่งหากเป็นเรื่องสำคัญมาก ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน และในส่วนที่มีความสำคัญรองลงมาที่เหลือก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้กลายเป็นว่าในขั้นตอนการตัดสินใจสุดท้ายรัฐก็ดึงอำนาจดังกล่าวให้อยู่ในมือของรัฐบาลและตัวรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทั้งหมด แต่ถึงกระนั้นในทางปฏิบัติคงต้องยอมรับว่าการวินิจฉัยโดยผ่าน กอน. แล้วก็คือมาตรการที่จะนำมาปฏิบัติอย่างแท้จริง เพราะโดยลักษณะแล้ว ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในเรื่องเหล่านี้มักจะจะเป็นไปตามที่ กอน. เสนอ เพียงแต่การที่คงอำนาจตัดสินใจสุดท้ายก็เพื่อการถ่วงดุลให้แน่ชัด และคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดแก่ระบบสังคมโดยรวมมากกว่าจะเข้าไปแก้ไขในรายละเอียด จากประเด็นนี้เองคงพอจะตอบคำถามได้ว่าทำไม กอน. จึงไม่มีตัวแทนของผู้บริโภคเข้าไปมีส่วนในการกำหนดอยู่ด้วย โดยประการแรกน่าจะเป็นเพราะว่าการกำกับควบคุม กอน. อยู่ใน .....

<sup>6</sup> มาตรา 17 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527

มือของรัฐบาลซึ่งผู้ศึกษามองว่าเป็นตัวแทนของผู้บริโภคได้ในฐานะที่รัฐในระบบนี้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งตามหลักการแล้ว ผู้บริโภคคือคนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกประการหนึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การหาตัวแทนของผู้บริโภคเข้าไปเป็นกรรมการใน กอน. คงจะเป็นเรื่องที่หาวิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายได้ไม่่ง่ายนัก และประการสุดท้าย ความสำคัญในส่วนของผู้บริโภคที่จะเข้ามามีส่วนร่วมใน กอน. ดุจะมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับตัวแทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องอยู่โดยตรงคือ โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยจนทำให้มองได้ว่าผู้บริโภคไม่มีอำนาจต่อรองรัฐ ในประเด็นเรื่องนี้

สำหรับประเด็นที่กำหนดให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมใน กอน. มากกว่าภาครัฐนั้น สะท้อนถึงแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นแต่เพียงผู้ทำหน้าที่ตัวกลางประสานประโยชน์ระหว่างภาคเอกชนทั้งสองกลุ่มคือ โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยให้สามารถตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างมีระบบขั้นตอนและการยอมรับ มากกว่าที่จะเข้าไปชี้นำหรือแทรกแซงเปลี่ยนแปลงการแบ่งปันผลประโยชน์ของภาคเศรษฐกิจนี้ ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นตัวชี้ขาดตัดสินในกรณีที่ฝ่ายชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเกิดขัดแย้งกันภายในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (กอน.) หรือกรรมการชุดอื่น ๆ และจุดนี้เองที่เป็นตัวชี้ให้เห็นว่าบทบาทของรัฐกับเอกชนได้ถูกปรับเปลี่ยนไปโดยกฎเกณฑ์จากผลพวงแห่งพัฒนาการของการแทรกแซงที่รัฐดำเนินการ แก่ภาคเศรษฐกิจนี้อย่างต่อเนื่องมาในอดีต ที่แม้จะเป็นการขยายบทบาทเข้าควบคุมกำหนดในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดรัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในเชิงปริมาณแล้ว รัฐเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจนี้มากขึ้น แต่ในเชิงคุณภาพแล้ว รัฐก็คือผู้ประสานประโยชน์ในระบบทุนนิยมที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจที่แท้จริงอยู่ที่ภาคเอกชน พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงถือได้ว่าเป็น "กฎหมายเศรษฐกิจ" โดยแท้ในสังคมไทยปัจจุบัน

จากการศึกษามาตรการแทรกแซงของรัฐทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผ่านมานั้นอาจกล่าวได้ว่า "การเข้าแทรกแซงของรัฐต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการใช้เครื่องมือกลไลของรัฐในรูป



กฎหมายเศรษฐกิจเข้าไปควบคุมหรือรวมศูนย์กระบวนการผลิตทุกขั้นตอนอย่างมีพัฒนาการในลักษณะที่ขยายขอบเขตการกำหนดควบคุมทุกขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ของภาคเศรษฐกิจส่วนนี้มากขึ้นเลย ๆ ในขณะที่ก็มีการปรับบทบาทของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องคือ ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐ” (ซึ่งสอดคล้องกับสมมุติฐานของการศึกษานี้)

### ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามองว่าในปัจจุบันกฎหมายที่ใช้กับภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาลค่อนข้างจะมีหลักการกว้าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย จะมีก็แต่เพียงในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น เพราะสามารถแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในภาคเศรษฐกิจส่วนนี้แก่ผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ได้อย่างเป็นที่พอใจ เนื่องจากมีตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้องเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดเป็นนโยบายโดยใช้อำนาจรัฐในการบังคับ ดังนั้นภาพความขัดแย้งในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เคยเห็นอยู่ตลอดมาในช่วงเริ่มฤดูหีบอ้อย จึงถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้การต่อรองในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีตัวแทนของแต่ละฝ่ายเข้าไปร่วมอยู่ เมื่อมองเปรียบเทียบกับเกษตรกรอาชีพอื่น ๆ ที่ยังคงตกอยู่ภายใต้ระบบการเอาัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ผลิตมูลค่าส่วนเกินให้กับสังคม คงต้องยอมรับว่าชาวไร่อ้อยเป็นเกษตรกรกลุ่มเดียวที่โชคดีกว่ากลุ่มอื่นในภาคเกษตรกรรมด้วยกัน เพราะมีกฎหมายรองรับในการเข้าต่อรองอัตราการแบ่งปันผลประโยชน์ในสัดส่วนที่โดยหลักการแล้วต้องถือว่าน่าพอใจ และเมื่อพิจารณาว่าทำไมจึงไม่มีกฎหมายในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ออกมาคุ้มครองภาคเกษตรกรรมที่ปลูกพืชชนิดอื่นบ้าง ไม่ใช่ว่าปล่อยให้เกิดปัญหาแล้วจึงตามแก้ไข เช่นในปัจจุบันที่มักปล่อยให้เกษตรกรประสบปัญหาผลผลิตตกต่ำในระดับที่กว้างขวางมากพอที่จะส่งผลกระทบต่อไม่ใช่แต่เพียงภาคเศรษฐกิจ แต่เป็นด้านเสถียรภาพ

ทางการเมือง จึงมีการเข้ามาแก้ไข ที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะภาคเกษตรกรรมบางภาคเมื่อประสบปัญหาการค้าผลผลิตตกต่ำก็จะมีผลไปถึงระบบเศรษฐกิจส่วนรวม เพราะมีมูลค่าน้อยและ ต้องถูกรังแกจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม พลัดเปลี่ยนไปตามวัฏจักร เช่น หอม กระเทียม ละครุ่ง ปาล์ม และนี่คือเหตุผลประการแรก

ประการสอง ก็น่าจะมาจากภาคเศรษฐกิจการเกษตรอาชีพอื่นไม่ได้มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองเช่นเดียวกับชาวไร่อ้อย ซึ่งมีการต่อสู้รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามประเด็นเหล่านี้ได้มีการศึกษาถึงเหตุผลไว้แล้วในงานเขียนเรื่อง อ้อยและน้ำตาลของสาขาวิชาอื่น

ณ จุดนี้ผู้ศึกษาจึงมองว่ารัฐน่าจะมีทางที่จะใช้กฎหมายลักษณะนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ภาคเกษตรกรรมอื่นบ้าง ไม่ใช่ยึดนโยบายอุดหนุนมูลค่าส่วนเกินจากภาคเกษตร มาอัดฉีดให้ภาคอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้าทัดเทียมต่างชาติ แล้วหวังว่าความเจริญจะไหลผ่านไปสู่ภาคเกษตรกรรมเองเมื่อถึงเวลา เพราะภาพที่ปรากฏในปัจจุบันนี้ชัดเจนอยู่ในตัวแล้วว่า ช่องว่างการครองชีพของคนในสองภาคนี้แตกต่างกันอย่างไร ผู้ศึกษาไม่หวังที่จะเห็นว่าในอนาคตเกษตรกรอาชีพอื่นจะต้องลุกฮือกันขึ้นมาก่อการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยเฉพาะความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเมื่อพวกเขาไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ภายใต้ความสัมพันธ์แบบเดิม ในเมื่อเรามีกฎหมายที่เป็นกลไกของรัฐที่ทรงประสิทธิภาพในการเข้าแทรกแซงจัดระเบียบใหม่ ดังตัวแบบที่ได้ศึกษาผ่านมานี้เอง

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กองวิจัยสินค้าและการตลาด. สรุปสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลและแนวโน้ม. กรุงเทพฯ : กระทรวงพาณิชย์, 2524.

กาญจรี ธีระกุล. ทัศนคติของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลที่มีต่อนโยบายการกำหนดราคารับซื้ออ้อยโดยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30  
กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

เกริกเกรียงรติ นิ่มนั่มเสวีธรรม. การคลังว่าด้วยการกระจายรายได้.  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

จุฑามร ตรองบุญ, รายงานวิจัยเรื่องตลาดอ้อยและน้ำตาล. กรุงเทพฯ :  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

ทิวา เงินวาง, พศ.ดร. กฎหมายเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, 2531.

นันทนา นันทวโรภาส. การเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีบทบาทผู้นำชาวไร่อ้อยใน  
ฐานะตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

นิตยา สุขนิรันดร์. การขนส่งอ้อยจากแหล่งเพาะปลูกไปยังโรงงานน้ำตาลใน  
ภาคตะวันตกและภาคตะวันออกของไทย. กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

ประยงค์ เนตยารักษ์. ผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยจากการเข้าภาคิน้ำตาลโลก.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกลม, 2521.

ปราโมทย์ วาณิชยานนท์. บทบาทขององค์การไตรภาคีในระบบแบ่งปันผลประโยชน์  
ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล: ศึกษากรณีบริษัทอ้อยและ  
น้ำตาลไทย จำกัด. กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2535.

- พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์. คำอธิบายกฎหมาย. พระนคร : วิรัชการพิมพ์, 2502.
- วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. ดร.และคณะ. หลักกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น หน่วยที่ 1-7. กรุงเทพฯ : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, 2529.
- วิษณุ เครืองาม. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ชื่อชายแลกเปลี่ยน. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2524.
- สมภพ มานะรังสรรค์. รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, สุธารทิพย์ นิลัฐบัณฑิตย์. ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาล ในอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาล: ศึกษากรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย. กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2529.
- สุรพล ต้นรุ่งเรืองทวี. การขยายตัวของทุนนิยมเกษตรกรรม : ศึกษาจากกรณี การผลิตการตลาดของอ้อยและน้ำตาลไทย. กรุงเทพฯ : สมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.
- สุขุม ศุภนิษฐ์และคณะ. หลักกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น หน่วยที่ 10-14 กรุงเทพฯ : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529.
- ศรียาชา เจริญพานิช และอรุณสิทธิ์ ชื่นสงวน, หลักกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ เบื้องต้น หน่วยที่ 15. กรุงเทพฯ : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, 2529.
- อัญชณา วิชาธรรมธัช. สถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทรายในระยะ 6 เดือน ของปี 2530และการคาดคะเนทั้งปี กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิจัยสินค้า เกษตรกรรม กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2530.

เอนก เข็ชรถาวร และปรีกา นาคเนาทิม. เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1.

กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์, 2526.

#### กฎหมาย

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504.

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508.

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511.

พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.

#### วารสารและเอกสารอื่น ๆ

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม. เรื่องคณะกรรมการกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาล. อก/32/5210, ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2510.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม. เรื่องการกำหนดราคาส่วนผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน ที่ อก. 31/ 2536, ลว. 10 กุมภาพันธ์ 2536.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม. เรื่องคณะกรรมการส่งเสริมน้ำตาลทราย.  
ที่ อก. 173/2507, ลว. 28 มีนาคม 2509.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม. เรื่องคณะกรรมการกองทุนรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาล ที่ อก. 267/2510, ลว. 17 พฤษภาคม 2510.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 82 ตอนที่ 35, 30 เมษายน 2508.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนที่ 119, 24 ธันวาคม 2511.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 107 ตอนที่ 122, 16 กรกฎาคม 2533.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 166, 5 พฤศจิกายน 2525.

- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 142, 5 พฤศจิกายน 2535.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เรื่องนโยบายเกี่ยวกับการตั้งและขยายโรงงานน้ำตาล. ที่ สร. 0202/141, ลว.7 มกราคม 2520.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เรื่องการดำเนินการกับโรงงานน้ำตาลทรายที่ตั้งหรือขยายกำลังผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต. ที่ สร. 0202/32152, ลว. 22 ธันวาคม 2523.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เรื่องการดำเนินการกับโรงงานน้ำตาลทรายที่ตั้งหรือขยายกำลังผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต. ที่ สร. 0202/1394, ลว. 20 ธันวาคม 2524.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เรื่องห้ามเปลี่ยนมือใบอนุญาตตั้งและประกอบกิจการโรงงาน. ที่ นร.0202/562, ลว. 9 มกราคม 2529.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เรื่องกำลังการผลิตของโรงงานที่จะตั้งขึ้นใหม่หรือขยายกำลังการผลิต. ที่ นร.0202/12541, ลว. 21 สิงหาคม 2532.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เรื่องขยายกำลังการผลิตและย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาล. ที่ นร.0202/16323, ลว. 12 ตุลาคม 2532.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เรื่องนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายฤดูการผลิต ปี 2525-2526. ที่ สร.0206/18300 ลว. 1 ตุลาคม 2525.
- สมบูรณ์ ศุภสุลภ์. "ว่าด้วยค่าเศรษฐกิจการเมือง" ในวารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1-2 ตุลาคม 2528-มีนาคม 2529.
- เอกสารสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล. เรื่องอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย. 1 สิงหาคม 2534.

DRU

ภาคผนวก

## พระราชบัญญัติ

## อ้อยและน้ำตาลทราย

พ.ศ. 2527

ภูมิพลอดุลยเดช ปร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2527

เป็นปีที่ 39 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยน้ำตาลทราย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และประกาศอื่นใดในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"อ้อย" หมายความว่า อ้อยซึ่งตามปกติใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย

"น้ำตาลทราย" หมายความว่า น้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อย และหมายความรวมถึงน้ำอ้อยซึ่งเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมหรือรูปอื่นเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย และในกรณีที่มีการนำผลพลอยได้มารวมเพื่อคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ให้หมายความรวมถึงผลพลอยได้ด้วย

"ผลพลอยได้" หมายความว่า แกกน้ำตาล และหมายความรวมถึงผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย

"น้ำเข้า" หมายความว่า น้ำเข้ามาในราชอาณาจักร



"ส่งออก" หมายความว่า จำหน่ายออกไปนอกราชอาณาจักร

"จำหน่าย" หมายความว่า รวมถึงให้ยืมและจำนำด้วย

"ชาวไร่อ้อย" หมายความว่า ผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อส่งให้แก่โรงงาน

"หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย" หมายความว่า ชาวไร่อ้อยซึ่งรับมอบอ้อยของชาวไร่อ้อยอื่นเพื่อส่งให้แก่โรงงาน

"ผู้แทนชาวไร่อ้อย" หมายความว่า ชาวไร่อ้อยซึ่งได้รับการเสนอเป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อย

"สถาบันชาวไร่อ้อย" หมายความว่า สมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่รวมถึงบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีชาวไร่อ้อยเป็นผู้ถือหุ้นหรือหุ้นส่วน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

"โรงงาน" หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งผลิตน้ำตาลทราย เว้นแต่เป็นโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทรายด้วย

"ผู้แทนโรงงาน" หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของโรงงานที่ได้รับการเสนอเป็นผู้แทนของโรงงาน

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

"เลขานุการ" หมายความว่า เลขานุการคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้  
มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตาม

พระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบนั้น เมื่อได้รับประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### บททั่วไป

มาตรา 6 ได้กำหนดหลักการของพระราชบัญญัตินี้ว่า "เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่ไถ้อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่าย และให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย"

มาตรา 7 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ถือว่าบรรดากรรมการและอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างที่จ้างโดยใช้เงินกองทุน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการมีมติว่า กรรมการ อนุกรรมการหรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง ผู้ใดทุจริตหรือประพฤติมิชอบให้รัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งสำหรับกรณีของกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสำหรับกรณีอื่น สั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีการกระทำของผู้นั้นเป็นความผิดอาญาด้วย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

มาตรา 8 ภายใต้บังคับมาตรา 24 วรรคสาม ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่าง ๆ หรือคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะเดียวกันเกินสองคณะมิได้

หมวด 2  
คณะกรรมการ

มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย" ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการรองประธานกรรมการคนหนึ่ง และรองประธานกรรมการคนที่สอง ตำแหน่งละหนึ่งคน ให้เลขานุการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา 10 ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งตามมาตรา 9 ต้องไม่เป็นชาวไร่อ้อย กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของโรงงาน

มาตรา 11 ผู้ซึ่งเป็นฝ่ายตัวแทนของชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานน้ำตาล จะต้องเป็นคนไทยมีฐานะทางเศรษฐกิจที่กฎหมายรับรองพื้นฐาน ไม่เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งคณะกรรมการ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผูกพันในทางการเมืองหรือพรรคการเมือง โดยให้ผู้แทนชาวไร่อ้อยมาจากการเสนอชื่อของสถาบันชาวไร่อ้อย ตามสัดส่วนปริมาณการผลิตของแต่ละสถาบัน และผู้แทนโรงงานน้ำตาลต้องมาจากการเสนอชื่อของสมาคมโรงงาน ตามสัดส่วนการผลิต

มาตรา 12 ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเสนอเข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 13 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 12 ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 หรือมาตรา 11 แล้วแต่กรณี
- (6) รัฐมนตรีผู้แต่งตั้งให้ออก
- (7) ถูกถอดถอนตามมาตรา 11 วรรคสี่

มาตรา 14 ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้แต่งตั้งหรือเสนอบุคคลอื่นเป็นกรรมการแทน แล้วแต่กรณี โดยไม่ชักช้าและให้ผู้ซึ่งเป็นกรรมการแทนอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอกรรมการแทนดังกล่าวตามวรรคหนึ่งถ้ามีความจำเป็นต้องมีกรรมการแทน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 หรือมาตรา 11 เป็นกรรมการ

เมื่อได้มีกรรมการแทนตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 15 ประธานกรรมการเป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการ ในการประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้รองประธานกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการคนหนึ่งไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ให้รองประธานกรรมการที่สองเป็น

ประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่  
อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการ  
คนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคน  
หนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุม  
ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 16 ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รอง  
ประธานกรรมการคนหนึ่งรักษาการแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธาน  
กรรมการคนหนึ่ง ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองรักษา  
การแทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่อาจปฏิบัติ  
หน้าที่ได้ ให้เลขานุการเรียกประชุมเพื่อให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็น  
ผู้รักษาการแทนประธานกรรมการ

มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย
- (2) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย
- (3) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยใน  
ท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนดตาม (2)
- (4) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียน  
ทะเบียนและการรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย
- (5) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่ม  
ชาวไร่อ้อย และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการ  
ของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- (7) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูก  
อ้อยที่จะทะเบียนไว้ตาม (5) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา
- (8) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน
- (9) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อยรวมทั้งการป้องกัน  
ควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย

- (10) กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งก้อนให้แก่โรงงานและการตรวจสอบคุณภาพอ้อย
- (11) กำหนดวันเริ่มต้นการทึบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการทึบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการทึบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย
- (12) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย
- (13) กำหนดชนิด คุณภาพและปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต
- (14) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทราย ส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (7) หรือ (13)
- (15) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13)
- (16) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (13)
- (17) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบ น้ำตาลทราย และผลพลอยได้
- (18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว
- (19) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น
- (20) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว
- (21) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- (22) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย

(23) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

(24) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียมตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

(25) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(26) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย

(27) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน

(28) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(29) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(30) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดตาม (1) (4) (5) (6) (14) (15) (16) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) (28) และ (30) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การกำหนดตาม (2) (3) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (17) (24) และ (27) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การกำหนดตาม (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) และ (30) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 18** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานกระทำการใดๆ แทนหรือมีหนังสือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็นได้

เมื่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการ  
อ้อย คณะกรรมการน้ำตาลทราย หรือสำนักงานได้กระทำการไปแล้วตามวรรคหนึ่ง  
ต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบด้วย

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการได้รับคำตอบแทนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

### หมวด 3

#### คณะกรรมการบริหาร

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะ  
กรรมการบริหาร" ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทน  
กระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมคนหนึ่ง ผู้แทนชาวไร่อ้อย  
ห้าคน ผู้แทนโรงงานสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ  
รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา  
15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 21 คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในเรื่องตามมาตรา  
17 นอกจาก (28) และ (29)
- (2) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอ้อย และ คณะกรรมการ  
น้ำตาลทราย
- (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย  
ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการบริหารอาจแต่งตั้งคณะ  
อนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใด หรือมอบ  
หมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด และให้นำมาตรา 15 วรรคหนึ่งและวรรค  
สาม มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานโดยอนุโลม



คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารจะมอบหมายให้ปฏิบัติกรแทนคณะกรรมการบริหาร ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 20

มาตรา 22 ในการกระทำตามมาตรา 21 กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหาร เพื่อการนี้ประธานคณะกรรมการบริหารจะมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นตัวแทนหรือกระทำกิจการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

นิติกรรมที่ประธานคณะกรรมการบริหารกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือมติคณะกรรมการบริหาร ย่อมไม่ผูกพันคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร

#### หมวด 4

#### กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

มาตรา 23 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า "กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย" โดยมีวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

- (1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย
- (2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (3) รักษาเสถียรภาพของราคาร้าน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค
- (4) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

มาตรา 24 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการบริหารกองทุน" ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานประมงหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคนและผู้แทนโรงงานสามคนเป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน กรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการอื่นใดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 25 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา 23 โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
- (2) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
- (3) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (5) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการบริหารกองทุน ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 24

มาตรา 26 ในการกระทำตามมาตรา 25 กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการบริหารกองทุน และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 27** กองทุนประกอบด้วย

- (1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
- (2) เบี้ยปรับตามมาตรา 17 (25)
- (3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 57
- (4) ดอกผลของกองทุน
- (5) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (8) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

**มาตรา 28** ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 29** ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดสรรเงินจำนวนร้อยละสิบของเงินที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้รับตามมาตรา 57 ส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ในกรณีจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของกองทุน คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้จัดสรรเงินตามวรรคหนึ่งไว้เป็นการชั่วคราว และลดอัตราการจัดสรรลงให้ต่ำกว่าร้อยละสิบก็ได้

**มาตรา 30** เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 23 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 31** ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำบัญชีแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอรัฐมนตรี

ให้รัฐมนตรีจัดให้มีการประกาศงบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา

## หมวด 5

### อ้อย

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอ้อย" ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่ อ้อยทุกคน และผู้แทนโรงงานสีคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการอ้อยเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และเลขานุการตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 33 คณะกรรมการอ้อยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการ บริหารตามมาตรา 17 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) และ (10)

(2) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตาม มาตรา 17 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) และ (21) ใน ส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตอ้อย

(3) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการอ้อยจะมอบหมายให้ ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการอ้อย ต้องประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนชาว ไร่ อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 32

มาตรา 34 ในการกระทำตามมาตรา 33 กับบุคคลภายนอก ให้ประธาน คณะกรรมการอ้อยเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการอ้อยและให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 35 ผู้ใดปลูกอ้อยเพื่อส่งโรงงานต้องจดทะเบียนเป็นชาวไร่ อ้อย

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 36** ชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) รายงานปริมาณอ้อยที่จะส่งให้แก่หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือ

โรงงานตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด

**มาตรา 37** ชาวไร่อ้อยต้องปลูกอ้อยตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่ปลูกอ้อยมีปริมาณสูงหรือต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือมิได้ทำการปลูกอ้อยตามที่แจ้งไว้ ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 38** หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องจดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่ม

ชาวไร่อ้อย

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง และการเพิกถอนการจดทะเบียนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 39** หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) รายงานปริมาณอ้อยที่จะได้รับจากชาวไร่อ้อยและส่งให้แก่

โรงงานตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการอ้อยกำหนด

**มาตรา 40** หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยต้องส่งอ้อยให้แก่โรงงานตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด และให้นำมาตรา 37 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

## หมวด 6

### น้ำตาลทราย

#### ส่วนที่ 1

#### คณะกรรมการน้ำตาลทราย

**มาตรา 41** ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการน้ำตาลทราย" ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้

แทนกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคนและผู้แทนโรงงานห้าคนเป็นกรรมการ

ให้นำมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 21 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 42** คณะกรรมการน้ำตาลทรายมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารในเรื่องตามมาตรา 17 (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) และ (21) ในส่วนที่เกี่ยวกับต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทราย

(2) ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร และการส่งออกน้ำตาลทราย

(3) จัดให้มีการนำเข้าน้ำตาลเพื่อใช้บริโภค ในราชอาณาจักร ในกรณีที่เกิดการขาดแคลน โดยจะนำเข้าเองหรือ มอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

(4) ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการกำหนดหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

(6) ดำเนินการและควบคุมดูแลในเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) และ (21)

ให้นำมาตรา 21 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายจะมอบหมายให้ปฏิบัติกิจการแทนคณะกรรมการน้ำตาลทรายต้องประกอบด้วยผู้แทน ส่วนราชการ ผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในมาตรา 41

**มาตรา 43** ในการกระทำตามมาตรา 42 กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้กระทำในนามของคณะกรรมการน้ำตาลทราย และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

## ส่วนที่ 2

## โรงงาน

มาตรา 44 โรงงานต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) เตรียมโรงงานให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะทึบอ้อยตามเวลาที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 17 (11)
- (3) รับอ้อยจากชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด หรือสั่งในกรณีที่ทำให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่ม ตามมาตรา 45
- (4) ผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด
- (5) ไม่เปิดการทึบอ้อยหรือปิดการทึบอ้อยก่อนวันที่คณะกรรมการกำหนด หรือหยุดการทึบอ้อยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (6) เก็บรักษาน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ ณ ที่ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร
- (7) ไม่ขนย้ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ออกนอกบริเวณไร่อ้อย นอกจากขนย้ายตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (8) รายงานชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิต เก็บรักษา ขนย้าย ส่งมอบ และคงเหลือเป็นรายเดือนตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนด
- (9) นำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 57

มาตรา 45 ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการบริหารอาจสั่งให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มได้ ในกรณีเช่นนี้ให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายที่คณะกรรมการบริหารกำหนด น้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเพิ่มนี้ให้จัดการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 46 โรงงานต้องจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่โรงงานไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควร โดยให้โรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งสิ้น

### ส่วนที่ 3

#### การนำเข้าและส่งออกน้ำตาลทราย

มาตรา 47 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าน้ำตาลทราย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 48 ผู้ใดจะส่งออกน้ำตาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการจะกำหนดปริมาณ ราคา และระยะเวลาสำหรับการส่งออกด้วยก็ได้

การส่งออกน้ำตาลทรายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

### หมวด 7

#### ราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

มาตรา 49 ก่อนเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทราย ให้คณะกรรมการบริหารจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิตในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ

การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ราคาอ้อยขั้นต่ำและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของประมาณการรายได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการ



ผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย

มาตรา 50 เมื่อคณะกรรมการบริหารได้จัดทำประมาณการรายได้และกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นแล้ว ให้แจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อย และผู้แทนสมาคมโรงงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อคัดค้าน ถ้ามี โดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวันก่อนวันประชุม การทำคำคัดค้านให้กระทำเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลโดยละเอียดยื่นต่อสำนักงานก่อนวันเรียกประชุมดังกล่าว

มาตรา 51 ให้สำนักงานเสนอประมาณการรายได้ ราคาอ้อย ขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น และผลการประชุมตามมาตรา 50 ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

มาตรา 52 เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาประมาณการรายได้ ราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลขั้นต้นพร้อมด้วยคำคัดค้านในกรณีที่มีคำคัดค้าน แล้วให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

มาตรา 53 เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นตามมาตรา 52 แล้ว ให้สำนักงานประกาศราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นในราชกิจจานุเบกษา

ให้โรงงานชำระค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 54 เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารคำนวณรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูกาลผลิต

ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 49 มาใช้บังคับแก่การคำนวณรายได้สุทธิโดยอนุโลม

มาตรา 55 ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้สุทธิตามมาตรา 54
- (2) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย
- (3) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย
- (4) ราคาอ้อยขั้นต้น
- (5) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทรายขั้นต้น
- (6) เงินที่ได้รับจากกองทุน

ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 56** ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร้อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน

ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร้อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 57** ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่ากับจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา 54 และค่าอ้อยตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

## หมวด 8

### การควบคุมและการอุทธรณ์

**มาตรา 58** ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารเห็นว่าชาวไร้อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อย หรือโรงงานกระทำการอันใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราช

บัญญัตินี้หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจสั่งการให้ชาวไร่อ้อย หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงาน ผู้จัดการโรงงาน หรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการนั้นได้

ผู้ใดรับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ในกรณีที่ผู้ใดรับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ วันแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ขยายระยะเวลาออกไป แต่รัฐมนตรีจะขยายระยะเวลาให้เกินสามสิบวันมิได้

ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดตามวรรคสี่ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือวันครบกำหนดตามวรรคสี่ แล้วแต่กรณี

การอุทธรณ์ตามวรรคสามหรือการยื่นคำร้องตามวรรคห้าไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหาร เว้นแต่คณะกรรมการหรือศาล แล้วแต่กรณีจะสั่งเป็นอย่างอื่น

**มาตรา 59** รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการในการนี้ให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นทำรายงานตลอดจนสั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรีและสั่งให้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการได้

**มาตรา 60** ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติในเรื่องใดของคณะกรรมการ รัฐมนตรีจะสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการปฏิบัติในเรื่องนั้นก็ได้

เมื่อคณะกรรมการได้รับแจ้งจากรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ  
ระงับการปฏิบัติในเรื่องนั้นเป็นเป็นการชั่วคราว และพิจารณาทบทวนภายในสามสิบ  
วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากรัฐมนตรี

ในกรณีที่คณะกรรมการยืนยันตามความเห็นเดิม ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็น  
ชอบด้วย ให้รัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา  
คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

## หมวด 9

### สำนักงาน

มาตรา 61 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในสังกัด  
กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่นๆ ตาม  
พระราชบัญญัตินี้

(2) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและ  
น้ำตาลทราย การใช้และการจำหน่ายน้ำตาลทราย

(3) จัดทำแผนการปลูกและผลิตอ้อยเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย  
แผนการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรและส่งออกเสนอคณะ  
กรรมการ

(4) รับจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(5) จัดทำทะเบียนชาวไร่อ้อยและที่ดินที่ใช้ในการปลูกอ้อย

(6) ทดสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาลทราย

(7) วิจัยและพัฒนาการผลิตและการใช้ประโยชน์จากอ้อยและน้ำตาล  
ทราย

(8) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การใช้ และการ  
จำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนภาวะการตลาดของน้ำตาลทรายทั้งในและ  
นอกราชอาณาจักร

(9) ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย

(10) ติดต่อประสานงานกับองค์การต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

(11) ปรึกษากิจการอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ และคณะกรรมการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้มอบหมาย

ความในวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการตามมาตรา 17

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สำนักจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

มาตรา 62 ให้มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน

ให้เลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

#### หมวด 10

#### พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 63 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในไร่อ้อย เคหะสถาน ยานพาหนะ โรงงาน สถานที่เก็บอ้อย น้ำตาลทราย หรือผลพลอยได้ หรือสถานที่ทำการค้ำน้ำตาลทรายในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) นำตัวอย่างอ้อย น้ำตาลทราย และผลพลอยได้ในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือทดสอบ

(3) ยึด आयัตสมัคบัญชีและเอกสารหลักฐานอื่นเมื่อมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 64 พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการปฏิบัติตามหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง และให้บุคคลดังกล่าวอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควร

## หมวด 11

### บทกำหนดโทษ

มาตรา 65 ชาวไร่อ้อยผู้ใดหรือโรงงานใด ไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามมาตรา 28 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 66 ผู้ใดปลูกอ้อยโดยมิได้จดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อยตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 67 ชาวไร่อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 (1) หรือไม่รายงานปริมาณอ้อย หรือโดยจงใจรายงานให้ผิดไปจากความเป็นจริงตามมาตรา 36 (2) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 68 ผู้ใดมิได้จดทะเบียนเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยหรือถูกเพิกถอนทะเบียนการเป็นหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยแล้วส่งอ้อยที่ตนมิได้ผลิตให้แก่โรงงาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 69 หัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 หรือมาตรา 40 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 70 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (8) หรือรายงานตามมาตรา 44 (8) อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา 71 โรงงานใดปฏิบัติตามมาตรา 44 (7) ต้องระวางโทษจากค่าไม่เกินสองปี หรือปรับสองเท่าของมูลค่าน้ำตาลทรายที่ขนย้ายออกนอกบริเวณโรงงาน แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 72 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 73 โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 46 วรรคหนึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 74 โรงงานใดไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือส่งไม่ครบถ้วนตามมาตรา 57 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและให้ส่งเงินเข้ากองทุนจนครบพร้อมด้วยเงินเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือน นับแต่วันที่ถึงกำหนดส่งหรือชำระ

การคำนวณระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีเศษของเดือนให้คิดเป็นหนึ่งเดือน

เงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกองทุนด้วย

มาตรา 75 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามมาตรา 63 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 76 ในกรณีที่มีนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าผู้แทนนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการและบุคคลอื่นใดซึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้กระทำความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดนั้นหรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา 77 ผู้ใดปลุกอ้อย หรือส่งอ้อยให้แก่โรงงานในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยแล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 78 ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าชาวไร่อ้อยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 66 หรือมาตรา 67 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำ ตักเตือน สั่งให้แก้ไข หรือปฏิบัติให้ถูก

ต้องภายในระยะเวลาอันสมควรก่อน หากชาวไร่อ้อยเพิกเฉย ละเลย ชัดขึ้นหรือ  
ไม่ปฏิบัติตามจึงให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย

มาตรา 79 บรรดาหน้าตาลทรายที่โรงงานมีอยู่ในครอบครองก่อน  
วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 80 ให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานเสนอผู้แทน  
เพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัตินี้โดย  
ไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอผู้แทนตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็น  
ต้องมีผู้แทนชาวไร่อ้อย หรือผู้แทนโรงงานเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้  
รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งปลูกอ้อยเพื่อขายให้แก่โรงงานไม่ว่าจะขายโดยตรง หรือขาย  
โดยผ่านหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย หรือผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการ  
โรงงานผลิตน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณีซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม  
มาตรา 11 และเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนของโรงงาน  
แล้วแต่กรณีในการติดต่อกับทางราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นผู้แทน  
ชาวไร่อ้อยหรือผู้แทนโรงงาน แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 19 วรรคสาม มาใช้  
บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 81 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการพนักงาน  
ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายและสำนักงานรักษา  
ระดับราคาน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการ  
อ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 82 ผู้ใดเป็นพนักงานหรือลูกจ้างประจำของสำนักงานอ้อยและ  
น้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งมี  
ลักษณะงานเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันที่พระราชบัญญัติ  
นี้ใช้บังคับ และมีคุณสมบัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือนพ.ศ.2518 และเป็นผู้ซึ่งได้รับโอนมาตามมาตรา 81 ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการ  
การพลเรือนสามัญ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวง  
อุตสาหกรรมนับแต่วันที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามวรรคสอง



การบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างประจำตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งระดับและชั้นใด ให้เป็นไปตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานประมาจะ ได้ตกลงกัน

**มาตรา 83** ให้ถือว่าพนักงานหรือลูกจ้างซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 82 ถูกสั่งให้ออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และมีสิทธิให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

**มาตรา 84** ให้โอนบรรดาอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย และสำนักงานรักษาระดับน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 85** การชำระหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2525/2526 ตามสัญญากู้เงินที่ท่า ๘ กระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 23 ธันวาคม 2525 ให้จ่ายจากกองทุนได้ด้วย

**มาตรา 86** ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่องกำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย และเงื่อนไข และราคา ในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูการผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ เรื่องปรับปรุงประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ เรื่องกำหนดปริมาณน้ำตาลทราย และเงื่อนไขและราคา ในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูการผลิตปี 2525/2526 ถึงปี 2529/2530 ฉบับลงวันที่ 29 ตุลาคม 2525 ลงวันที่ 24 มกราคม 2526 รวมทั้งประกาศ ระเบียบ คำสั่งและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวให้ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะสิ้นระยะเวลาการใช้บังคับประกาศนั้น หรือจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

**มาตรา 87** บรรดากฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยังคงใช้บังคับต่อไป เพียงเท่าที่มิขัดหรือ

แย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้จนกว่าจะมีระเบียบหรือประกาศที่ออกตาม  
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก บ. ศิณสุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

## ประวัติผู้เขียน

นายอภิรมย์ เลี้ยงชีพเสริมสุข เกิดเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2493 ที่เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร สมรสแล้ว ภรรยาชื่อ วรพร เลี้ยงชีพเสริมสุข มีบุตรชาย 2

สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรี นิติศาสตร์ จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เมื่อปีการศึกษา 2529

### ปัจจุบันประกอบธุรกิจ

- สำนักงานทนายความ-การบัญชี อภิรมย์ เลี้ยงชีพเสริมสุข และเพื่อน
- ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงหล่อเลี้ยงผูกกี หุ้นส่วนรองผู้จัดการ
- ห้างหุ้นส่วนจำกัด เลี้ยงยังผูกเอเนียเนียร์ หุ้นส่วนผู้จัดการ
- บริษัท พี.พี.ซี.คอมพิวเตอร์กราฟิค จำกัด กรรมการรองผู้จัดการ
- บริษัท เลี้ยงชีพเสริมสุข จำกัด กรรมการผู้จัดการ

### กิจกรรมทางสังคม

- เป็นนายกสโมสรไลออนส์สมุทรสาครปี 2534-2535
- เป็นรองประธานหอการค้าจังหวัดสมุทรสาคร
- เป็นกรรมการสาขาเครื่องจักรกล สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- เป็นที่ปรึกษาวิทยาลัยเทคนิค สมุทรสาคร
- เป็นต้น