

### บทที่ 3

#### ทฤษฎีการแทรกแซงของรัฐกับการผลิตและการตลาดทางพารา

#### 1. พัฒนาการของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับทางพารา

##### 1.1 การแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจ

ในระหว่างศตวรรษที่ 18-19 แนวความคิดเรื่องเสรีนิยม

(Liberalism) ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez Faire) และปัจเจกชนนิยม (Individualism) ได้รับความนิยมน้อยลงเรื่อยๆ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะนั้น เช่น การปฏิวัติอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2303) และการปฏิวัติในฝรั่งเศส (พ.ศ. 2332-2342) ดังเช่น โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) (พ.ศ. 2286-2369) เคยกล่าวว่า "รัฐบาลที่ดีที่สุดคือรัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด" แนวความคิดทางการเมืองเช่นนี้ได้เชื่อมโยงไปถึงแนวความคิดในทางระบบเศรษฐกิจด้วย โดยที่ขณะกิจการของเอกชนกำลังเจริญก้าวหน้าอย่างเห็นผลได้ชัด ซึ่งทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการปฏิวัติอุตสาหกรรมจึงเชื่อกันว่าการให้เอกชนมีอิสระภาพในการประกอบอาชีพ และมีอิสระในการแข่งขันโดยเสรี (Free competition) จะเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับมีนักคิดที่มีอิทธิพลหลายคนเกิดขึ้นในช่วงนั้น เช่น อדם สมิท (Adam Smith) (พ.ศ. 2266-2333) เจอโรมี เบนทัม (Jeremy Bentham) (พ.ศ. 2291-2375) และจอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) (พ.ศ. 2349-2416) บุคคลเหล่านี้ล้วนแต่เห็นด้วยกับระบบเศรษฐกิจแบบ Laissez Faire เหมือนกันทั้งสิ้น โดยเห็นว่ารัฐจะเข้าไปแทรกแซงประกอบธุรกิจการค้าแข่งขันกับเอกชนไม่ได้ แนวความคิดนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาในประเทศระบบทุนนิยมเป็นเวลาเกือบ 200 ปี

ต่อมาในศตวรรษที่ 20 สภาพเศรษฐกิจขยายตัวไปมากขึ้น การปล่อยให้ภาวะการแข่งขันโดยเสรีดำเนินไปโดยอิสระ โดยหวังว่า Demand และ Supply จะปรับตัวเองได้ในระบบตลาดเสรี (Free market) แต่ปรากฏว่ามีได้เป็นไป

ตามนั้นอย่างจริงจัง กรณีกลับปรากฏว่าก่อให้เกิดความยุ่งเหยิงมากขึ้น มีความ  
 ทุกข์และความยากจนเกิดขึ้นทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากการแข่งขันกันอย่างเกินสมควร  
 การปล่อยให้มีการแข่งขันโดยเสรีเกินขอบเขตนี้ท้ายที่สุดแล้ว มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิด  
 เกิดกิจการผูกขาด (Monopoly) นักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ จึงเริ่มหัน  
 ไปสนใจแนวความคิดทางสวัสดิการสังคม (Social Welfare) มากขึ้นโดยเห็น  
 ว่ารัฐควรมีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาประชาชน (Paternalism) โดยใน  
 การนี้รัฐควรมีอำนาจดำเนินการใด ๆ ได้ทุกอย่างเพื่อประโยชน์ของสังคม  
 (Collectivism) อันเป็นแนวความคิดในทางสังคมนิยม (Socialism) นั้นเอง  
 แม้ว่าในประเทศระบบทุนนิยม จะเริ่มมีแนวโน้มตามนี้ แต่ก็ยังมีความเห็นว่าการมี  
 มิใช่ว่าระบบทุนนิยมเป็นระบบที่ผิดพลาดและต้องเปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบสังคมนิยม  
 หากเป็นเพียงแต่ว่าระบบทุนนิยมนั้นเป็นระบบที่มีข้อบกพร่องเท่านั้น และอาจ  
 แก้ไขได้โดยการให้รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงและคอยอุปถัมภ์ดูแลกิจการต่าง ๆ  
 ในสังคมได้คือเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีแบบควบคุม (Regulatory controle)  
 โดยมีได้ปล่อยให้เป็นอิสระเต็มที่อย่างแนวความคิดดั้งเดิม และเริ่มมีกฎหมายออก  
 มาควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การกำหนดราคาสินค้าป้องกันการค้า  
 ก้าวรเกินควร การกำหนดอัตราค่าจ้างในโรงงาน การควบคุมการโฆษณา การ  
 ป้องกัน การแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม การห้ามประกอบกิจการบางอย่าง  
 หรือการกำหนดกิจการค้าที่ต้องขออนุญาต ตลอดจนการกำหนดมาตรการทางภาษี  
 ป้องกันความเหลื่อมล้ำในการได้มาซึ่งสิทธิในทางทรัพย์สิน ฯลฯ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> รองพล เจริญพันธ์, "นิติปรัชญา", (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เจริญวิทย์  
 การพิมพ์, พ.ศ. 2524), หน้า 52.

สาเหตุอีกประการหนึ่งคือเมื่อสภาพเศรษฐกิจซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ความจำเป็นในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็มีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ โดยต้องมีการวางแผนระยะยาวและกำหนดให้ความก้าวหน้าในด้านต่างๆ ดำเนินไปสอดคล้องต้องกัน นอกจากนี้ยังมีกิจการสำคัญบางประการที่เห็นกันว่ารัฐควรเข้าดำเนินการแทนเอกชนเพื่อให้กิจการนั้นสามารถดำเนินไปโดยเหมาะสม เช่น สาธารณูปโภคทางด้านการคมนาคม การจัดหาพลังงาน การอนุรักษ์ที่ดิน การจัดระบบตลาดพืชเกษตรกรรม หรือการช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ผู้ว่างงาน เป็นต้น การประกอบการค้าอีกหลายประการจึงกลายเป็นงานรัฐเพิ่มขึ้น

จึงเห็นกันว่าในปัจจุบันอำนาจของรัฐมิได้มีอยู่แต่การป้องกันประเทศ และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น แต่รัฐต้องเข้ามามีส่วนควบคุมกิจการด้านการค้าด้วย แนวความคิดเกี่ยวกับระบบทุนดั้งเดิม (Classic capitalism) ที่ว่ารัฐจะเข้ามามีส่วนในด้านการค้าไม่ได้นั้น เห็นกันว่าเป็นแนวความคิดที่ล้าสมัยแล้วและในระบบทุนนิยมสมัยใหม่นั้น (modern capitalism) อำนาจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เคยเชื่อถือกันมาแต่เดิม และรัฐมีอำนาจโดยชอบที่จะเข้ามาประกอบการค้าหรือแทรกแซงกิจการค้าของเอกชนได้ ถ้าผลประโยชน์ในการนั้นจะตกได้แก่สังคมส่วนรวม

โดยบทบาทและหน้าที่ใหม่ ๆ ของรัฐ ซึ่งก่อนทศวรรษที่ 30 ในสังคมเสรีนิยม หน้าที่ทางเศรษฐกิจนั้นเป็นของเอกชน หรือองค์การตัวแทนทางเศรษฐกิจของเอกชน หรือกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องการริเริ่มของเอกชน (Initiative Privée) ปลอดพ้นจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐและวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการคือ

- หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน (Propriété privée) หมายถึงเอกชนหรือบุคคลมีสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งแบ่งเป็นสิทธิในการใช้ซึ่งภาษาลาตินเรียกว่า "USUS" สิทธิในการครอบครอง เรียกว่า "ABUSUS" และสิทธิในการได้ดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สิน เรียกว่า "FRUCTUS"

- หลักเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม (Principe de la liberté du commerce et de l'industriel) หมายถึงเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยมีรัฐเป็นผู้ให้การประกันเสรีภาพดังกล่าวไม่ว่า จะในรูปของกฎหมายหรือบรรทัดฐานทางสังคม

- แล้วยเสรีภาพในการทำสัญญา (Liberté contractuelle) หมายถึงเอกชนมีเสรีภาพในการทำสัญญา ความตกลงได้โดยเสรี

- หลักการแข่งขันในตลาด (Concurrence) หมายถึงมีซื้อขายจำนวนมากในตลาดซึ่งไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดสามารถกำหนดราคาตลาดได้

ในสังคมเสรีนิยมดังกล่าว รัฐมีบทบาทและหน้าที่แต่เพียงประกันและรักษาระเบียบของรัฐ (ORDRE PUBLIC) เท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้กลไกที่เหมาะสมของระบบเสรีนิยม (Libéralisme) ได้ทำหน้าที่และดำเนินไปโดยอัตโนมัติปราศจากการแทรกแซงของรัฐ (Intervention d'Etat)

ประมาณครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ภายใต้สถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และอิทธิพลอุดมการณ์ต่าง ๆ อาทิ เศรษฐตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษที่ 30 การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าของวิชาเศรษฐศาสตร์สังคมโลกครั้งที่ 2 พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในสังคมอุตสาหกรรม พัฒนาการและการขยายตัวของแนวความคิดสังคมนิยมฯ ทำให้เกิดแนวโน้มทางความคิดและอุดมการณ์หนึ่งที่ต้องการให้รัฐในฐานะผู้รักษาและพิทักษ์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป เข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในทางเศรษฐกิจ แทนที่จะปล่อยให้มันเป็นหน้าที่ของเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยอาศัยเหตุและผลสองประการคือ

ประการแรก - ภายใต้อุดมการณ์ความคิดที่ว่า ความมั่งคั่งหรือการค้าพาณิชย์ของเอกชนจะทำให้รัฐมั่งคั่งตามไปด้วย แต่ความเป็นจริงคือ ปรากฏต่อมาว่า การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการแสวงหาความมั่งคั่งของเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยอาศัยหลักเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และองค์รวตัวแทนทางเศรษฐกิจของเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ไม่ใช่กลไกที่ดีที่สุดของระบบเศรษฐกิจ

ทุนนิยมเสรี ไม่อาจก่อให้เกิดการอยู่ดีกินดีของประชาชน และความมั่งคั่งของรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงที่ทางเศรษฐกิจด้วย

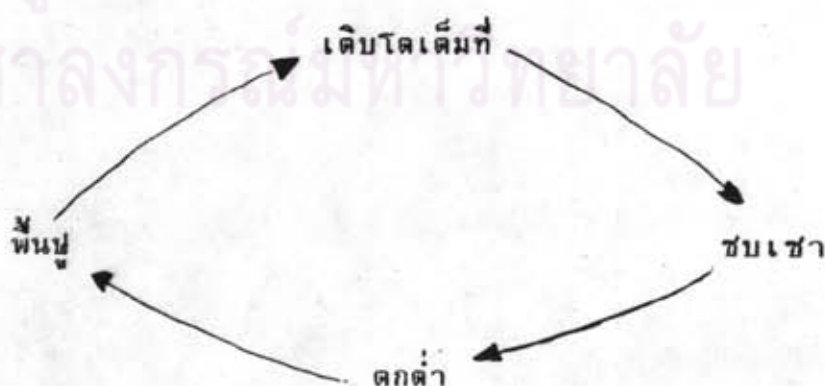
ประการที่สอง - พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบทุนนิยมเสรี โดยเฉพาะการรวมศูนย์ปัจจัยการผลิตและกระบวนการทำให้ปัจจัยการผลิตเป็นปัจจัยที่ใช้ร่วมกัน ทำให้ความขัดแย้งหรือความเป็นปฏิปักษ์ทั้งระหว่างทุนกับแรงงาน และระหว่างทุนด้วยกันเองทวีความรุนแรงทำให้รัฐในฐานะผู้พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป (Intérêt économique générale) จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง โดยการจัดระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจ (ORDRE PUBLIC ECONOMIQUE) โดยเฉพาะในขอบเขตที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะและมีความสำคัญต่อชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน มากกว่าจะดูแลและรักษาผลประโยชน์ของเอกชนแต่เพียงด้านเดียว

แนวโน้มความคิดและอุดมการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐเสรีนิยมต้องแทรกแซงที่หน้าที่ใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญต่อชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมสองประการคือ หน้าที่ในการประกันและรักษาความสมดุลทางเศรษฐกิจและหน้าที่ในการป้องกันและลดความตึงเครียดทางสังคม

1.1.1 หน้าที่ในการประกันและรักษาความสมดุลทางเศรษฐกิจขณะที่วัฏจักรธุรกิจ (Business cycles) กว้างไกลมาสู่ระดับต่ำสุดในทศวรรษที่ 30 นั้นได้ให้บทเรียนแก่รัฐเสรีนิยมทั้งหลายว่า รัฐเสรีนิยมจะปล่อยให้ระบบทุนนิยมดำเนินต่อไปภายใต้หลักเสรีภาพทางการค้า และอุตสาหกรรมหรือภายใต้คติที่ว่า Laissez-Faire และ Laissez-Passer โดยอาศัยกลไกของตลาดที่จะสามารถทำให้ระบบทุนนิยมดำเนินต่อไปได้โดยอัตโนมัติไม่ได้อีกแล้ว รัฐเสรีนิยมจำเป็นต้อง

\* วัฏจักรธุรกิจ หรือ Business Cycles ในภาษาอังกฤษบางครั้งก็ใช้คำว่า Trade circles หรือ Economic Fluctuations หมายถึงปรากฏการณ์ที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงหรือการเคลื่อนไหวในทางเศรษฐกิจว่ามีระดับสูงขึ้นหรือต่ำลง ซึ่งจะปรากฏในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยดูจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ เช่น สถิติของผลผลิตรายได้ภาวะการทำงานฯ ซึ่งปกติวัฏจักรธุรกิจเคลื่อนไหวเป็นวงจรที่มีลักษณะขึ้น ๆ ลง ๆ ซ้ำ ๆ กันคือเศรษฐกิจจะหมุนเวียนไปสู่ความรุ่งเรือง (Economic Prosperity) หรือมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Economic Expansion) อย่างเต็มที่แล้วก็จะมีแนวโน้มต่ำลงหรือซบเซาลง (Economic Recession) และค่อย ๆ หมุนต่ำลงมาเรื่อย ๆ จนถึงจุดต่ำสุดที่เรียกว่าเศรษฐกิจตกต่ำ (Economic Depression) และต่อมาก็จะค่อย ๆ กระเตื้องขึ้น ๆ หรือเรียกว่ามีการฟื้นฟูเศรษฐกิจ (Economic Recovery) และหลังจากนั้นก็จะเคลื่อนไปสู่จุดที่มีการเจริญเติบโตเต็มที่ต่อไปและอีกไม่นานก็จะไหลมาสู่เศรษฐกิจตกต่ำอีกเป็นวงจรเช่นนี้ตลอดไป ซึ่งระยะเวลาของวงจรดังกล่าวจะสั้นหรือยาวนานขึ้นขึ้นอยู่กับสภาวะ และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

วงจรธุรกิจจะมีลักษณะดังนี้



เข้ามาแทรกแซงและจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ เพื่อพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะ (Interet 'publique) และรักษาความเป็นทุนิยมให้สามารถดำเนินต่อไป นอกจากนั้นอีกทศวรรษต่อมา สงครามโลกครั้งที่สองก็ได้ให้บทเรียนที่สำคัญแก่รัฐเสรีนิยมว่า เมื่อทรัพยากรมีจำนวนจำกัดการวางแผนการใช้ทรัพยากรก่อให้เกิดการใช้และจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เอกชนและสังคมโดยรวม จากบทเรียนนี้เองรัฐเสรีนิยมจึงได้นำวิธีการวางแผนการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ มาใช้กันอย่างกว้างขวางหลังสงครามโลกครั้งที่สอง วิธีการดังกล่าวได้รับการยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันซึ่งเรารู้จักกันดีในนาม "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ซึ่งการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ทำให้บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางโดยรัฐกลายเป็นผู้กำหนดกรอบทิศทาง นโยบาย และการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไปอันก่อให้เกิดภาระหน้าที่ต่อเนื่องที่สำคัญคือสองประการคือ

ก) รัฐมีหน้าที่ในการประกันให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(Croissance économique) เป็นหน้าที่สำคัญในการสร้างสมดุลทางเศรษฐกิจ และต้องพยายามดำเนินการเท่าที่กำลังความสามารถจะอำนวยโดยรัฐจะต้องสร้างกลไกต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นการกระตุ้นและส่งเสริมให้การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกิจกรรมการผลิต และเพื่อให้อยู่ในสภาพที่จะตอบสนองต่อความต้องการของเอกชน และความต้องการของรัฐตามกรอบ ทิศทางและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งส่วนมากรัฐจะสร้างกลไกอำนวยความสะดวกและใช้มาตรการในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจรูปแบบต่าง ๆ เช่น

- การสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ดี มีสภาพเหมาะสมและเกิดความสะดวกต่อเอกชนในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในการนี้รัฐจะดำเนินการจัดสร้างทุนพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and social infrastructure) เส้นทางคมนาคมขนส่งการสื่อสารคมนาคม-ไฟฟ้า-ประปาฯ ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะเทคโนโลยีที่นำมาใช้กับการผลิต-กำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองและชนบทที่ชัดเจน สิ่งเหล่านี้รัฐจัดทำ

เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนซึ่ง  
เท่ากับเปิดโอกาสให้กิจกรรมเหล่านี้ได้พัฒนาและขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การใช้นโยบายการเงิน (Politique monétaire) นโยบายการ  
คลัง (Politique fiscale) และการให้เงินช่วยเหลือ (Subsidie) ซึ่งเป็น  
มาตรการในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่รัฐเสรีนิยมใช้แทรกแซงเศรษฐกิจเป็น  
ประจำในปัจจุบัน เพื่อกระตุ้นให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในระดับภาค  
เศรษฐกิจ และในระดับส่วนรวม

นอกจากนี้หน้าที่ในการสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจยังหมายถึง  
หน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามที่ได้พยายาม  
ประสานความร่วมมือกันทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งในประเด็นนี้รัฐเสรีนิยมส่วนใหญ่  
จะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ (Planification de l'économie) ที่ได้กำหนด  
กรอบทิศทางนโยบาย และกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงาน  
เพื่อบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เป็น  
เครื่องมือในการควบคุมกำกับให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามที่ได้คาด  
หมายไว้ เช่น ในฝรั่งเศสมีการใช้แผนพัฒนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 และปัจจุบัน  
อยู่ในช่วง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ของไทยเราก็เริ่มวางแผนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504  
และปัจจุบันอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

ข) รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องโดย  
ใช้มาตรการ การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม หน้าที่ดังกล่าวในระยะ  
ยาวนั้นรัฐต้องประกันให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องโดยใช้มาตรการการ  
วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนในระยะสั้นรัฐมีหน้าที่ในการประกันให้มีการขยายตัว  
ทางเศรษฐกิจที่ปราศจากเงินเฟ้อ (Inflation) โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นคนกลาง  
ในการประสานงานทางเศรษฐกิจระหว่างองค์การทางเศรษฐกิจทั้งหมด (รัฐเอกชน)  
เพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจพร้อม ๆ กับมีการจ้างงานเต็มที่ในทรัพยากร  
(Plein emploi) มีเสถียรภาพทางราคา (Stabilité des prix) มีดุล  
การแลกเปลี่ยนกับภายนอก - ดุลการชำระเงิน - ดุลการค้าเท่าที่รัฐสามารถจะ  
ทำได้



เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนพัฒนาฯ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวรัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมหาชนที่เปิดโอกาสให้อำนาจมหาชนสามารถดำเนินการทางเศรษฐกิจในขอบเขตต่าง ๆ อาทิ ในขอบเขตที่เกี่ยวกับตลาดภายใน - ราคา - เงินตรา - การผลิต - การแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ การควบคุมรายรับรายจ่ายของรัฐ การใช้กลไกกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจะปรากฏให้เห็นโดยทั่ว ๆ ไปในสังคมเสรีนิยม

1.1.2 รัฐมีหน้าที่ป้องกันและลดความตึงเครียดในสังคม พัฒนาการที่ดำเนินไปเองตามปกติของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ (Secteurs économiques) และระหว่างภาคและภูมิภาคต่าง ๆ ความไม่สมดุลมีแนวโน้มขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางและก่อให้เกิดความตึงเครียดทางสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันทำให้รัฐต้องแบกรับภาระหน้าที่ใหม่ที่จะต้องป้องกันและลดความตึงเครียดในสังคมโดยการเข้ามาจัดระเบียบต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจทั้งที่เกี่ยวกับความไม่สมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจและระหว่างภาคทางพื้นที่หรือภูมิภาคต่าง ๆ

ก) รัฐกับความไม่สมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ (Secteurs économiques) พัฒนาการอย่างรวดเร็วของระบบทุนนิยมที่เนื่องจากสาเหตุของการรวมศูนย์ทุนนิยมและการรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ ทำให้ภาคอุตสาหกรรมอันเป็นภาคการผลิตก้าวหน้าขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ยกระดับประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมส่งผลให้ภาคการผลิตบางภาคที่มีการปรับตัวช้าหรือมีประสิทธิภาพ การผลิตต่ำหรือเป็นภาคการผลิตที่ล้าหลัง และใช้วิธีการผลิตแบบดั้งเดิมต้องประสบกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ซึ่งบางภาคถึงกับล้มละลายและเลิกกิจการไป เช่น อุตสาหกรรมขนาดกลางขนาดเล็กโรงงานขนาดเล็ก พ่อค้ารายย่อย (ขายส่งรายย่อย-ขายปลีก) เกษตรกรรายย่อย เหมืองถ่านหินฯ

ปัญหาของภาคเศรษฐกิจดังกล่าวปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป

ในสังคมอุตสาหกรรมและสังคมที่กำลังพัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรม และเป็นปัญหาที่ผลักดันให้รัฐต้องเข้ามาแบกรับหน้าที่ในการเข้าไปแทรกแซง โดยการส่งเสริมสนับสนุนและค้ำจุนภาคเศรษฐกิจที่ประสบปัญหาเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเศรษฐกิจเหล่านี้สามารถดำรงอยู่และปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ได้ อาจจะโดยการให้เงินช่วยเหลือธุรกิจขนาดกลาง ขนาดเล็กและเกษตรกรรายย่อยฯ

นอกจากนี้รัฐอาจจะต้องกำหนดนโยบายการกระจายรายได้ที่เหมาะสม นโยบายการขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้มีลักษณะสมดุล การควบคุม การขยายตัวของภาคการผลิตที่ก้าวหน้าที่ใช้พื้นที่ขนาดใหญ่และทุนจำนวนมาก เช่น ควบคุมให้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปยังภาคต่าง ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมโดยใช้ระบบการขออนุญาต โดยให้เอกชนต้องขออนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจากรัฐก่อนดำเนินการ รวมทั้งการโอนกิจการของเอกชนที่มีปัญหาเป็นของรัฐ เช่น อุตสาหกรรมถ่านหินในฝรั่งเศส การขนส่งทางยกระดับในกรุงเทพฯ เป็นต้น (การโอนอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐในฝรั่งเศสใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกฎหมายว่าด้วยแนวทางการค้าและ

หัตถกรรม 27 ธันวาคม พ.ศ. 2516

ข) รัฐกับความไม่สมดุลระหว่างภาค (Région) ลักษณะทั่วไปอันหนึ่งของพัฒนาการของสังคมอุตสาหกรรมและสังคมที่กำลังมุ่งไปสู่สังคมอุตสาหกรรมคือการกระจุกตัวอยู่ร่วมกันของภาคเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า หรือภาคอุตสาหกรรม (Secteur Industriel) ในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาหรือพื้นที่ที่สามารถได้รับความสะดวกจากโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมมากที่สุด ซึ่งพร้อมไปด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อาทิการคมนาคมขนส่ง การติดต่อสื่อสารสะดวก และบริการสาธารณะพร้อมสมบูรณ์ พื้นที่ส่วนใหญ่จะมีความเจริญและได้รับการพัฒนาแล้วทั้งสิ้น

ลักษณะการพัฒนาดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างภาคคือภาคเมืองหรือภาคที่มีความเจริญและพัฒนาอย่างรวดเร็ว กับภาคชนบทหรือภาคที่ล้าหลัง และด้วยพัฒนาแล้วผลที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและขยายช่องว่างทางรายได้ของคนในเมืองกับคนในชนบทให้แตกต่างกันออกไปทุกที ซึ่งทำให้ระดับการดำรงชีวิตของประชาชนในเมืองกับชนบทแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงและลดความแตกต่างระหว่างภาคลงเท่าที่สามารถจะทำได้ โดยการกำหนดแนวทางนโยบายการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ชนบทหรือภาคที่ล้าหลัง เช่น การกำหนดเขตอุตสาหกรรมในภาคที่มีการพัฒนาน้อยมากในรูปของนิคมอุตสาหกรรม การกระจายอุตสาหกรรมไปในพื้นที่ที่ล้าหลัง การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภาค และแผนพัฒนาภาค เช่นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2505-2508) ของฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์ในการขยายการพัฒนา ไปยังภาคต่าง ๆ ของประเทศ กล่าวคือ กระจายอุตสาหกรรมไปยังภาคต่าง ๆ ที่ล้าหลังโดยรัฐจัดโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้ ดังเช่น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ไทยกำหนดวัตถุประสงค์การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคและเพิ่มการจ้างงานในส่วนภูมิภาคโดยศูนย์กลางการพัฒนาหลัก ข้อ 3.4 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และพระราชกฤษฎีกาประกาศจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมประกอบ และการกำหนดนโยบายการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมดูในเรื่องประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ<sup>3</sup>

ในประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายของการแทรกแซงรัฐในทางเศรษฐกิจสำหรับคำว่า การแทรกแซงในที่นี้จะต้องใช้ในความหมายกว้างที่สุด การแทรกแซงในที่นี้จึงหมายถึงการที่รัฐ เข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการทางเศรษฐกิจในทุกรูปแบบ โดยไม่จำเป็นว่าการนั้นจะประกอบด้วยเจตนาหรือไม่ หรือการนั้นจะเป็นคุณหรือเป็นโทษ การนั้นอาจจะไม่กระทบถึงเอกชนแต่ละคนเลยก็ได้ แต่ก็

<sup>3</sup> ทิวา เงินขาว, "กฎหมายเศรษฐกิจ" มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531,

เป็นธรรมดาที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่การแทรกแซงที่กระทบถึงการผลิต และการกระจายสินค้าและบริการต่าง ๆ<sup>4</sup>

โดยที่พัฒนาการของการแทรกแซงที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทราบถึงบริบทของสังคมได้บางส่วนโดยอาจกล่าวได้ตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ว่าลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Libéralisme économique) และทฤษฎีเสรีภาพและจำกัด, ต่อการแทรกแซงของรัฐของ A. Smith. ซึ่งคำรบบทบาทครอบงำสังคมอุตสาหกรรม และสังคมที่กำลังพัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรมโดยเฉพาะมีอิทธิพลต่อการจำกัดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าว เราไม่อาจกล่าวได้ว่าบทบาทของรัฐเสรีนิยม (Etat libéral) ในทางเศรษฐกิจอยู่ในลักษณะบทบาทและท่าทีของการไม่แทรกแซง (Non-Intervention) เพราะตามสภาพความเป็นจริงการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐก็ปรากฏให้เห็นบ้างในรูปของการแทรกแซงแบบดั้งเดิม (Classic) และเป็นช่วงเวลาหลักแห่งการไม่แทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐหรือหลักแห่งการงดเว้นของรัฐ และองค์ประกอบรองท้องถิ่นที่จะไม่แทรกแซงทางเศรษฐกิจ ค่อย ๆ เสื่อมสลายลงไป และถูกแทนที่โดยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่ค่อย ๆ ขยายขอบเขตออกไปทุกที

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม (Classic) ที่มีต่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนในช่วงนี้จะมีขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ที่ค่อนข้างจำกัด และเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางเศรษฐกิจเท่านั้น อาทิ ตรวจสอบมาตรฐานเครื่องจักร ดวงวัดและปราบปราม การชักยอกฉ้อโกงกัน นอกจากนี้ก็อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน-การเก็บภาษีสินค้าขาเข้า และในบางกรณีเพื่อคุ้มครอง

<sup>4</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "เอกสารค่าบรรณวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ประจำปี 1/2530". (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2530, หน้า 26

เอกชนรัฐอาจจะวางระเบียบ ข้อบังคับมาใช้ในการประกอบอาชีพหรือการประกอบกิจกรรมบางประเภท

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจนอกจากจะปรากฏในลักษณะดังกล่าวแล้วก็จะปรากฏในลักษณะเป็นการทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจโดยตรงของรัฐในรูปของการผลิตหรือผูกขาดการบริหารงานในสถานประกอบการบางประเภทซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสถานประกอบการที่เกิดจากลัทธิ คอลแบร์ (Colbertisme) ซึ่งเป็น ลัทธิที่ยึดแนวความคิดของพวก Mercantiliste ที่ต้องการแสวงหาความมั่งคั่งให้รัฐโดยอาศัยการค้าพาณิชย์ของเอกชน และแสวงหาวัตถุดิบคือเงินและทองให้เข้าประเทศมากที่สุด เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต้องกำหนด Politique Dirigiste ที่วางอยู่บนพื้นฐานการวางระเบียบ ข้อบังคับทางการค้าและอุตสาหกรรม การแสวงหาวัตถุดิบและการควบคุมภาษี จากแนวความคิดดังกล่าวฝรั่งเศสจึงใช้นโยบายพาณิชย์นิยม (Politique mercantiliste) เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐ Colbert ได้เป็นการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมไปพร้อมกันการแทรกแซงของรัฐในการวางระเบียบข้อบังคับทางอุตสาหกรรม และในการกระตุ้นการประกอบกิจกรรมของเอกชนและในการกำหนดแนวทางการพัฒนา กิจกรรมและอุตสาหกรรมและในที่สุด ก็มุ่งไปที่การสร้างวิสาหกิจของรัฐตามความเป็นจริง ซึ่งร่องรอยของลัทธิคอบแบร์ที่เกี่ยวกับวิสาหกิจของรัฐยังคงปรากฏให้เห็นและพัฒนาเป็น Entreprise Publiques ที่พบเห็นในปัจจุบันและเป็นร่องรอยลัทธิการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในฝรั่งเศส (Interventionisme economique) เช่น โรงงาน Sevres, โรงงาน Beauvais และโรงงาน Gobelins และการบริหารงานในกิจการที่มีลักษณะผูกขาด-โรงงานยาสูบไม้ขีดไฟ การผลิตดินปืน กิจการรถไฟ เป็นต้น

ควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ของรัฐทางเศรษฐกิจโดยตรง การแทรกแซงทางเศรษฐกิจขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (Collectivité locales) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำบล (Communes) ได้เข้ามามีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในขอบเขตทางพื้นที่ของตำบล เช่นการบริการประปา แก๊ส ไฟฟ้า การขนส่งในเมืองหรือในตำบล-กิจการรถรางฯ

ความเป็นจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบทบาทของรัฐเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจไม่ได้วางอยู่บนหลักแห่งการไม่แทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ หรือหลักแห่งการงดเว้นของรัฐ และองค์การปกครองท้องถิ่นที่จะไม่แทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพราะหลักการดังกล่าวคือ ๑. ถูกแทนที่โดยหลักการที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม อย่างไรก็ตามในช่วงนี้การแทรกแซงยังถูกจำกัดอยู่ อีกทั้งแบบจำลองทางกฎหมาย (Model *alite juridique*) ที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐไม่แตกต่างไปจาก การแทรกแซงที่มีมาก่อนมากนัก ซึ่งส่วนใหญ่การแทรกแซงยังอยู่ภายใต้ระบบคลาสสิก (*Régime classique*) หมายถึง การแทรกแซงจะปรากฏในรูปของการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียว (*Décision Unilatérale*) ของฝ่ายปกครองโดยอาศัยการออกกฎหมาย การวางระเบียบข้อบังคับเป็นเครื่องมือในการแทรกแซง

ต่อมาการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ถึงสงครามโลกครั้งที่สองในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงเวลาที่ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจและการจำกัดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐยังคงดำรงบทบาทครอบงำสังคมอุตสาหกรรมและสังคมที่กำลังพัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรมอยู่ ต้องรอจนถึงประมาณทศวรรษที่ 30 ซึ่งมีเหตุการณ์และสถานการณ์ต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่ทำให้การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐต้องเปลี่ยนแปลงและพัฒนาขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสถานการณ์ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจตกต่ำที่มีความรุนแรงและเกิดขึ้นยาวนานในทศวรรษที่ 30 และการเคลื่อนไหวทางความคิดที่ต้องการทบทวนลักษณะเบ็ดเสร็จ ของระบบเสรีนิยมโดยการวิพากษ์ระบบเสรีนิยมอย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่ได้ไปถึงขนาดจะปฏิเสธสถาบันพื้นฐานของระบบและกลไกของตลาด เพียงแต่วิพากษ์บทบาทของรัฐในการแทรกแซงเศรษฐกิจ ผลที่ตามมาคือทำให้เกิดการยอมรับการขยายบทบาทของรัฐในการแทรกแซงชีวิตทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง

ขณะที่สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ให้บทเรียนและประสบการณ์เกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจต่อรัฐคู่สงคราม และเป็นบทเรียนที่สำคัญเพราะรัฐคู่สงครามต้องเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจในช่วงสงครามโลกโดยตรง เช่นทั้งเป็นผู้จัดหา

เสถียรภาพให้กับแนวหน้าและประกันความมั่นคงให้กับแนวหลังการแทรกแซงทางเศรษฐกิจก็มีวัตถุประสงค์ เพื่อชັชชนะในสงครามต่อมาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2472 และดำเนินมาจนถึงช่วงทศวรรษที่ 30 ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดลัทธิการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (Interventionisme économique) และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา

สำหรับกรณีของฝรั่งเศส สาเหตุจากเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษที่ 30 นอกจากฝรั่งเศสจะนำลัทธิการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมาใช้อย่างกว้างขวางแล้ว (ในปี พ.ศ. 2474 - นำระบบโควตาสินค้ามาใช้ทำการควบคุมการนำเข้าอย่างเคร่งครัด และนำระบบการให้อนุญาตมาใช้แทนการควบคุมทางอ้อมที่ใช้มาตรการทางด้านภาษี) ฝรั่งเศสก็ได้เริ่มพูดถึง Economic Dirigée หรือ Economic centralisée คือเศรษฐกิจที่รัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรับภาระหน้าที่ในการจัดระเบียบเกี่ยวกับกลไกทางเศรษฐกิจซึ่งเน้นการจัดระเบียบที่มีลักษณะชั่วคราวเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง-ช่วงสงคราม-ช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ แต่การจัดระเบียบดังกล่าวรัฐยังรักษาลักษณะโดยสร้างพื้นฐานของระบบทุนนิยมไว้ อาทิ สถาบันต่าง ๆ ของระบบทุนนิยมยังคงดำรงอยู่ไม่ถูกยกเลิกหรือทำลายลงไป แต่เสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอาจจะถูกจำกัดลงบ้าง โดยเศรษฐกิจที่รัฐได้นำการแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่ปรากฏทั่ว ๆ ไป และมีลักษณะเข้มงวดมาใช้โดยผ่านวิธีการ การจัดระเบียบที่ไม่ยอมให้ผู้ใดคัดค้านและเป็นการจัดระเบียบที่มีลักษณะการใช้อย่างเคร่งครัด จากความเป็นจริงดังกล่าวเรากล่าวได้ว่าฝรั่งเศสได้เริ่มนำระบบการชี้นำทางเศรษฐกิจ (Dirigisme) หมายถึงระบบที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมโดยใช้มาตรการทั้งการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยตรง และโดยอ้อม เช่น การโอนกิจการมเอกชนมาเป็นของรัฐ การวางแผนพัฒนาฯ และการให้เงินช่วยเหลือ ฯ และอาจกล่าวได้ว่า Dirigisme-หมายถึงเทคนิคในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจของรัฐที่รัฐพยายามจะทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ และความมั่นคงและพยายามควบคุมภาคเอกชนซึ่งในฝรั่งเศสแล้ว Dirigisme จะแสดงออกโดยลักษณะเด่นที่สำคัญ ๆ ดังนี้ คือ - มีการนำการ

วางแผนที่ปรับตัวได้ (Planification souple) มาใช้โดยไม่ต้องขบหรือยกเลิกระบบตลาด - นำนโยบายการเงินมาใช้ - นำระบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และนโยบายการคลังมาใช้ - นำนโยบายควบคุมสินเชื่อและนโยบายควบคุมราคามาใช้และนำนโยบายภาษีศุลกากรมาใช้ ซึ่งเป็นระบบที่รัฐเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด เข้ามาใช้แทนที่ระบบการให้ความคุ้มครอง (Protectionnisme) ซึ่งฝรั่งเศสเองใช้คุ้มครองเอกชนมานาน

ตัวอย่างการนำระบบการชี้นำทางเศรษฐกิจใช้แสดงให้เห็นโดยในปี พ.ศ. 2474 รัฐบาลฝรั่งเศสเข้ามาแทรกแซงภาคเกษตรกรรมโดยการห้าม การขยายพื้นที่ทำการเพาะปลูกในปี พ.ศ. 2477 รัฐได้ประสานการขนส่งทางรถไฟกับทางรถยนต์เพื่อลดการแข่งกันลง และได้ตั้งสำนักงานข้าวสาลี (office du ble) ขึ้นมาในปี พ.ศ. 2479 ทำหน้าที่ผูกขาดการซื้อขายธัญพืช

จากความเป็นจริงดังกล่าวเราจะเห็นว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ถึง สงครามโลกครั้งที่ 2 ลัทธิการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้พัฒนาก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะภายใต้รูปแบบการแทรกแซงที่มีลักษณะเป็นการชี้นำต่อภาคเอกชน (Interventions dirigistes) และภายใต้รูปแบบของการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐโดยตรง ซึ่งถือกำเนิดและพัฒนาขึ้นมาอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะที่เราเรียกว่า ภาคเศรษฐกิจของรัฐทางอุตสาหกรรมและการค้า (Secteur public industriel et commercial) ซึ่งภายใต้รูปแบบทั้งสองเราจะเห็นการปรากฏขึ้นของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ๆ ที่เรียกว่า Etablissement public industriel et commercial และการปรากฏขึ้นของ Economie mixte - เศรษฐกิจผสม เป็นการเรียกชื่อและให้ความหมายสถาบันและการปฏิบัติหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่นำวิธีการของกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนมาใช้พร้อม ๆ กัน คือบุคคลเอกชน (Personnes Privées) และบุคคลมหาชน (Personnes publiques) ดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกัน การประสานงานระหว่างบุคคลเอกชนและมหาชนจะปรากฏให้เห็นสองรูปแบบคือ Les sociétés d'économie mixte และ Les relations d'économie



mixte เช่น การทำสัญญาต่าง ๆ ร่วมกัน การแลกเปลี่ยนข่าวสารซึ่งกันและกัน การประสานความร่วมมือ การประสานการค้าเนืองงานฯ

จึงเห็นได้ว่ารูปแบบของเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาซับซ้อนมากขึ้นจึงทำให้รัฐต้องจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เข้ามารองรับของการขยายตัวเศรษฐกิจ และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่แท้จริงทำให้ได้บทบาทของรัฐในการเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจมากขึ้นเช่นกัน โดยบางกิจการนั้นรัฐเข้าไปมีบทบาทดำเนินการเอง หรือทำให้เกิดปัญหาในเวลาที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาทำธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชน จะได้รับความคุ้มครองชั้นศาลปกครองหรือชั้นศาลยุติธรรม เพราะบางกรณีเป็นการพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งโดยหลักกฎหมายปกครองทั่วไปจะชั้นศาลปกครอง แต่กรณีปัญหาดังกล่าวได้มีข้อยุติโดยในปี พ.ศ. 2455 เมื่อศาลชัชชาติกัน (Tribunaux de conflit) และศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ได้พิจารณาพิพากษาคดี Colonie de la côte d'Ivoire เมื่อ 22 มกราคม พ.ศ. 2464 ซึ่งคำพิพากษาของศาลชัชชาติกัน และคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุดได้แยกระบบกฎหมาย (Régime juridique) และข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าและอุตสาหกรรมออกจากหน่วยงานของรัฐด้านการบริหารอย่างชัดเจน นับแต่มีคำพิพากษาและคำตัดสินนี้เป็นต้นมา ถ้าหน่วยงานของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าและอุตสาหกรรมต้องตกเป็นคู่ความในคดีต้องชั้นศาลยุติธรรมและใช้กฎหมายเอกชนในการพิจารณาคดีขณะที่หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐต้องชั้นศาลปกครองและใช้กฎหมายปกครองในการพิจารณาคดี

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2482-2488) เป็นช่วงเวลาที่ทำให้การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐมีบทบาทเด่นและมีความสำคัญมากเช่น ในฝรั่งเศสนั้นเศรษฐกิจถูกควบคุมโดยรัฐอย่างกว้างขวางและไม่เคยมีปรากฏมาก่อนภายใต้เศรษฐกิจที่ได้รับการชี้นำ (Economic dirigée) ที่ได้นำมาใช้อย่างเป็นทางการ โดยมีกฎหมายลงวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2481 ว่าด้วยการจัดระเบียบของชาติในช่วงสงครามบัญญัติถึงการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจที่สำคัญในช่วงสงครามให้อยู่ภายใต้ระบบการชี้นำทางเศรษฐกิจ

(Dirigisme) เพราะเป็นระบบที่รัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจในระดับที่สูงที่สุด

ขณะเดียวกันภายใต้ระบบการชี้นำทางเศรษฐกิจในการบริหารงานเศรษฐกิจ รัฐได้จัดตั้งกรม กองต่าง ๆ ขึ้นมาและมีหน้าที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจในแต่ละด้าน เช่น ด้านอุตสาหกรรมเกษตรกรรม ทรัพยากรขนส่ง และการบริโภค การตั้งหน่วยงานเหล่านี้ให้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดเท่ากับเป็นการมอบอำนาจในการแทรกแซงเศรษฐกิจในขอบเขตที่กว้างขวางให้กับ รัฐมนตรีและรัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลได้มอบอำนาจในการออกกฎ ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการส่งออก การนำเข้า การหมุนเวียนเปลี่ยนมือในสินค้า ทรัพยากร การเก็บภาษีและการปันส่วนสินค้าที่ใช้ในการบริโภคฯ

หลังจากเยอรมันเข้ายึดฝรั่งเศส ลัทธิการแทรกแซงทางเศรษฐกิจขยายขอบเขตออกไปอย่างไม่มีข้อจำกัด สถาบันและองค์การการแทรกแซงถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่จำนวนมาก อาทิ Office de répartition des produits industriels ตั้งโดยกฎหมาย 10 กันยายน พ.ศ. 2483, Groupement national d'achats ตั้งโดยกฎหมาย 23 ตุลาคม พ.ศ. 2484 มีหน้าที่ในการค้าขายกับต่างประเทศ และมีการตั้งคณะกรรมการ การจัดระเบียบต่าง ๆ (Comites d'organisation) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากสาขาอาชีพเดียวกัน กรรมการแต่ละสาขาอาชีพมีหน้าที่กำหนดทิศทาง ทางเศรษฐกิจในสาขาอาชีพ เช่น วิศวกร สถาปนิก รวมทั้งมีอำนาจ ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ (Pouvoir réglementaire) และมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการลงโทษผู้ประกอบอาชีพเดียวกันด้วย

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไม่เพียงแต่จะทวีความสำคัญมากขึ้น และขยายขอบเขตกว้างขวางออกไปเท่านั้น แต่การกำเนิดขึ้นของรูปแบบและวิธีการแทรกแซงใหม่ ๆ แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของลัทธิการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจนโดยเฉพาะรูปแบบและวิธีการแทรกแซงใหม่ ๆ ที่ปรากฏคือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (Planification de l'économie) และการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ (Nationalisation) ก็เป็นรูปแบบและวิธีการแทรกแซงใหม่ที่แตกต่างไปจาก

การแทรกแซงดั้งเดิมที่เห็นได้ชัดเจน นอกจากนั้นเมื่อสงครามได้ทำลายทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรวัตถุและทำลายเศรษฐกิจฯ ทำให้รัฐต้องเข้าแทรกแซงแบกรับภาระหน้าที่ใหม่ทางเศรษฐกิจเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ อาทิหน้าที่ในการกระตุ้นให้มีการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และหน้าที่ในการรักษาความเป็นระเบียบทางเศรษฐกิจฯ ซึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองหน้าที่หนึ่งที่รัฐเสวินิยมไม่เคยปฏิบัติมาก่อนคือการให้สินเชื่อกับภาคเอกชนก็ได้มีการดำเนินการให้สินเชื่อแก่เอกชนเป็นครั้งแรกเพื่อทำการฟื้นฟูประเทศหลังสงครามโดยผ่านหน่วยงาน Direction nationale du crédit และ trésor public

รัฐบาลฝรั่งเศสได้ดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในรูปแบบและวิธีการใหม่ ๆ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนี้คือ

- การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ หรือเรียกว่า Plan de modernisation et d'équipement หรือรู้จักกันในนาม "Plan Monnet" ซึ่งจัดทำขึ้นและประกาศใช้โดย Decret 16 มกราคม พ.ศ. 2490 ซึ่งนับได้ว่าการเกิดขึ้นของ Plan Monnet นี้เป็นการให้กำเนิดรูปแบบและวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐในรูปแบบและวิธีการใหม่ที่ไม่เคยมีปรากฏในประวัติศาสตร์การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลฝรั่งเศสเลย

- ความคู่ไปกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐก็เป็นวิธีการใหม่อีกอย่างหนึ่งที่รัฐบาลฝรั่งเศส นำมาใช้แทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐจะทำการโอนกิจการที่มีบทบาทสำคัญ ๆ ต่อชีวิตทางเศรษฐกิจมาเป็นของรัฐ เช่นโรงงาน Usine Renault (ต่อมาคือ Régic Renalt) โอนมาเป็นของรัฐโดยที่รัฐกำหนด 16 มกราคม พ.ศ. 2488 (Ordonnance), บริษัท Ghome et Rhone โดยรัฐกำหนด 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2488 ธนาคารต่าง ๆ

- Banque de France, Société générale, Crédit lyonnais และ B.N.C.I. โดยรัฐบัญญัติ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2488 (Loi 2 déc. 2488) บริษัทประกันภัยโดยรัฐบัญญัติ 25 เมษายน พ.ศ. 2489, ไฟฟ้า

และแก้ไขโดยรัฐบัญญัติ 8 เมษายน พ.ศ. 2489 ถัดมาโดยรัฐบัญญัติ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

- รูปแบบการช่วยเหลือ การแทรกแซงทางการเงินของรัฐโดยวิธีการช่วยเหลือทางการเงินต่อสถาบันประกอบการเอกชนโดยตรงอันเป็นที่มาของคำว่า "Etat Banquier" ซึ่งก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐจะไม่ให้เงินเชื่อต่อเอกชน ยกเว้นในกรณีที่จำเป็นที่รัฐเห็นว่ารัฐจะต้องช่วยเหลือฟื้นฟูกิจการเอกชนที่มีลักษณะ การดำเนินงานเกี่ยวกับบริการสาธารณะหรือผลประโยชน์ของส่วนรวม และกำลังประสบปัญหาทางการเงินเช่น การให้เงินช่วยเหลือ Banque National du Crédit และ Banque d'Alsace Lorraine แต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การช่วยเหลือทางการเงินต่อการลงทุนและการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน ได้รับการยอมรับและขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง

บทบาทของรัฐในการช่วยเหลือทางการเงินนั้นส่วนหนึ่งจะผ่าน Trésor public ซึ่งทำหน้าที่เหมือนธนาคารที่จะให้เครดิตกับเอกชน ซึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐจำต้องทำหน้าที่เหมือนธนาคารเพราะเหตุผลสมประการคือ

- ประการแรก หลังสงครามครั้งหนึ่งของตลาดเงินอันเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญและเป็นแหล่งเงินทุนที่ผู้ประกอบการเอกชนต้องพึ่งพาอาศัยต้องถูกขูดเกล็ดไป ดังนั้นรัฐจึงจำต้องรับภาระหน้าที่แทนตลาดเงินครั้งหนึ่งที่ถูกขูดเกล็ดไปดังกล่าว

- ประการที่สอง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การช่วยเหลือของอเมริกาภายใต้แผนการมาร์แชล (Plan Marshall) ต่อการฟื้นฟูประเทศซึ่งรัฐบาลฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นคนกลางในการกระจายความช่วยเหลือตามโครงการไปสู่การลงทุนในท้องที่ต่าง ๆ เมื่อถึงปี พ.ศ. 2493 โครงการมาร์แชลสิ้นสุดลงแต่ความต้องการเงินทุนของภาคเอกชนยังสูงมากทำให้รัฐโดยผ่าน Trésor public ต้องเข้ารับภาระหน้าที่ในการจัดหาสินเชื่อให้แก่เอกชน

- ประการที่สาม หลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลฝรั่งเศสได้จัดทำแผนพัฒนาฯ อันเป็นกรอบนโยบายทางเศรษฐกิจที่ใช้กับทุกภาคเศรษฐกิจ และแม้ว่าแผนจะไม่มีลักษณะบังคับ (Impératif) เพียงแต่มีลักษณะบอกแนวทางหรือชี้แนะทาง (Indicatif) และพยายามกระตุ้นเศรษฐกิจ (Incitatif) แต่ในการ

กระตุ้นเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพสูงคือ การกระตุ้นและส่งเสริมการลงทุน ดังนั้น รัฐจึงให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับเอกชน เพื่อนำไปลงทุนประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ

### ข้อสังเกต

แผน (Plan) หรือการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (Planification économique) เป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในฝรั่งเศสโดยเฉพาะ เมื่อลักษณะของแผนนั้นไม่บังคับแต่ชี้แนวทางรูปและเนื้อหาของแผนก็ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกับรูปแบบหรือแบบแผนทางกฎหมายของสาขากฎหมายคลาสสิกได้ เพราะฐานะของแผนเองก็ยังไม่ชัดเจน และยังมีปัญหาอยู่ว่าการประกาศใช้จะต้องมีกฎหมายรองรับก็ตาม

อย่างไรก็ตามแผนเองนั้นมีความสำคัญต่อพัฒนาการและการค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายเศรษฐกิจมาก เพราะโครงสร้างและรูปแบบของแผนได้ถูกนำมาใช้ในขอบเขตอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน คือไม่มีลักษณะบังคับหรือมีลักษณะบังคับเฉพาะบางส่วน เช่นการวางผังเมือง (Urbanisme) การจัดระเบียบทางเขตแดน (Aménagement du territoire) ซึ่งมีลักษณะชี้แนวทางเช่นกัน การนำรูปแบบและวิธีการดังกล่าวมาใช้ในขอบเขตต่าง ๆ ทำให้รูปแบบและแบบแผนกฎหมายที่บัญญัติมาภายหลังมีแนวโน้มมุ่งไปสู่ การนำรูปแบบและวิธีการที่เกิดจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ของรัฐมาใช้มากยิ่งขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมือง และการจัดระเบียบทางเขตแดน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการเอกชนที่ถูกโอนมาเป็นของรัฐ (Entreprises nationalisées) ถ้ามองในเชิงสถาบัน กิจการเหล่านี้ก่อให้เกิดรูปแบบสถาบันใหม่ของรัฐที่จะนำมาใช้แทนสถาบันดั้งเดิมที่ปรากฏในรูปของสถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ซึ่งการโอนนั้นถ้ามองในด้านสถานการณ์แล้วนับว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์และถ้าพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์แห่งกฎหมายซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในฝรั่งเศส ซึ่งถ้ามองด้านผู้ร่างกฎหมายแล้วถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการร่างกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจอันเป็นกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แนวความคิดและปรัชญาพื้นฐานของระบบเสรีนิยมที่ครอบงำฝรั่งเศสมานาน

เพราะกฎหมายว่าด้วย การโอนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐนั้นขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของระบบทุนนิยมเสรีโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันทรัพย์สินของเอกชน และเสรีภาพในการดำเนินการอย่างซัดแจ้ง

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐในปัจจุบัน นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจได้รับการแก้ไขและค่อย ๆ คลี่คลายขยายตัวไปในทางที่ดีขึ้นการควบคุมเศรษฐกิจภายใต้ระบบการชี้นำทางเศรษฐกิจ (Dirigisme) ที่ใช้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง และหลังสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ ๆ ค่อย ๆ ผ่อนคลายลงมาก และต่อมาก็ไม่ได้รับการยอมรับจากเอกชน ขณะที่การโอนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐก็ไม่ได้เกิดขึ้นอีกจนถึงปี พ.ศ. 2525 ที่รัฐบาลสังคมนิยมได้เข้ามาบริหารประเทศจึงนำนโยบายการโอนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐมาใช้อีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจจะคลี่คลายขยายตัวไปในทางที่ดีขึ้น และนโยบายชี้นำทางเศรษฐกิจ (Politique dirigiste) ที่ใช้มาตรการบังคับอย่างเคร่งครัดจะถูกยกเลิกไป แต่การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐก็ไม่ได้มีแนวโน้มลดลงตาม การคลี่คลายขยายตัวดังกล่าวตรงข้ามกลับพัฒนาก้าวหน้าและขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวางรวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กลายมาเป็นการดำเนินงานของรัฐในลักษณะที่ถาวรซึ่งมีสาเหตุสองประการคือ

- ความกดดันต่าง ๆ ที่เกิดจากความคิดเห็นทั่ว ๆ ไปที่ต้องการให้รัฐก้าวเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการประกันให้มีการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรักษาความสมดุลพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

- หน้าที่ใหม่ ๆ ของรัฐที่เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อร่วมประกันให้มีการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ซึ่งการประสานงานดังกล่าวแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในรูปแบบใหม่ที่แสดงบทบาทสำคัญและมีบทบาทเด่นมากในปัจจุบันโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งอำนาจมหาชนพยายามที่จะร่วมอำนาจเอกชนอย่างใกล้ชิดเพื่อร่วมกันกำหนดกรอบแนวทางนโยบายทางเศรษฐกิจ และ

แนวทางการดำเนินการตามแผนฯ ดังนั้นรัฐในฐานะผู้ที่มีบทบาทสนับสนุนและส่งเสริม หรือประกันให้มีการพัฒนาและเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงต้องเข้ามาแทรกแซงภาระหน้าที่ในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อประกันให้มีการพัฒนาและการเจริญเติบโตดังกล่าวอย่างถาวร

พัฒนาการของลัทธิการแทรกแซงทางเศรษฐกิจนอกจากจะใช้วิธีการวางแผนฯ ที่มีลักษณะครอบคลุมภาคเศรษฐกิจทุกภาคแล้ว การแทรกแซงยังขยายออกไปถึงการจัดระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะ เช่น การจัดระเบียบเกี่ยวกับภาคก่อสร้าง การจัดระเบียบเกี่ยวกับตลาดการเกษตร การปฏิรูปโครงสร้าง ภาคอุตสาหกรรม การกำหนดนโยบาย และจัดระเบียบเกี่ยวกับสินเชื่อ รวมทั้งขยายการแทรกแซงไปยังระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

นอกจากนั้น ได้มีการตั้งวิสาหกิจของรัฐซึ่งครอบคลุมภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น ภาคพลังงานน้ำมัน ภาคพลังงานปรมาณู ภาคขนส่ง ส่วนภาคอุตสาหกรรมและการค้าอื่น ๆ นั้น วิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นและขยายไปอย่างกว้างขวางคือ ภาคที่เรียกว่า *Sémi-public* หรือกึ่งมหาชนที่เกิดจาก *Economie mixte* ภายใต้อารมณ์แบบขององค์กรที่เรียกว่าบริษัทเศรษฐกิจผสม (*Société d'économie mixte*) ควบคู่ไปกับพัฒนาการของการแทรกแซงเหล่านี้ การแทรกแซงแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะการแทรกแซงทางอ้อมโดยผ่านนโยบายการเงิน นโยบายการคลังและเงินช่วยเหลือและการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีทางเศรษฐกิจก็ยังคงใช้อยู่เช่นกัน

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (*Intervention économique des collectivités locales*) จะมุ่งไปที่การบริการสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าและอุตสาหกรรม เช่น การขนส่ง การประปา ไฟฟ้าและแก๊ส ซึ่งสิทธิและคุณสมบัติขององค์กรระดับท้องถิ่นที่สามารถจะจัดตั้งและบริหารงานกิจการดังกล่าวยังมีขอบเขตจำกัด และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เคร่งครัดมากในระยะแรก แต่ปัจจุบันความเข้มงวดลดลงไปมากและขอบเขตการแทรกแซงก็ขยายออกไปถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ *Sanitaire, Sportif, Scolaires, Travaux publics* และ *Urbainisation* ซึ่ง

การสาธารณสุข, การกีฬา, การศึกษา, ฝ่ายสาธารณะและการบริหารเมืองการ  
 แทรกแซงดังกล่าวขององค์การระดับท้องถิ่น แผนพัฒนาของฝรั่งเศส ฉบับที่ 5  
 (พ.ศ. 2509-2513) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2514-2518) ได้ให้ความสำคัญต่อ  
 การลงทุนดังกล่าวมากคือให้องค์การระดับท้องถิ่น เช่น Commune รับผิดชอบถึง 2/3  
 ของการดำเนินการจัดทำบริการพื้นฐานเหล่านี้

ในปัจจุบันการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบดั้งเดิม  
 ที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงตามความจำเป็น โอกาสและสถานการณ์เพื่อช่วยแก้ปัญหา  
 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติระดับภาคเศรษฐกิจและระดับสถาน  
 ประกอบการซึ่งวางอยู่บนหลักการแห่งการรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็น  
 ระเบียบทางเศรษฐกิจมาสู่รูปแบบที่รัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจในลักษณะ  
 ถาวรและต่อเนื่องจนกระทั่งถึงรัฐเข้าไปมีบทบาทต่อเศรษฐกิจโดยตรง หรือดำเนิน  
 การเศรษฐกิจเองโดยตรง (ไม่ใช่เป็นการกระทำต่อเศรษฐกิจ - Action sur  
 l'économie - ตามความจำเป็นแห่งโอกาสและสถานการณ์เหมือนก่อน)

การแทรกแซงหรือการกระทำต่อเศรษฐกิจของรัฐในลักษณะถาวรและ  
 ต่อเนื่องโดยเฉพาะโดยการวางแผนฯ ที่มีการกำหนดกรอบทิศทางนโยบายทาง  
 เศรษฐกิจก่อให้เกิดวิธีการแทรกแซง (Méthodes d'Intervention) หนึ่งใน  
 เป็นวิธีการที่ใช้การประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและในปัจจุบันได้  
 กลายมาเป็นรูปแบบพื้นฐานของระบบการบริหารงานทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศสใน  
 ปัจจุบัน

ในด้านวิธีการแทรกแซงก็ได้พัฒนาจากที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมาย  
 คำสั่งระเบียบข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับในลักษณะห้ามกระทำหรือให้กระทำ และใน  
 รูปของการให้เงินช่วยเหลืออันเป็นการแทรกแซงที่มีลักษณะเป็นการกระทำฝ่าย  
 เดี่ยวของฝ่ายปกครอง (Action unilatérale) ซึ่งเป็นวิธีการดั้งเดิมซึ่งรัฐ  
 เสรีนิยมก็ยังคงใช้อยู่ควบคู่ไปกับวิธีการแทรกแซงใหม่ ๆ เช่น วิธีการของ  
 Economic orientée Economie Concertée และของ Economie  
 contractuelle ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐใช้แทรกแซงทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันและ  
 เป็นวิธีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ใหม่ ๆ และการบริหารงานทาง



เศรษฐกิจใหม่ ๆ ของรัฐเสรีนิยมในปัจจุบัน

ปัญหาที่ว่าวิธีการแทรกแซงใหม่ ๆ มีเนื้อหาอย่างไรนั้น เราจะพิจารณาจากการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ และการจัดระเบียบทางกฎหมาย คำนิยามของวิธีการเหล่านี้รวมทั้งแนวโน้มอันหนึ่งที่รัฐได้มอบอำนาจการแทรกแซงทางเศรษฐกิจบางส่วนให้กับองค์กรเอกชน แต่ในที่นี้เพื่อพิจารณาเนื้อหาของวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ที่เป็นรูปแบบ เราจะพิจารณาจากวิธีการของ *Economic Orientée Economie concertée* และ *Economie Contractuelle*

ก) - *Economie Orientée* หรือเศรษฐกิจที่กำหนดทิศทาง เมื่อกล่าวถึง *Economie Orientée* โดยสภาพรูปธรรมเราจะนึกถึงการวางแผนที่มีลักษณะกำหนดทิศทางทางเศรษฐกิจไว้ หรือที่เราเรียกว่ามีลักษณะชี้แนวทางหรือบอกแนวทาง (*Indicatif*) อันเป็นแผนฯ ที่ไม่มีลักษณะบังคับให้ปฏิบัติตามแผน (*Impératif*) แต่แผนเป็นเพียงแผนที่ให้แนวทางทางเศรษฐกิจ ถ้านำไปเปรียบเทียบกับ *Economie Dirigée* ที่เคยใช้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง และหลังสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ ๆ อันเป็นเศรษฐกิจที่ใช้มาตรการบังคับอย่างเข้มงวด เราจะเห็นว่าความแตกต่างระหว่าง *Economie Orientée* กับ *Economie Dirigée* จึงอยู่ที่ลักษณะไม่บังคับกับลักษณะบังคับ

ภายใต้ *Economie Orientée* การกำหนดทิศทาง (*Action d'orientation*) ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการกำหนดแนวทางในแผนเท่านั้น แนวทางอาจจะเกิดนอกขอบเขตของแผนก็ได้ อาทิ รัฐต้องการกระตุ้นภาคเศรษฐกิจใด เพื่อให้มุ่งไปในทิศทางที่รัฐต้องการ รัฐจะกำหนดหน้าที่และบทบาทของตนให้สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าว โดยพยายามจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้กับเอกชน เช่น จัดสร้างสิ่งที่ใช้ในการบริการขั้นพื้นฐาน-ประปา-ไฟฟ้า-โทรศัพท์-เส้นทางคมนาคมขนส่งฯ ไว้ในเขตอุตสาหกรรมเพื่อกระตุ้น และอำนวยความสะดวกให้กับเอกชนที่มาลงทุนในเขตอุตสาหกรรมที่รัฐได้กำหนดไว้

*Economie Orientée* ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน ดังนั้นจึงมีการตั้งองค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาและประสาน

งาน (Organismes d'étude et de coordination) เพื่อกำหนดที่ในการ  
เก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจและประสานงานทางเศรษฐกิจระหว่าง  
ภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย  
หรือทิศทางทางเศรษฐกิจของแผนฯ

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการกำหนดทิศทาง (Moyens d'orientation)  
นั้น Economie Orientée ใช้วิธีการหรือมาตรการในการกระตุ้น (Incitation)  
มากกว่าที่จะใช้วิธีการหรือมาตรการที่มีลักษณะบังคับ (Imperatif) เพราะมาตร  
การการกระตุ้นทางเศรษฐกิจนั้นสอดคล้องกับความเคยชินทางเอกชนที่อยู่ภายใต้  
ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมานาน (Liberalisme économique) เช่น การ  
กระตุ้นเศรษฐกิจโดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่การเกษตรที่ปลูกพืชผลบาง  
ประเภทที่รัฐกำหนดและพร้อมกันก็ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีส่งออกต่อกลุ่มผู้ส่ง  
ออกผลผลิตการเกษตรดังกล่าวโดยอาศัยกฎหมาย (Decret-Loi 24 พฤษภาคม  
พ.ศ. 2481)

อย่างไรก็ตามวิธีการและมาตรการในการกระตุ้นนี้ต้องดูที่วัตถุประสงค์  
ว่าต้องการจะกระตุ้นในขอบเขตใด เช่น การกระตุ้นครอบคลุมภาคเศรษฐกิจทั้งหมด  
(Globales) เช่น การลดอัตราภาษีให้กับการลงทุนที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย 18  
พฤษภาคม พ.ศ. 2509 ภายใต้คำแนะนำของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 คือครอบคลุม  
ภาคเศรษฐกิจภาคใดภาคหนึ่ง (Sectorielles) เช่นภาคเกษตรกรรม ภาค  
อุตสาหกรรมฯ หรือเป็นการกระตุ้นที่ครอบคลุมเฉพาะกิจการใดการหนึ่งข้อสังเกต  
เกี่ยวกับการกระตุ้นของรัฐที่มีต่อสถานประกอบการใดสถานประกอบการหนึ่งนี้โดย  
ปกติฝ่ายบริหารจะมีดุลพินิจในการเลือกสถานประกอบการที่จะได้รับการช่วยเหลือ  
หรือรับสิทธิผลประโยชน์จากรัฐได้โดยเสรี และผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิประโยชน์  
ก็จะได้รับในลักษณะเฉพาะบุคคล ดังนั้นเราจึงเรียกมาตรการในการกระตุ้นนี้ว่า  
เป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติได้ (Selectives) และมีผลเฉพาะบุคคล  
(Personalisées) ซึ่งจะพบเห็นทั่ว ๆ ไป โดยรัฐได้ให้สิทธิประโยชน์ทางด้าน  
ภาษีแก่สถานประกอบการหนึ่งใดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจให้ทำได้

ดังนั้น การให้ดุลพินิจโดยอิสระแก่ฝ่ายปกครองเท่ากับกฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่มีความล่อแหลมที่จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับ "หลักความเสมอภาคของผู้ถูกปกครอง" เช่น เอกชนหลายรายขออนุญาตต่อฝ่ายปกครอง แต่ผู้มีสิทธิมีจำนวนจำกัด เช่น การขอสัมปทานขอส่งเสริมการลงทุนฯ

ข) - *Economie Concertée* ที่ใช้ในชวปี พ.ศ. 2477 ถึง 2479 ในฝรั่งเศสหมายถึงใช้เพื่อกำหนดความตกลงหรือการประสานงานระหว่างภาคเอกชนกับภาคเอกชนโดยเฉพาะความตกลงระหว่างผู้ผลิต แต่ในปัจจุบันความหมายนี้ขยายขอบเขตไปถึงการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองโดยอาศัยวิธีการเจรจาแลกเปลี่ยนวัตถุประสงค์ซึ่งกันและกันเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางทางเศรษฐกิจ กล่าวคือเป็นเศรษฐกิจที่วางอยู่บนพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ในความสัมพันธ์ดังกล่าวอำนาจมหาชน (*Puissance public*) พยายามเจรจาร่วมกับองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจเอกชนก่อนที่จะทำการตัดสินใจและกำหนดทิศทางหรือแนวมโยบายทางเศรษฐกิจ

*Economie Concertée* ก่อให้เกิดแนวโน้มความต้องการ การบริหารงานทางเศรษฐกิจในรูปแบบใหม่ที่วางอยู่บนวิธีการประสานกันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ซึ่งวิธีการนี้ได้กลายมาเป็นวัตถุประสงค์ของการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจที่ทั้งรัฐและเอกชนเห็นพ้องต้องกันและกันถ้ามอง ถึงระบอบกฎหมายที่เกิดจากวิธีการดังกล่าวแล้วเราจะเห็นว่ามันเป็นระบบกฎหมาย (*Régime juridique*) ที่เกิดจากการร่วมกันจัดทำขึ้นซึ่งอาจจะไม่มีลักษณะเป็นแบบพิธี (*Informelle*) เหมือนกับกฎหมายแบบพิธีที่ต้องมีรูปแบบที่แน่นอน เพราะมันเกิดจากการประสานงานที่มีลักษณะเป็นรูปแบบการร่วมดำเนินงานมากกว่าที่จะเป็นกระบวนการที่จะทำให้มีผลบังคับเหมือนกฎหมาย ปัจจุบันวิธีการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในทางเศรษฐกิจเป็นลักษณะเด่นของการบริหารงานทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส

Economie Concertée โดยรูปแบบและเนื้อหาเหมาะสมและสอดคล้องกับการกำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยการวางแผนพัฒนาที่มีระยะเวลา (Durée) และมีช่วงเวลา (Périodicite) ที่ยาวนานพอสมควร คือ 4-5 ปี ซึ่งในเรื่องนี้ F. Bloch-Laine ได้ทำการค้นคว้าและได้ให้คำนิยาม Economie Concertée ไว้ว่าเป็น "ระบอบหนึ่งซึ่งผู้แทนของรัฐและของสถานประกอบการได้มาร่วมชุมนุมกันด้วยวิธีการที่ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารซึ่งกันและกัน เพื่อนำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจของทั้งสองฝ่ายมาพิจารณาร่วมกันก่อนดำเนินการตัดสินใจและกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจร่วมกัน"

จากความหมายดังกล่าวเราจะเห็นว่าลักษณะเด่นของการบริหารงานทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศสก็คือลักษณะที่วางอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือ หรือการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหลาย นอกจากนั้นการประสานงานทางเศรษฐกิจภายใต้ Economic Concertée นี้มีลักษณะพัฒนาก้าวหน้ากว่าวิธีการประสานงานทางเศรษฐกิจดั้งเดิม ซึ่งยังใช้อยู่ในปัจจุบันคือวิธีการที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งตัวแทนผลประโยชน์ (Representation des intérêts) และตัวแทนสาขาอาชีพร่วมในองค์กรฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำและบริหารกิจการแต่สำหรับ Economic Concertée นั้นต้องการมากกว่าการเข้าร่วมของตัวแทนผลประโยชน์และตัวแทนสาขาอาชีพในองค์กรให้คำแนะนำและองค์กรการบริหารดังกล่าวคือ

- Economie Concertée ต้องการบรรลุถึงการประสานงานและการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะพื้นฐานและถาวรเพื่อร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการต่าง ๆ ไม่ใช่เพียงแต่ต้องการให้ภาคเอกชนเข้าใจถึงความต้องการเศรษฐกิจของรัฐเท่านั้น

- *Economie Concertée* ต้องการเน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ซึ่งกันและกันและต้องการการแลกเปลี่ยนการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่ง J.M. Jeanneney ถึงกับกล่าวว่า "*Economie Concertée*" คือ "เศรษฐกิจที่ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่ายจะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าถึงสิ่งซึ่งผู้เกี่ยวข้องอีกฝ่ายหนึ่งตั้งใจจะกระทำ... เรา เรียก *Economie Concertée* นี้ว่า "เศรษฐกิจแบบเปิดเผย" (*Economic transparente*) หรือที่นักกฎหมายของเมืองไทยปัจจุบันได้นำหลักนี้มาจากหลัก เศรษฐศาสตร์ และพูดถึงหลักเรื่องความโปร่งใสนั่นเอง

ค) - *Economic Contractuelle* มีเจตนารมณ์เหมือนกับ *Economic Concertée* คือเป็นเรื่องการบริหารงานเศรษฐกิจที่เกิดจากการเจรจาทำความตกลงและยอมรับวิธีการต่าง ๆ ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะผูกพันดำเนินการไปตามความตกลงนั้น ๆ

*Economie Contractuelle* ไม่ได้เป็นเพียงการพบปะแลกเปลี่ยน ข่าวสารและการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจหรือแลกเปลี่ยนวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ และการร่วมกันดำเนินการเท่านั้น แต่การประสานงานและการพบปะกันก่อให้เกิดความตกลงที่แท้จริงและมีผลผูกพันผู้เข้าร่วมในการตกลงทุก ๆ คน ในปัจจุบันเรานำการบริหารงานภายใต้ *Economic Contractuelle* มาใช้แทนการบริหารงานทางเศรษฐกิจศาสตร์ที่ใช้วิธีการหรือมาตรการต่าง ๆ โดยการออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจเอกชนโดยฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

ปกติความหมายของ *Economie Contractuelle* มิได้หมายถึงหรือใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง แต่มักจะใช้กับความตกลงระหว่างองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจเอกชนด้วยกันเอง ซึ่งในเบื้องต้นนั้นเราหมายถึงการทำสัญญาร่วมตกลงระหว่างกลุ่มผู้ทำการผลิตกับองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจที่ทำหน้าที่ในการขายผลผลิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกัน และจัดระเบียบการจำหน่ายผลผลิตดังกล่าว

Economie Contractuelle ได้รับการรับรองในฝรั่งเศสโดย  
กฎหมาย 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2507 ว่าด้วยระบอบสัญญาในการเกษตร (Régime  
Contractuel en agriculture) ซึ่งบัญญัติว่าภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์  
ของแผนฯ ความตกลงระหว่างกลุ่มอาชีพในระยะยาว (Accorde  
interprofessionnels a' long terme) ที่เกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตร  
บางชนิด สามารถจัดทำขึ้นได้ระหว่างกลุ่มผู้ซื้อและองค์กรตัวแทนผู้ผลิต

ภายในขอบเขตและเงื่อนไขของความตกลงดังกล่าวและภายในขอบเขต  
การปฏิบัติตามข้อตกลง ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำ Conventions de Campagn ซึ่ง  
สามารถปรับ programme ได้ทุก ๆ ปี และเป็นความตกลงที่เกี่ยวกับการกำหนด  
ราคาผลผลิตทางการเกษตร ในขั้นตอนนี้ความตกลงอยู่ในระดับที่เป็นความตกลง  
ระหว่างเอกชนต่อเอกชน แต่ถ้าองค์กรตัวแทนที่เข้าร่วมเซ็นสัญญาความตกลง  
ดังกล่าวร้องขอว่าความตกลงดังกล่าว ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี ในขั้นตอนนี้  
รัฐโดยผ่านรัฐมนตรีได้เข้ามามีบทบาทในการแทรกแซง

ความตกลงภายใต้ Economie Contractuelle นี้อาจจะจัดทำขึ้น  
ระหว่างฝ่ายบริหารกับองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์ให้  
เอกชนดำเนินการบางอย่างตามที่รัฐต้องการ และรัฐเองก็จะยอมยกเลิกประโยชน์  
บางอย่างให้กับเอกชนเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน เช่นสิทธิประโยชน์ทางการเงิน  
และการคลัง ซึ่งเราจะเห็นว่าความตกลงดังกล่าวเป็นวิธีการที่รัฐใช้ในการแทรก  
แซงทางเศรษฐกิจและนำมาใช้แทนที่ วิธีการดั้งเดิมที่รัฐจะออกกฎหมายระเบียบ  
ข้อบังคับให้องค์กรตัวแทนเศรษฐกิจเอกชนกระทำหรืองดเว้นกระทำซึ่งเป็นวิธีการ  
ของลัทธิการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (Method d'interventionnisme  
économique)<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup> ทิวา เงินรวง, อ้างแล้ว, หน้า 145-164

### 1.1.3 รูปแบบและวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 30 เป็นต้นมา บทบาทและหน้าที่ใหม่ ๆ ของรัฐเสรีนิยมที่มีความสำคัญต่อชีวิตทางเศรษฐกิจ และสังคมส่วนรวมคือ หน้าที่ในการประกันและรักษาความสมดุลทางเศรษฐกิจและหน้าที่ในการป้องกันและลดความตึงเครียดทางสังคม ทำให้รัฐเสรีนิยมไม่สามารถปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมดำเนินและพัฒนาไปโดยอาศัยกลไกของระบบเอง รัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้สังคมส่วนรวมดำเนินและพัฒนาก้าวหน้าไปในทุก ๆ ขอบเขต

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐเสรีนิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายและขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างซึ่งรูปแบบของการแทรกแซงก็ดี วิธีการหรือเทคนิคของการแทรกแซงก็ดี บางครั้งก็ใช้รูปแบบและวิธีการของกฎหมายเอกชน บางครั้งก็ใช้รูปแบบและวิธีการของกฎหมายมหาชน หรือบางครั้งก็ใช้รูปแบบและวิธีการใหม่ของกฎหมายเศรษฐกิจแล้วแต่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ

ปัจจุบันขอบเขตของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐกว้างขวางมากจนเราไม่อาจจะ กำหนดรูปแบบและวิธีการแทรกแซงที่มีความแน่นอนและชัดเจนลงไปได้ เพราะแทรกแซงนั้นไม่ว่าจะใช้กลไกกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนหรือกลไกกฎหมายเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือก็ตาม กฎหมายเหล่านี้มีลักษณะที่คล้ายกันคือมีลักษณะที่สามารถปรับตัวได้ง่ายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วมาก

ก) ในเบื้องต้นรูปแบบการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐนั้นเราสามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ โดยพิจารณาจาก

- ภาคเศรษฐกิจ
- บทบาทของรัฐในการแทรกแซงการกระทำของรัฐ
- ประเภทของสถาบันหรือประเภทของกิจการที่รัฐเข้าไปแทรกแซง

- วิธีการแทรกแซงนั้นเราแบ่งออกได้ 4 วิธีเช่นกัน โดยพิจารณาจากวิธีการที่รัฐใช้คือ ก) การห้ามกระทำ

ข) การออกระเบียบข้อบังคับ

ค) การควบคุม และ

ง) การกำหนดเนื้อหาของสัญญาระหว่างเอกชนต่อเอกชน

1.1.3.1 แบบของการกำหนดการแทรกแซงที่พิจารณาจากขอบเขตการแทรกแซงเป็นหลัก ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

ก) การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่คลุมภาคเศรษฐกิจทุกภาค (Intervention globales)

ข) การแทรกแซงภาคเศรษฐกิจบางภาค (Intervention sécteurielle)

ค) การแทรกแซงกรณีพิเศษ (Intervention ponctuelles หรือ Intervention régulier)

การแทรกแซงของรัฐถ้าต้องการให้มีผลกระทบต่อทุกภาคเศรษฐกิจก็ใช้การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่คลุมภาคเศรษฐกิจทุกภาค (globales) การแทรกแซงนี้จะมีลักษณะทั่วไป (générales) เช่นการลดหรือเพิ่มภาษีสราษได้ของสถานประกอบการทั้งหมด แต่ถ้าต้องการให้มีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจบางภาค (Secteurielles) หรือภาคเศรษฐกิจใดภาคหนึ่งเช่นภาคส่งออก ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมเคมีฯ ก็ต้องใช้รูปแบบการแทรกแซงภาคเศรษฐกิจบางภาค อาทิเช่น การให้เงินช่วยเหลือ (Subsidie) กับภาคส่งออกผลิตภัณฑ์หรือสินค้าเกษตรฯ หรือการลดภาษีให้กับการผลิตบางภาค เช่น อุตสาหกรรมเครื่องจักรยนต์ ไฟฟ้าฯ และในกรณีสุดท้ายถ้าต้องการให้การแทรกแซงมีผลกระทบต่อสถานประกอบการใดสถานประกอบการหนึ่ง (Une Enterprise) ก็ใช้รูปแบบการแทรกแซงกรณีพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ หรือเป็นการแทรกแซงที่เกี่ยวกับสถานการณ์เฉพาะ (Situation particuliere) อาทิ สถานประกอบการใดที่ประสบปัญหาวิรุเข้าไประกนชง เพื่อช่วยเหลือสถานประกอบการนั้นโดยตรง



การแบ่งประเภทของการแทรกแซงโดยพิจารณาขอบเขตการแทรกแซง จะเห็นได้ว่า

- การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่คลุมภาคเศรษฐกิจทุกภาค รัฐใช้มาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน มาตรการเกี่ยวกับการจำกัดราคาสินค้า เป็นมาตรการที่ใช้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจทุก ๆ ภาค (Globales)
- การแทรกแซงภาคเศรษฐกิจบางภาค รัฐใช้มาตรการจำกัดพื้นที่ในการเพาะปลูก เช่น การปลูกอ้อยต้องขุดตะเข้บนพื้นที่เพาะปลูก การประกอบกิจการบางประเภทต้องได้รับอนุญาต การกำหนดโควตาการส่งออกสินค้าบางประเภทเป็นมาตรการที่ใช้กับภาคเศรษฐกิจบางภาค (Sectorielles)
- การแทรกแซงกรณีพิเศษ รัฐอาจจะทำความตกลงกับสถานประกอบการใดสถานประกอบการหนึ่ง เช่น ความตกลงระหว่างรัฐบาลฝรั่งเศสกับโรงงานถลุงเหล็ก เพื่อให้อุตสาหกรรมเหล็กสามารถดำเนินต่อไปได้โดยให้ความช่วยเหลือ เป็นมาตรการที่ใช้กับสถานประกอบการเป็นกรณีพิเศษ (Ponctuelles) นอกจากนั้น การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ (Nationalisation) ก็จัดอยู่ในประเภทการแทรกแซงกรณีพิเศษนี้ด้วย แต่ถ้ารัฐโอนกิจการประเภทเดียวกันทั้งหมดหรือทั้ง Secteur การแทรกแซงก็จะกลายเป็นการแทรกแซงระดับบางภาค (Sectorielles) ไป

การแบ่งประเภทของการแทรกแซงโดยอาศัยขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าวก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาพของการกระทำ (Nature des actes) ที่แตกต่างกันออกไป คือ

- ถ้าเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจทุกภาคเศรษฐกิจหรือส่วนทั้งหมด (globales) รัฐต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการที่มีผลบังคับตามกฎหมาย เท่านั้น เช่น การแทรกแซงตลาด การกำหนดราคาสินค้า การลดภาษี
- กรณีเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจบางภาคเศรษฐกิจ (Sectorielle) การดำเนินการแทรกแซงต้องใช้มาตรการที่มีผลบังคับตามกฎหมาย (Mesures réglementaires) เช่น ข้อบังคับ (Réglementations) ที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจใดภาคหนึ่ง-ภาคเกษตรกรรม ภาคเคมี ภาคถลุงเหล็กฯ

- ในการแทรกแซงกรณีพิเศษ (Ponctuelles) รัฐจะทำการแทรกแซงโดยใช้วิธีการที่เรียกว่า Actes individuels คือผลของการแทรกแซงจะใช้กับสถานประกอบการใดสถานประกอบการหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น<sup>๑</sup>

โดยการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้มีการแบ่งเป็น 2 ลักษณะ เป็น

- การแทรกแซงโดยทั่วไป
- การแทรกแซงโดยเฉพาะ

การแทรกแซงโดยทั่วไปเป็นการแทรกแซงระดับหลังในทางด้านนโยบายระดับประเทศ

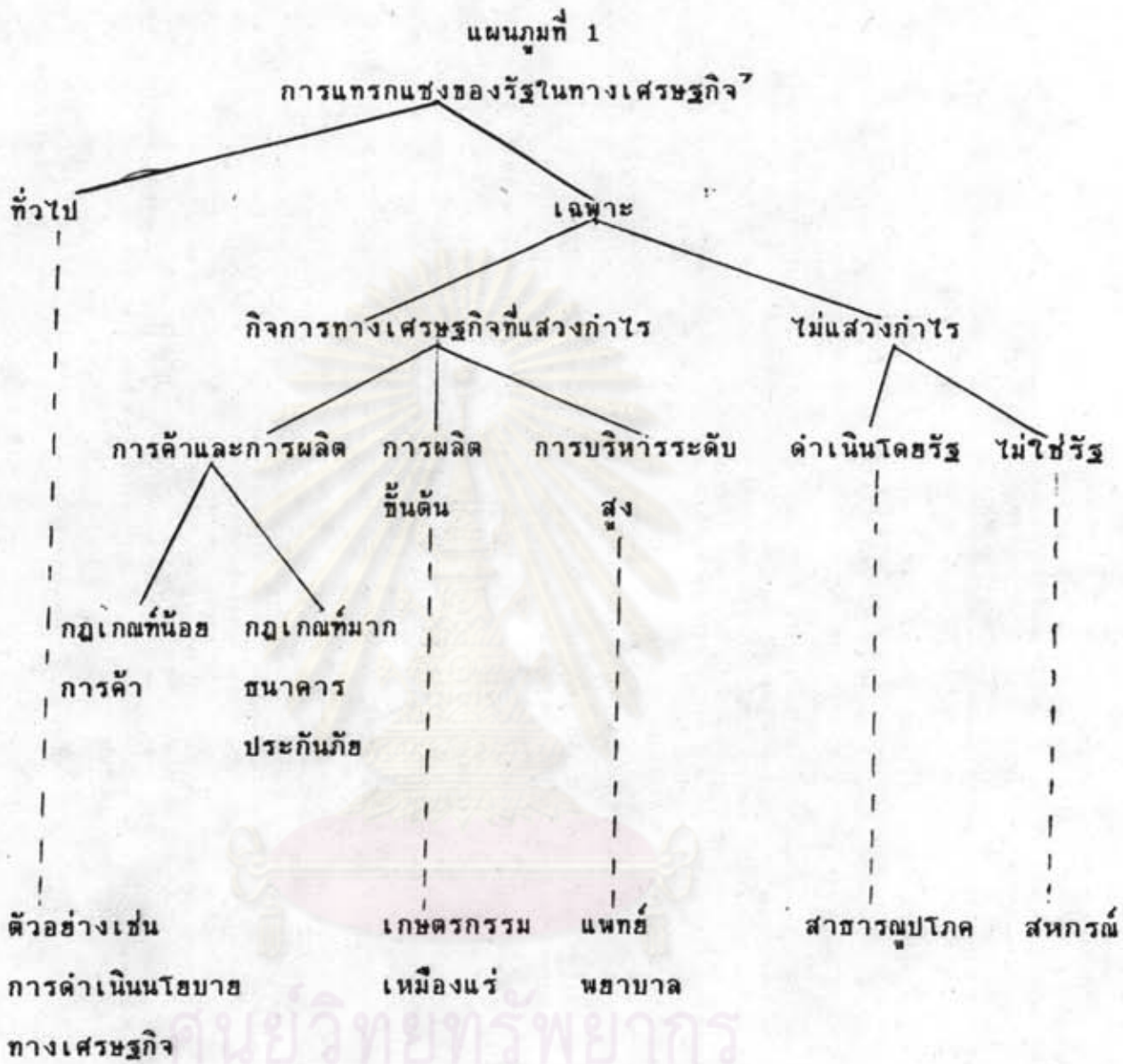
การแทรกแซงโดยเฉพาะได้มีการแบ่งลงไปอีกเป็นเรื่อง

- การแทรกแซงเฉพาะในกิจการทางเศรษฐกิจที่แสวงกำไร
- การแทรกแซงเฉพาะไม่แสวงกำไร

โดยการแทรกแซงเฉพาะในกิจการเศรษฐกิจที่แสวงกำไร เป็นในเรื่องการค้าและการผลิตในเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์น้อยเช่นการค้าทั่วไป กับเรื่องการแทรกแซงในเรื่องกฎเกณฑ์มากเช่นธนาคาร ประกันภัย และการแทรกแซงระดับการบริหารระดับสูง เช่น แพทย์ พยาบาล

ส่วนการแทรกแซงเฉพาะที่ไม่แสวงกำไร โดยการดำเนินการของเอกชน เช่น สหกรณ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



1.1.3.2 แบบของการกำหนดการแทรกแซงที่พิจารณาจากบทบาทของรัฐในการแทรกแซงเป็นหลักซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ

ก) การแทรกแซงโดยตรง (Intervention directe)

ข) การแทรกแซงโดยอ้อม (Intervention indirecte)

- การแทรกแซงโดยตรงของรัฐจะปรากฏให้เห็นทั้งที่เป็นการแทรกแซงในระดับการผลิต การตลาด และการบริโภค และวิธีการแทรกแซงจะต้องออกเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะบังคับทั่วไป เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกาที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงได้โดยตรง การแทรกแซงโดยตรงที่เห็นได้เป็นประจำและชัดเจนที่สุดคือ การกำหนดราคาราคาขั้นต่ำ การคุ้มครองผู้บริโภคและการโอนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐ

- การแทรกแซงโดยอ้อม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐไม่ได้มีเฉพาะแต่การแทรกแซงองค์การตัวแทนทางเศรษฐกิจโดยตรงที่อาศัย การกำหนดหลักเกณฑ์ (Régles) ที่เคร่งครัดทั้งที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการประกอบการของเอกชน เกี่ยวกับการห้ามประกอบการหรือเกี่ยวกับการให้สถานประกอบการปฏิบัติและเกี่ยวกับการช่วยเหลือองค์การตัวแทนทางเศรษฐกิจเอกชนโดยตรงเท่านั้น การแทรกแซงโดยอ้อมของรัฐก็ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ โดยรัฐใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งในตัวของมันเองมีวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจ เช่น การให้เงินช่วยเหลือสถานประกอบการที่กำลังประสบปัญหา การให้เงินอุดหนุนภาค เศรษฐกิจ - ภาคส่งออก - ภาคเกษตรกรรมฯ แต่บางครั้งมาตรการที่รัฐใช้อาจจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปซึ่งไม่อาจจะแยกออกจากขอบเขตการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ การแทรกแซงของรัฐในการรักษาสภาพแวดล้อมการแทรกแซงของรัฐเกี่ยวกับการสร้าง Infra-Structure เป็นต้น

มาตรการการแทรกแซงทางเศรษฐกิจทางอ้อมที่รัฐเสรีนิยมใช้กันอยู่ตลอดเวลาคือมาตรการด้านการเงิน รัฐใช้โดยผ่านนโยบายการเงิน (Politique monétaire), มาตรการทางด้านการคลังรัฐใช้โดยผ่านนโยบายการคลัง (Politique fiscale) และการให้เงินช่วยเหลือ (Subside)

- นโยบายการเงิน (Politique Monétaire) เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและสินเชื่อ รัฐจะใช้นโยบายการเงินทั้งเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวและชะลอการขยายตัวของเศรษฐกิจซึ่งนโยบายการเงินแบ่งออกเป็น

นโยบายเงินถูก (Sheep money policy) คืออัตราดอกเบี้ยต่ำและปล่อยสินเชื่อมาก เพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัว

นโยบายเงินตึง (tight money policy) คืออัตราดอกเบี้ยสูงและลดสินเชื่อเพื่อชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรณีที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจอาจจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ (Inflation)

- นโยบายการคลัง (Politique fiscale) เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราภาษี รายรับ-รายจ่ายของรัฐ วัตถุประสงค์ในการใช้นโยบายการคลังก็คล้ายกับนโยบายการเงินคือในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ หรือซบเซารัฐก็จะใช้นโยบายในการลดภาษีเพื่อกระตุ้นให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามถ้าเศรษฐกิจขยายตัวจนอาจจะเกิดเงินเฟ้อก็ใช้นโยบายเพิ่มภาษี เพื่อชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ดังนั้นนโยบายการเงินและนโยบายการคลังที่รัฐใช้แทรกแซงเศรษฐกิจนั้นจะต้องได้อย่างสอดคล้องต้องกัน อาทิ ในช่วงที่เศรษฐกิจซบเซารัฐอาจปรับโครงสร้างภาษีรายได้ส่วนบุคคลโดยลดอัตราภาษี เพื่อให้อำนาจซื้อของเอกชนมีสูงขึ้นขณะเดียวกันก็ลดภาษีการค้าให้กับสถานประกอบการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการนำเงินที่ได้จากการลดภาษีไปลงทุนต่อ ซึ่งจะมีลักษณะสอดคล้องกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ผู้ประกอบการกู้จากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ในอัตราที่ต่ำลงขณะเดียวกันรัฐอาจจะออกกระเบียบให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อมากขึ้น เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่อยู่ในภาวะซบเซาให้มีการเจริญเติบโต

- เงินช่วยเหลือ (Subside) นอกจากการแทรกแซงโดยอ้อมรัฐจะใช้นโยบายการเงินและนโยบายการคลังแล้ว นโยบายเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือของรัฐที่ให้กับภาคเศรษฐกิจบางภาคก็เป็นมาตรการแทรกแซงที่รัฐเสรีนิยมใช้กันอยู่เสมอ โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ถ้าประสบปัญหา

ในทางการเงิน รัฐจะไม่ปล่อยให้ล้มละลายไปอย่างเด็ดขาดรัฐจะให้เงินช่วยเหลือเพื่อให้การประกอบการดำเนินต่อไป ดังนั้นการให้เงินช่วยเหลือนั้นโดยปกติเราจะเห็นได้ชัดเจนในกรณีที่วิสาหกิจของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการค้าและอุตสาหกรรมถ้าประสบปัญหาทางการเงิน รัฐจะให้เงินช่วยเหลือเสมอ ในปัจจุบันนี้ การให้เงินช่วยเหลือขยายขอบเขตครอบคลุมถึงสถานประกอบการของเอกชนด้วย

นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้วการแทรกแซงโดยทางอ้อมของรัฐอาจจะใช้มาตรการอื่น ๆ อีก เช่น รัฐอาจจะกั๊มเงินจากภาคเอกชน-ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเอกชนหรือโดยการออกพันธบัตรรัฐบาล เพื่อระดมเงินออมส่วนหนึ่งมาใช้ประโยชน์ในนามของรัฐ และลดอำนาจการซื้อของประชาชนลง

การแทรกแซงโดยทางอ้อมอาจจะปรากฏในลักษณะที่รัฐเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงทางเศรษฐกิจในขอบเขตอื่น ๆ โดยดูจากบทบาทของรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแล จัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ และสร้างสภาพแวดล้อมของชีวิตทางเศรษฐกิจ (Environnement de la vie économique) เช่นการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม การสื่อสารการคมนาคมขนส่ง การวางผังเมือง เป็นต้น ภายใต้รูปแบบการแทรกแซงดังกล่าว การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบนโยบายและทิศทางทางเศรษฐกิจของชาติรวมทั้งการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ กำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และเงินช่วยเหลือ เป็นต้น

ปัจจุบันรัฐเสวีนิยมใช้มาตรการการแทรกแซง ทางเศรษฐกิจโดยอ้อมเป็นเครื่องมืออยู่ตลอดเวลาเนื่องจากเหตุผลที่ว่า การใช้มาตรการหรือวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยตรงนั้น เป็นการแทรกแซงที่มีลักษณะบังคับต่อเศรษฐกิจและการฝ่าฝืนจะปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่น การควบคุมราคาหรือการปันส่วนสินค้าทำให้สินค้าหายไปในตลาดมืด ดังนั้นรัฐเสวีนิยมจึงนิยมใช้มาตรการการแทรกแซงเศรษฐกิจโดยอ้อม เพราะเป็นมาตรการที่อาศัยความตกลงการเจรจา ร่วม หรือการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน มากกว่าใช้มาตรการการแทรกแซงโดยตรงที่มีลักษณะบังคับโดยเฉพาในการให้สินเชื่อ การกำหนดนโยบายการเงินนโยบายการคลัง และนโยบายเกี่ยวกับตลาด



1.1.3.3 แบบของการกำหนดการแทรกแซงที่พิจารณาการกระทำของรัฐเป็นหลักซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก) การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการกระทำของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

ข) การแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากความตกลงระหว่างรัฐกับภาคเอกชน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการกระทำของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่รัฐเสวนิยมใช้มาตั้งแต่ดั้งเดิม และเป็นรูปแบบที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปโดยรัฐในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตวิธีการ และมาตรการเกี่ยวกับการแทรกแซงแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐจะใช้เครื่องมือที่ปรากฏทั่วไป คือรัฐจะออกเป็นกฎหมายพระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศคำสั่งการให้อนุญาต (Autorité) และการห้ามกระทำ (Interdiction) แต่ขอบเขตของการแทรกแซงที่เกิดจากการกระทำของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นมีขอบเขตจำกัด คือ รัฐจะดำเนินการได้ภายในขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ซึ่งก็เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป ที่รัฐจะดำเนินการได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้นั่นเอง

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หรือระหว่างบุคคลมหาชน (Personne public) กับเอกชน (Personne privé) ในรูปของความตกลงที่เรียกว่า Accords Conventionnels หรือในรูปของสัญญา (Contrats) ซึ่งจะผูกพันต่อรัฐและคู่สัญญาหรือผู้ร่วมตกลงที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น

การแทรกแซงทั้งสองประเภทดังกล่าวโดยเนื้อหาแล้วเราจะเห็นว่า ทั้งสองประเภทใช้เทคนิค หรือวิธีการทางกฎหมาย (Technique juridique) ที่มีความแตกต่างกันเพราะในกรณีแรกเป็นเรื่องที่รัฐใช้อำนาจกำหนดกฎเกณฑ์การแทรกแซงทางเศรษฐกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนกรณีที่สองนั้นการแทรกแซงต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานจาก ภาคเอกชนซึ่งเป็นวิธีการทางกฎหมายที่มีบทบาท และความสำคัญต่อกฎหมายเศรษฐกิจโดยตรง

1.1.3.4 แบบของการกำหนดการแทรกแซงที่พิจารณาจากประเภทของสถาบันหรือประเภทของการประกอบการหรือกิจการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงเป็นหลักซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ

ก) การแทรกแซงวิสาหกิจหรือสถานประกอบการของเอกชน (Entreprises Privées)

ข) การแทรกแซงวิสาหกิจของรัฐ (Entreprises Publiques)

การแทรกแซงของรัฐในทางสถาบันหรือที่ประกอบการหรือกิจการนี้เป็นการพิจารณาจากประเภทของสถาบันหรือประเภทของสถานประกอบการว่าเป็นของรัฐหรือเอกชน ซึ่งสถาบันทั้งสองนั้นโดยเนื้อหามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ผลที่ตามมาคือทำให้รูปแบบเทคนิคหรือวิธีการและความหมายของการแทรกแซงแตกต่างกันไปด้วย

- การแทรกแซงของรัฐต่อวิสาหกิจหรือสถานประกอบการของเอกชนนั้นหมายถึงมาตรการต่าง ๆ ที่บุคคลมหาชน (Personne publique) ใช้ในการแทรกแซงองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจเอกชน (Agents économique Privés) หรือสถานประกอบการเอกชน (Entreprises Privées)

ดังนั้นวิธีการหรือเทคนิคในการแทรกแซงรัฐจะต้องดำเนินการโดยใช้เทคนิคที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงหรือสัญญาที่บุคคลมหาชนได้ร่วมจัดทำขึ้นกับสถานประกอบการเอกชน หรือภาคเศรษฐกิจใดภาคหนึ่งของเอกชนต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน อันจะก่อให้เกิดความผูกพันซึ่งกันและกันมากกว่าที่จะทำให้เกิดความแตกต่างหรือการไม่ประสานความร่วมมือ ทั้งนี้เพื่อบังคับไปบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสาธารณะและความเป็นปกติของระบบตลาดร่วมกัน

- การแทรกแซงวิสาหกิจของรัฐนั้นหมายถึงมาตรการต่าง ๆ ที่บุคคลมหาชนใช้ในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจของรัฐ (Secteur public économique) หรือแทรกแซงการบริหารกิจการ (gestion) ของภาคเศรษฐกิจที่เราเรียกว่าภาคอุตสาหกรรมและการค้าของรัฐ (Secteur



public industriel et commercial) ซึ่งรวมทั้งการแทรกแซงการบริหารงานในวิสาหกิจของรัฐต่าง ๆ ด้วย (Entreprises publiques)

ดังนั้นวิธีการหรือเทคนิคในการแทรกแซงของรัฐหรือบุคคลมหาชนจะต้องดำเนินการโดยใช้เทคนิคหรือวิธีการที่เคร่งครัด เพราะการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐต่อ วิสาหกิจของรัฐและภาคอุตสาหกรรมและการค้าของรัฐนั้นรัฐสามารถใช้กลไกและวิธีการกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสาธารณะและความเป็นปกติของระบบตลาดได้โดยตรง (ดูจากพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประกอบ)

#### ข้อสังเกต

- แทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่มีต่อภาคเอกชนนั้นในทาง ทฤษฎี การแทรกแซงต้องวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า "การแทรกแซงต้องดำเนินการไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ" แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งการแทรกแซงในตัวของมันเองอาจจะดำเนินการไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น หรืออาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้ เช่น การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐการโอนอุตสาหกรรมถ่านหินมาเป็นของรัฐในอังกฤษ เพื่อแก้ปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์การโอนกิจการธนาคารของเอกชนมาเป็นของรัฐในฝรั่งเศส อาจจะไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ และนอกจากนั้นยังเป็นการกระทำที่ทำลายพื้นฐานทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมด้วยคือพื้นฐานทางสถาบันที่เรียกว่าสถาบันทรัพย์สิน เอกชนและเสรีภาพในการดำเนินงาน

- แม้ว่าความหมายของการแทรกแซงวิสาหกิจหรือสถานประกอบการของเอกชน และการแทรกแซงวิสาหกิจของรัฐ โดยเนื้อหาแล้ว จะมีความแตกต่างกันแต่ไม่ได้หมายความว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงจะแตกต่างกันไปด้วย เพราะในปัจจุบันระบบวิธีการประสานงานทางเศรษฐกิจได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางในประเทศเสรีนิยม ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงของรัฐเสรีนิยมทั้งสองประการก็เพื่อรักษาผลประโยชน์เศรษฐกิจสาธารณะที่มี

ลักษณะทั่ว ๆ ไป และรักษาความสมดุลของตลาด

ข. วิธีการแทรกแซงของรัฐ (Techniques d'intervention de l'Etat) ปัจจุบันวิธีการแทรกแซงที่สำคัญ ๆ ที่รัฐเสรีนิยมใช้อยู่สามารถแบ่งได้ 4 วิธี ซึ่งขึ้นอยู่กับเจตจำนงและวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงคือ

1.1.3.1 วิธีการแทรกแซงโดยการห้ามกระทำ (Interdiction) ปกติมาตรการที่รัฐเสรีนิยมใช้อยู่เสมอในการจัดระเบียบของรัฐทางเศรษฐกิจคือรัฐจะวางระเบียบข้อห้ามบางประการต่อเอกชน แต่ขอบเขตของการห้ามกระทำจะไม่กว้างขวางมากนัก เพราะโดยธรรมชาติของการห้ามไม่สอดคล้องกับการกำหนดแนวทาง นโยบายและการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปต้องการกระตุ้นเพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับการจัดระเบียบเกี่ยวกับความสัมพันธ์กันตามสัญญาตกลงร่วมระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่รัฐเป็นองค์กรกลางที่จะรักษาระเบียบทางเศรษฐกิจและความเป็นปกติของระบบเศรษฐกิจรัฐจึงต้องจัดระเบียบในลักษณะเป็นการห้ามกระทำเช่น การจัดระเบียบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในตลาดซึ่งโดยทั่วไป การแข่งขันกันในตลาดโดยหลักการจะมีระเบียบเอกชนและรัฐที่เกี่ยวกับการแข่งขันใช้บังคับอยู่ อาทิกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันในฝรั่งเศส Anti-trus law ในอเมริกา พระราชบัญญัติป้องกันการผูกขาดและการดักดำไรเกินควรในไทย นอกจากนี้ก็มีกฎหมายที่ว่าด้วยการห้ามการทุ่มตลาดซึ่งสินค้า (Dumping) อย่างไรก็ดีตามขอบเขตการห้ามนี้จะไม่ขยายออกไปกว้างขวางมากนักเพราะเมื่อใดที่รัฐวางระเบียบทางเศรษฐกิจที่ใช้มาตรการเป็นการห้ามกระทำ ก็มักจะเกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือระเบียบนั้น ๆ อยู่เสมอ

1.1.3.2 วิธีการแทรกแซงโดยการออกระเบียบ - ข้อบังคับ (Reglementation) ซึ่งรัฐใช้อยู่เป็นประจำและแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

ก) รัฐได้วางระเบียบ - ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำสัญญาตกลงระหว่างเอกชนว่าต้องอยู่ภายใต้แบบพิธีหรือรูปแบบตามที่รัฐกำหนดไว้ เช่น เรื่องการแจ้งข่าวสารล่วงหน้าอาจจะเป็นการแจ้งโดยรัฐว่าจะต้องดำเนินการกันอย่างไรหรือบุคคลที่ 3 โดยการประกาศโฆษณาหรือคู่สัญญาโดยการแจ้งเงื่อนไขของสัญญา

ให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า การวางระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวที่กำหนดให้การทำสัญญาตกลงต้องดำเนินไปภายใต้ระเบียบข้อบังคับของรัฐส่วนใหญ่จะใช้กับการทำสัญญาตกลงที่คู่กรณีมีความไม่เสมอภาคกัน เช่น สัญญาประกันชีวิต สัญญาประกันภัย หรือสัญญาที่เรียกว่า Contrats d'adhesion ซึ่งรัฐต้องเข้ามาคุ้มครองคู่สัญญาที่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ

ข) รัฐจะวางระเบียบข้อบังคับที่จะใช้กับการดำเนินการทำสัญญา และโดยกำหนดเงื่อนไขบางประการที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของคู่สัญญา เพื่อให้การปฏิบัติตามสัญญาดำเนินไปโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญา ส่วนใหญ่จะเป็นระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพบางประเภท เช่น สถาปนิก วิศวกร นักบัญชี แพทย์ และทนายความ

3.3 วิธีการแทรกแซงที่ใช้การควบคุม (Contrôle) วิธีการดังกล่าว รัฐจะควบคุมโดยเน้นหนักไปที่การบังคับหรือสร้างข้อจำกัดโดยกฎหมาย และโดยการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร เพราะโดยปกติในรัฐเสรีนิยม การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนจะวางอยู่บนพื้นฐานแห่งเสรีภาพในการทำสัญญา แต่การแทรกแซงของรัฐวิธีนี้จะทำให้เสรีภาพในการทำสัญญาของคู่สัญญาถูกจำกัด หรือต้องอยู่ในภายใต้ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ซึ่งโดยมากจะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายและการใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบ (ซึ่งอาจจะให้ความเห็นชอบได้ตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

การควบคุมของรัฐโดยอาศัยกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจจะเห็นได้จากสองกรณีคือ

- ฝ่ายบริหารสามารถใช้วิธีการควบคุมได้เมื่อมี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น กิจกรรมเศรษฐกิจบางประเภทต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องได้รับอนุญาต (Autorisation) หรือความเห็นชอบ (Agrément) ของฝ่ายบริหาร

- การให้สัมปทานบัตรต่าง ๆ การใช้ดุลพินิจพิจารณาค่าของภาคเอกชน (คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ใช้ดุลพินิจว่าจะส่งเสริมหรือไม่) ซึ่งการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารดังกล่าวจะใช้เป็นกรณี ๆ ไป

- ฝ่ายบริหารสามารถใช้วิธีการควบคุมโดยการใช้อำนาจ ในการที่จะให้ความเห็นชอบต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจตลอดไป ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจไว้เช่นกัน เพียงแต่การควบคุมของฝ่ายบริหารนั้นมีลักษณะเป็นการควบคุมกำกับหรือควบคุมดูแลอย่างต่อเนื่อง (Surveillance continue) ซึ่งการควบคุมแบบต่อเนื่องนี้ปรากฏให้เห็นน้อยมากในการแทรกแซงภาคเศรษฐกิจเอกชน เช่น การควบคุมกำกับสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งตรงข้ามกับวิสาหกิจของรัฐซึ่งรัฐจะดำเนินการควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องตลอดเวลา

1.1.3.4 วิธีการแทรกแซงโดยรัฐกำหนดรูปแบบ และเนื้อหาของสัญญา (Contenu du contrat หรือเรียกว่า Modélage des activités contractuelle หรือแบบแผนการทำสัญญา)

เมื่อก่อนนี้ในทางปฏิบัติ การทำสัญญาดกกลางระหว่างเอกชนดำเนินไปภายใต้แนวความคิดและนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (Politique économique néolibérale) คือการทำสัญญาดกกลางต้องอยู่ภายใต้ techniques dirigistes หรือเทคนิคที่มีแนวทาง ซึ่งหมายถึงรัฐเองไม่ได้วางใจคู่สัญญาที่เป็นเอกชน ในการทำสัญญาดกกลางกันเองหรือทำการกำหนดเนื้อหาของสัญญากันเอง ดังนั้นบางประเภทรัฐจึงต้องกำหนดเงื่อนไขและเนื้อหาของประการของสัญญาไว้ เช่น อัตราดอกเบี้ยการกำหนดอัตราภาษี อัตราการขึ้นค่าเช่าที่อยู่อาศัยฯ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองคู่สัญญาที่อาจจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบได้

นอกจากนั้นรัฐหรือฝ่ายบริหารยังมีอำนาจบังคับให้เอกชนใช้วิธีการทำสัญญาที่เรียกว่า Contrat type หรือสัญญารูปแบบซึ่งรัฐจะกำหนดเนื้อหา รูปแบบของสัญญาบางประเภทที่รัฐเห็นว่าต้องเข้าไปแทรกแซง เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น สัญญาจ้างแรงงานที่รัฐได้ประกาศใช้กฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือเงื่อนไขของสัญญาจ้างแรงงานไว้อย่างชัดเจน ถ้าคู่สัญญา-นายจ้าง-ลูกจ้าง ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ตรงตามเงื่อนไขที่

กฎหมายกำหนด สัญญานั้นจึงจะใช้บังคับได้หรือมีสถานะที่ชอบด้วยกฎหมาย (Statut legal)<sup>๑</sup>

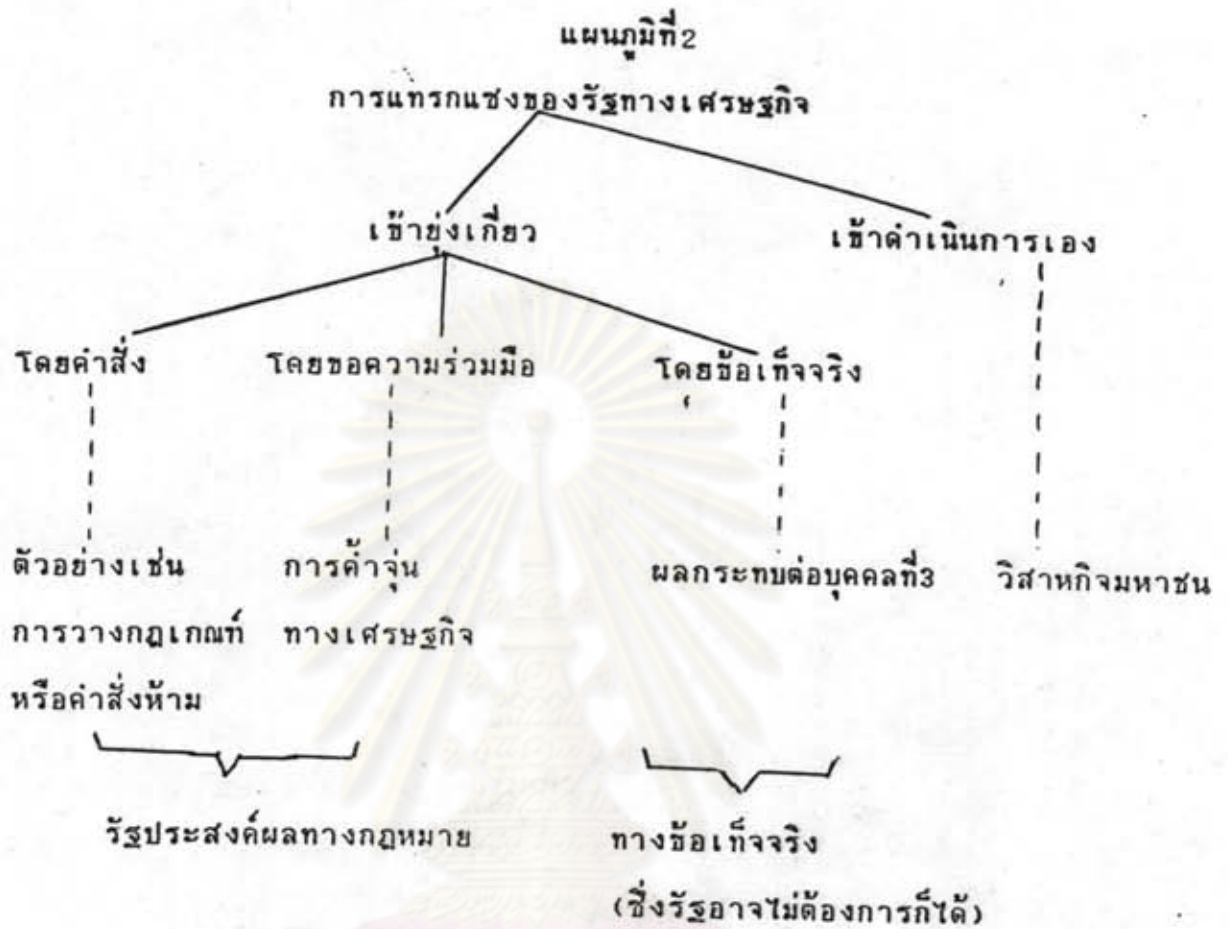
จากที่กล่าวมาทำให้เรา เมื่อพูดถึงการแทรกแซงของรัฐเราก็จะนึก การเข้ามามีอิทธิพลของรัฐต่อการดำเนินงานของกิจการเอกชน กิจการของ เอกชนก็จะอยู่ในฐานะคู่กรณีหรือผู้ถูกกระทบผลประโยชน์ กรณีนี้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยว กับเอกชน แต่ก็มีอีกกรณีหนึ่ง คือแทนที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับเอกชนรัฐกลับเข้ามา ลงมือดำเนินการเสียเอง เช่น วิสาหกิจมหาชน

สำหรับวิธีการยุ่งเกี่ยวของรัฐก็มี การออกคำสั่ง กรณีนี้รัฐจะกำหนด กฎเกณฑ์แต่ฝ่ายเดียวว่าจะให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจเช่นใด ผู้รับคำสั่ง ต้องปฏิบัติตามนั้นโดยถือเป็นที่ และไม่ต้องมีการแสดงความยินยอมแต่อย่างใด ในแง่รัฐอาจจะออกเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งในทางปกครอง ตัวอย่างเช่นคำสั่ง หรือคำสั่งห้าม หรือการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ โดยหลักแล้วกฎหมายเหล่านี้จะ เกี่ยวกับการผลิตเครื่องมือการผลิต หรือผลิตภัณฑ์ในเยอรมันมีน้อยที่จะกำหนดราคา ทั้งนี้เพราะศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันเคร่งครัดถือตามระบบอุปสงค์-อุปทาน จึง มีแนวโน้มที่จะตีความการควบคุมของรัฐในเรื่องราคาอย่างเคร่งครัด คือตีความ ให้แคบเข้าไว้ ในแง่ที่แตกต่างกับไทย เพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่างกัน ของไทยมีแนวโน้มที่จะผูกขาดการกำหนดราคาจึงยังเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> ทิวา เงินรวง, อ่างแล้ว, หน้า 167-175

วิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ



ดังนั้นจากการที่ได้พูดถึงการแทรกแซงทางเศรษกิจนั้น เป็นเรื่องที่จะนิยามความหมายของคำว่า "แทรกแซง" นั้นเพียงความหมายแคบ ๆ ไม่ได้ แต่จะต้องดูถึงในลักษณะที่มีผลกระทบอย่างกว้าง ถึงแม้การแทรกแซงจะมีผลเพียงบุคคลบางกลุ่มหรือทั้งหมดก็ตาม จากทฤษฎีการแทรกแซงที่ยกขึ้นมาข้างต้นนั้น เราสามารถจะมองเห็นภาพรวมแล้วว่า สังคมที่มีการพัฒนาซับซ้อนนั้น การจัดสรรผลประโยชน์ของสังคมนั้น ก็ต้องอาศัยกลไกของรัฐเข้ามาทำหน้าที่ดูแล เพื่อให้เกิดความสมดุลของสังคมโดยรัฐต้องพัฒนาตัวเองเพื่อให้ทันกับสภาพของสังคมด้วย

บทบาทของรัฐจึงเพิ่มขึ้น เพราะการที่จะอาศัยกฎเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ โดยอาศัยกลไกตลาดเสรีเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาทางการจัดสรรผลประโยชน์ ตามความต้องการของตลาดทางอุปสงค์-อุปทาน (Demand-Supply) ไปเอง โดยคิดว่าตลาดจะป้องกันการเอาวัดเอาเปรียบของบุคคลบางกลุ่มได้เอง และจะไปสู่จุดสมดุลนั้นเป็นเรื่องที่ขาดหลักประกัน และล้ำสมัยเพราะสภาพของการแข่งขันนั้น ไม่ได้มีอยู่จริงตามอุดมคติแต่อย่างใด เพราะถ้าปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการเอง แก้ไขปัญหาเองโดยรัฐมิให้ความสำคัญต่อปัญหานั้นแล้ว ความวุ่นวายจะเกิดขึ้นต่อสังคมเพราะคนที่มีฐานะเศรษฐกิจดีอยู่แล้วจะยิ่งรวยมากขึ้น ส่วนคนที่มีฐานะเศรษฐกิจที่ไม่ดีก็จะยิ่งจนมากขึ้น ดังนั้นแนวความคิดทางด้านตลาดเสรีจึงกลายมาเป็นเรื่องที่รัฐต้องกลับมาทบทวนบทบาทของตัวเอง ที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยรัฐต้องอาศัยกฎหมายเข้ามาพร้อมทั้งการมองปัญหาทางเศรษฐกิจของสังคม ควบคุมประสานกันเพื่อจะให้เกิดการแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น

ซึ่งถ้าได้พิจารณาแล้วปัญหาเรื่องขางพาราที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน และกลายเป็นปัญหาการเมืองที่มาก และมีการยกขึ้นเป็นข้อต่อรองกับรัฐบาลทางด้านราคนั้น ถ้าเราพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบแล้ว จะทราบว่าปัญหาหลักของราคนั้นก็คือปัญหาทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับอุปสงค์-อุปทาน ที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซง แก้ไขปัญหาโดยต้องอาศัยหลักทางนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ เข้ามาแก้ปัญหาพร้อมกันตามหลักทฤษฎีการแทรกแซงของรัฐตามกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจที่จะกล่าวต่อไป ถึงการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อกฎหมายขางพารา

### 1.2 การแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจกับกฎหมายขางพารา

รัฐได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการเข้าแทรกแซงเกี่ยวกับกิจการขางพารา โดยผ่านหน่วยงานของรัฐ เช่นสถาบันวิจัยฯ โดยการเข้าแทรกแซงดำเนินการโดยผ่านฝ่ายควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมขาง เข้าดำเนินการควบคุมตั้งแต่ค้นคว้าวิจัยที่จะเพิ่มผลผลิตขาง พืชแซมขาง การแปรรูปขางดิบให้มีคุณภาพสูง การแปรรูปขางดิบเป็นผลิตภัณฑ์ขาง ควบคุมการค้าขาง การใช้ขางภายในประเทศ การส่งออกขาง ให้บริการพันธุ์ขาง ควบคุมการขยายพันธุ์ขาง

ให้บริการตรวจสอบคุณภาพยางใช้ภายในประเทศและส่งออก บริการตรวจคุณสมบัติผลิตภัณฑ์ยางร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ เพื่อพัฒนาการผลิตและการตลาดฝักอบรมเจ้าของสวนยาง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องผลงานก้าวหน้าที่กำลังดำเนินงานรวมทั้งนโยบายการค้นคว้าวิจัยของสถาบันวิจัยยาง ซึ่งบทบาทดังกล่าวทำให้ทราบถึงบทบาทของรัฐที่จะเข้าไปแทรกแซงเกี่ยวกับยางพาราแทบเกือบทุกขั้นตอนของการเตรียมพันธุ์ยาง การปลูก การให้ความช่วยเหลือเงินทุนรวมทั้งวัตถุประสงค์จำเป็นในการปลูกยางตลอดจนการครอบครองยาง การค้ายาง การส่งออกยางไปต่างประเทศ โดยเป็นอำนาจของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงเพื่อควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมยางทั้งสิ้น

ดังนั้นจะเห็นว่าสถาบันวิจัยยางมีหน้าที่รับผิดชอบตั้งแต่ค้นคว้าวิจัยที่จะเพิ่มผลผลิตยาง พืชแซมยาง การแปรรูปยางดิบให้มีคุณภาพสูง การแปรรูปยางดิบเป็นผลิตภัณฑ์ยาง ควบคุมการค้า การใช้ยางภายในประเทศการส่งยางออก ให้บริการพันธุ์ยาง ควบคุมการขยายพันธุ์ยาง ให้บริการตรวจสอบคุณภาพยางใช้ภายในประเทศและส่งออกบริการตรวจคุณสมบัติผลิตภัณฑ์ยาง ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ เพื่อพัฒนาการผลิตและการตลาด ฝักอบรมเจ้าของสวนยาง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผลงานก้าวหน้าที่กำลังดำเนินงานรวมทั้งนโยบายการค้นคว้าวิจัยของสถาบันวิจัยยาง ซึ่งจากบทบาทดังกล่าวทำให้เราได้ทราบบทบาทของรัฐที่จะเข้าไปแทรกแซงเกี่ยวกับยางพารา แทบเกือบทุกขั้นตอนของการเตรียมพันธุ์ การปลูก การให้ความช่วยเหลือเงินทุนรวมทั้งวัตถุประสงค์จำเป็นในการปลูกยางตลอดจนการครอบครองยาง การค้าขายยาง การส่งออกไปต่างประเทศ ซึ่งบทบาทข้างต้นนี้ก็ได้อธิบายอย่างพารา ปี พ.ศ. 2481 ได้มีการกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งในที่นี้จะขอกกล่าวโดยภาพรวมเกี่ยวกับยางดังต่อไปนี้

1.2.1 การผลิต เนื้อที่ปลูกยางปี 2529 มีประมาณ 9.8 ล้านไร่ เป็นยางที่เปิดกรีดได้ประมาณ 7.4 ล้านไร่ คิดเป็น 75 เปอร์เซ็นต์ ของพื้นที่ปลูกยางทั้งหมด ผลิตยางได้ในปีที่แล้ว 790,000 ตัน มูลค่า 15,500 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2528 71,000 ตัน หรือเพิ่มขึ้น 10 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นอัตราเพิ่ม



มากที่สุดในการผลิตยาง ผลผลิตยางเฉลี่ยประมาณ 107 กิโลกรัม ต่อไร่ต่อปี นับว่าค่อนข้างต่ำ สาเหตุเพราะว่ามียางพันธุ์พื้นเมืองซึ่งให้ผลผลิตต่ำมาก ประมาณ 40 กิโลกรัม ต่อไร่ต่อปี อยู่อีกประมาณ 3.6 ล้าน ไร่ ซึ่งจะได้รับการปลูกแทนด้วยยางพันธุ์ดีหมดภายใน 10 ปี ข้างหน้าตามการเข้าแทรกแซงของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 ที่มีนโยบายในการส่งเสริมการปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี

ปัจจุบันมีการปลูกยางเพิ่มมากขึ้นในหลายจังหวัดได้แก่สุราษฎร์ธานี กระบี่ นาราธิวาส ระยอง ชลบุรี ทั้งนี้เป็นเพราะ "ยางปลูกง่ายขายสะดวก" รวมทั้งรัฐบาลมีโครงการปลูกยางแทนมันสำปะหลัง และอ้อยในภาคตะวันออก สนับสนุนด้วยนอกจากนี้รัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีนโยบายสนับสนุนการขยายเนื้อที่ปลูกยางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

#### 1.2.2 การแปรรูปเพื่อการส่งออกและการผลิตผลิตภัณฑ์ยาง

จากการที่พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2481 ได้มีการควบคุมเกี่ยวกับการส่งออกยางไปต่างประเทศ ดังนั้นการดำเนินการเพื่อส่งออกยางไปต่างประเทศจะต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าพนักงานประจำท้องที่ ที่ผู้ส่งออกยางประสงค์จะส่งยางออกนอกประเทศ เพื่อเป็นการเข้าแทรกแซงของรัฐในการตรวจสอบควบคุมปริมาณยางที่ส่งออก และเพื่อทราบสถิติที่ส่งออกยางด้วย

ยางที่ผลิตได้ใช้ภายในประเทศเพียงร้อยละ 5 อีกร้อยละ 95 ส่งออก และคงต้องมีสภาพเช่นนี้ตลอดไปอีกนาน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้พยายามแปนสภาพวัตถุดิบทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบสำเร็จรูปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ก็ตาม เมื่อพิจารณาองค์ประกอบเช่น เทคโนโลยี บุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา และงบประมาณยังไม่พร้อม จึงเป็นไปได้อย่างเชื่องช้า

ปัจจุบันประเทศไทยส่งออกยางที่มีคุณภาพต่ำประกอบ 130,000 ตัน หรือคิดเป็น 16 เปอร์เซ็นต์ของยางส่งออก ยางเหล่านี้ได้แก่ ยางแผ่นรมควันชั้น 4,5 และยางเครพสีน้ำตาล TTR 50 ฉะนั้น การแปรรูปเพื่อการส่งออกจึงจำเป็น และเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงการผลิตยางให้มีคุณภาพดีขึ้น

ยางคุณภาพต่ำส่วนมากผลิตจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะมีอุปสรรคทางด้านภาษา หูด ศาสนา และความปลอดภัย การแก้ปัญหาขณะนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรคัดเลือกเจ้าหน้าที่ส่งเสริมที่นับถือศาสนา และภาษาพูดเดียวกับประชาชนในท้องถิ่น ส่วนยางเคบปี่น้ำตาลที่ทำจากเศษยาง ขี้ยางแก้ไข้ได้โดยการเพิ่มภาวีสั่งออกให้เท่า หรือมากกว่ายางแท่ง หรือยางแผ่น ซึ่งจะช่วยผลักดันให้มีการนำเศษยางเหล่านี้มาทำยางแท่งซึ่งจะเพิ่มทั้งคุณภาพ และมูลค่าของยาง

ในปัจจุบัน ยางที่ได้รับการสนับสนุนให้ขยายการผลิตมากขึ้น คือน้ำยางชั้นและยางผึ่งแห้ง เนื่องจากเป็นยางคุณภาพสูง ราคาที่สูงกว่ายางแผ่นรมควันชั้น 1 สำหรับน้ำยางชั้น ขณะนี้ได้รับการส่งเสริม การลงทุนมากเป็นพิเศษจนเกินความต้องการภายในประเทศต่อไปจะต้องหาทางส่งออกมากขึ้น ส่วนยางผึ่งแห้งประเทศไทยพัฒนากรรมวิธีการผลิตมาก เช่นใช้ความร้อนช่วยแทนการผึ่งในอากาศเช่น ที่เคยปฏิบัติกันมา การผลิตยางชนิดนี้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีทางเป็นไปได้มาก เพราะอากาศร้อนความชื้นในอากาศน้อยกว่า ภาคตะวันออกและภาคใต้ อีกชนิดหนึ่งคือ ยาง pale Crepe ซึ่งสถาบันวิจัยทางจะเร่งรัดค้นคว้าวิจัยกรรมวิธีการผลิต การเก็บรักษาให้ได้คุณภาพดีและสม่ำเสมอ

ยางที่ผลิตและใช้ในอุตสาหกรรมมากที่สุด คือยางแผ่นรมควันชั้น 3 หรือเทียบเท่าคือยางแท่ง TTR 20 ซึ่งทั่วโลกยอมรับว่าของไทยดีที่สุด เมื่อเทียบกับยางแท่งเกรดเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านส่วนยางแผ่นรมควันชั้น 1, 2 เรามีจำนวนน้อยกว่า แต่คุณภาพเหมือนกันมีใช้คุณภาพต่ำกว่าตามที่หลายคนเข้าใจ

สำหรับการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยางสำเร็จรูป ปรากฏว่าเรานำเข้าผลิตภัณฑ์ยางกว่า 20 ชนิด เพิ่มขึ้นทุกปี เช่น ยางรถยนต์ ยางเครื่องบิน รองเท้า ท่อน้ำ สายยาง ยางในรถยนต์ ถังมือ สายพาน กระเบื้องยางเป็นต้น คิดเป็นมูลค่าประมาณ 1,000 ล้านบาท เพื่อลดการนำเข้า และเพิ่มมูลค่าของยางสถาบันวิจัยยางได้เสนอโดยโครงการทำผลิตภัณฑ์ยางยังคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะดำเนินการตามแผน 3 ประการคือ

- ทำงานวิจัยหาสูตรผลิตภัณฑ์บางอย่างชนิดเพื่อทดแทนการนำเข้าและเพิ่มการส่งออก เช่น ยางรัดของ อะไหล่รถยนต์ ถุงมือ หัวนม กระเบื้องยาง ท่อยาง

- สร้างโรงงานต้นแบบเพื่อทดลองผลิตระดับอุตสาหกรรม

- ผูกอบรมผู้ที่ลงทุนผลิตจนสามารถนำวิชาการไปดำเนินการเองได้ ก็ได้รับคำตอบว่าเห็นด้วยกับโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพิ่มการใช้ยางและเพิ่มมูลค่า โดยให้เจียดจ่ายงบประมาณที่มีอยู่แล้ว ไม่พูดถึงนักวิชาการเฉพาะด้านที่ขอไป เช่น วิศวกร นักเคมีและเครื่องมือ เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรสถาบันวิจัยยาง ก็ดำเนินการไปตามเป้าหมายตามความสามารถ และจะสนับสนุนงานด้านนี้อย่างมากและต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังได้จัดทำโครงการใช้ยางธรรมชาติเป็นส่วนประกอบของถนน ร่วมกับกรมทางหลวงแผ่นดินโดยจะเริ่มดำเนินการในปีนี้

ในขณะเดียวกัน สถาบันวิจัยยาง มีห้องทดลองรับบริการตรวจสอบคุณสมบัติที่สำคัญ ๆ ของผลิตภัณฑ์ยางเพื่อเจ้าของโรงงานจะได้นำไปปรับปรุงคุณสมบัติผลิตภัณฑ์ยางของตนให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น

ผลงานที่ทำการทดลองผลิตภัณฑ์ยางที่จะนำสูตรไปแนะนำได้แล้วก็มียางฟองน้ำ ยางรัดของ ยางขัดสีข้าว ยางลบ ฟันรองพรหม เป็นต้น

1.2.3 การตลาดยาง เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านไปแล้ว กำหนดให้ผลิตยางตั้งแต่ยางแผ่นรมควันชั้น 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไปร้อยละ 80 ปรากฏว่า เราสามารถทำได้ตามเป้าหมาย ประเทศไทยมีส่วนแบ่งยางธรรมชาติในตลาดโลก 18 เปอร์เซ็นต์ ครองตลาดญี่ปุ่น ในขณะที่มาเลเซีย ครองตลาดประเทศยุโรปอินโดนีเซียครองตลาดอเมริกา ปี พ.ศ. 2529 โลกใช้ยางธรรมชาติ 4.38 ล้านตันยางสังเคราะห์ 9.18 ล้านตัน หรืออัตราส่วนยางธรรมชาติเพียง 32.3 เปอร์เซ็นต์ ประมาณกันว่า การใช้ยางสังเคราะห์จะเพิ่มขึ้น 1.5 เปอร์เซ็นต์ ยางธรรมชาติเพิ่มขึ้น 0.5 เปอร์เซ็นต์ 70 เปอร์เซ็นต์ ของทั้งยางสังเคราะห์ และยางธรรมชาตินำไปทำล้อยานพาหนะ เช่น รถยนต์ เครื่องบิน รถแทรกเตอร์

ประเทศผู้ใช้อย่างปริมาณมาก ๆ เป็นประเทศอุตสาหกรรมและมักผลิต  
 ยางสังเคราะห์ใช้เองรวมทั้งส่งออกด้วย จะเพิ่มหรือลดการผลิตทำได้ง่ายตาม  
 ภาวะเศรษฐกิจ แต่ประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติเป็นประเทศเกษตรกรรมที่กำลัง  
 พัฒนาหรือด้อยพัฒนา ผลผลิตยางจะใช้ภายในประเทศเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ส่วน  
 ใหญ่จะขายให้ต่างประเทศและผลิตรวมมีแต่จะเพิ่มขึ้น ตลาดยางธรรมชาติจึงเป็น  
 ตลาดของผู้ซื้อ มีการแข่งขันกับยางสังเคราะห์โดยตลาด และแข่งขันกับผู้ผลิตยาง  
 ธรรมชาติด้วยช่องทางที่แข่งขันได้คือคุณภาพและราคา โดยเฉพาะราคาถ้าราคา  
 สูง ยางสังเคราะห์ก็เข้ามาแทนที่มากขึ้น ถ้าราคาต่ำยางธรรมชาติก็เข้าไปแทนที่  
 มากขึ้นทั้งนี้ เพราะสูตรทำยางรถยนต์หรืออื่น ๆ สามารถเปลี่ยนอัตราส่วนของยาง  
 สองประเภทนี้ได้เสมอเพื่อความอยู่รอดของโรงงานอุตสาหกรรม

ราคายางจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความต้องการของประเทศผู้ใช้อย่างและ  
 ปริมาณการผลิตของประเทศผู้ผลิต ตัวชี้ความต้องการที่สำคัญคือความเจริญทาง  
 เศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ คือสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน  
 อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลีและแคนาดา และตัวชี้การผลิต คือ การผลิตของมาเลเซีย  
 อินโดนีเซีย และไทย ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีอัตรากำลังการผลิตมากที่สุด  
 เป็นอันดับหนึ่งของโลกโดยคณะกรรมการสถิติขององค์การศึกษา เรื่องยางระหว่าง  
 ประเทศ (IRSG) คาดหมายว่าไทยจะผลิตยางธรรมชาติได้เป็นอันดับหนึ่งของ  
 โลก แ่งหน้ามาเลเซียและอินโดนีเซีย

จากการประชุมคณะกรรมการสถิติขององค์การศึกษา เรื่องยางระหว่าง  
 ประเทศ (IRSG) เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 ณ กรุงลอนดอนที่ประชุม  
 ได้ร่วมกันพิจารณาตัวเลขคาดการณ์การผลิตยางของประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติราย  
 ใหญ่ของโลกในปี พ.ศ. 2534 ปรากฏว่าตัวเลขผลผลิตมีดังนี้

## ตารางที่ 7

ประเทศ	ผลผลิต 1,000 ตัน
ไทย	1,320
อินโดนีเซีย	1,260
มาเลเซีย	1,230

สำหรับผลผลิตยางธรรมชาติของปี พ.ศ. 2533 และปี พ.ศ. 2534 นั้น  
จากหนังสือสถิติของ IRSG ฉบับประจำเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2534 แสดงสถิติการ  
ผลิตและการส่งออกดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลผลิตยางธรรมชาติ		
ประเทศ	ผลผลิตปี (1,000 ตัน)	
	2533	2534 (4เดือน)
มาเลเซีย	1,291.5	392.2
ไทย	1,258.0	528.3
อินโดนีเซีย	1,175.0	467.0
ในปี พ.ศ. 2534 ตั้งแต่เดือน มกราคม - เมษายน		

จากตัวเลขที่นำมาแสดงข้างต้นทำให้อันดับที่เคยเป็นอยู่เมื่อก่อนประเทศไทยผลิตยางได้เป็นอันดับที่ 3 ของโลก แต่ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2533 ไทย ก็ เขยิบขึ้นมาอยู่อันดับ 2 และคาดหมายว่าในปี พ.ศ. 2534 นี้ ผลผลิตยางของประเทศไทยจะเป็นอันดับหนึ่งของโลก <sup>10</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup>สถาบันวิจัยยาง, กรมวิชาการเกษตร, ข่าวสถาบันวิจัยยาง, ปีที่ 6  
ฉ. 10-11 , (พฤศจิกายน - ธันวาคม) , 2534, หน้า 10-11

## ตารางที่ 9

การส่งออกยางธรรมชาติ		
ประเทศ	ส่งออก (1,000 ตัน)	
	2533	2534
มาเลเซีย	1,185.6	363.3
ไทย	1,150.8	422.1
อินโดนีเซีย	1,077.3	428.0
ในปี พ.ศ. 2534 ตั้งแต่เดือน มกราคม - เมษายน		

ที่มา : สถิติ IRSG Vol 45 No 11.

ซึ่งในอดีตราคายางตลาดโลก ค่อนข้างผันผวนมากแต่หลังจากองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (INRO) เข้ามาดำเนินการพยุงราคาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2524 ทำให้ราคายางค่อนข้างมีเสถียรภาพ ไทยเป็นสมาชิกองค์การนี้ด้วย ปริมาณการใช้ยางธรรมชาติของโลกจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มีผู้ประเมินว่าอีก 8 ปี ข้างหน้าจะมีการใช้ยางมากกว่าปัจจุบัน 1.3 ล้านตัน และยางจะขาดแคลน 156,000 ตัน จึงไม่น่าห่วงอนาคตของตลาดรวมทั้งมีหลักประกันราคาจากการดำเนินการของ INRO ประกอบด้วย

ขณะนี้สิ่งที่จะทำให้ด้านตลาดคือ ติดตามคู่เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น เป็นกรณีพิเศษ เพราะเป็นลูกค้ารายใหญ่ขณะนี้ค่าเงินเยนสูงมาก และญี่ปุ่นถูกกีดกันการค้ารถยนต์จากสหรัฐอเมริกา และยุโรปอาจต้องลดการผลิตลงหรือใช้ยางน้อยลงด้วยการตลาดอย่างจำเป็นต้องขยายไปสู่สหรัฐอเมริกา และยุโรป ซึ่งต้องการยางที่มีคุณภาพสูง ดังนั้นเราต้องผลิตยางให้มีคุณภาพดีมากขึ้น เพื่อแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งครองตลาดอยู่ในด้านการรักษาเสถียรภาพของ INRO ก็ต้องร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตอย่างจริงจัง เพื่อให้การดำเนินงานเป็น

ประโยชน์กับประเทศผู้ผลิตมากที่สุด ประการสุดท้ายคือ การตั้งตลาดกลางขาย  
ในประเทศไทย เพื่อรองรับการซื้อขายให้เป็นไปอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์ ชั้นแรก  
จะดำเนินการระดับท้องถิ่นก่อน เมื่อชำนาญและคล่องตัวแล้วก็จะพัฒนาให้สูงขึ้นเป็น  
ตลาดกลางขายระดับชาติเช่นเดียวกับมาเลเซีย และสิงคโปร์

สำหรับผลงานด้านการค้าและการตลาดที่ดำเนินการโดยสถาบันวิจัย  
ยางในปี พ.ศ. 2529 ปรากฏว่าได้จดทะเบียนร้านค้ายาง 1,941 ราย ผู้ส่ง  
ยางออก 274 ราย ส่งยางจำหน่ายต่างประเทศ 759,000 ตัน มูลค่าประมาณ  
15,000 ล้านบาท เก็บเงินสงเคราะห์ 859 ล้านบาท จดทะเบียนโรงงานยาง  
แท่ง 17 โรง กำลังผลิต 279,000 ตัน โรงรมยาง โรงงานยางเครฟฟ์ น้ำยาง  
ชั้น 184 โรง กำลังการผลิต 1,287,000 ตัน และโรงงานอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์  
จากยาง 224 โรง บริการประกาศราคาขายทุกวันเพื่อให้ชาวสวนมีอำนาจต่อรอง  
ขณะขายยางแก่พ่อค้า สรุปสถานการณ์ยางประจำเดือนให้ข้อแนะนำข้อมูลแก่  
ผู้ส่งยางออก ธนาคาร หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ร่วมมือกับทูตพาณิชย์ต่างประเทศ  
เพื่อทราบความเคลื่อนไหว ความต้องการยางธรรมชาติ เพื่อขยายตลาดให้มาก  
ยิ่งขึ้นและให้ความร่วมมือกับสมาคมการค้ายางของต่างประเทศ เพื่อให้การค้ายาง  
เกิดความยุติธรรม และถูกต้อง

จะเห็นได้ว่าสถาบันวิจัยยางทำงานครบวงจร คือ มีทั้งการผลิต  
การแปรรูป และการตลาด และเป็นพี่เลี้ยงในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ทำงาน  
รับผิดชอบตั้งแต่การผลิตจนถึงการส่งออก

ซึ่งทำให้เราเห็นบทบาทของการที่รัฐใช้หน่วยงานเข้าไปแทรกแซง  
แทบทุกขั้นตอนของการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามทิศทางนโยบายที่รัฐเข้า  
ไปวางไว้ ทำให้บทบาทของการแทรกแซงของรัฐยังเป็นแนวทางการชั้นนำ เป็นส่วน  
มากและเป็นแนวทางแบบดั้งเดิมคือพยายามที่จะควบคุมกำกับ มากกว่าจะเป็น  
แนวทางในการพัฒนาแบบสมัยใหม่ ๆ ที่บทบาทของรัฐควรที่จะหันหน้าเข้ากับเอกชน  
เพื่อปรึกษา และกำหนดทิศร่วมกันมิใช่เป็นการกำหนดชี้้นำจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว  
ซึ่งทางปฏิบัติแท้จริงอาจมีอุปสรรคในขั้นตอนที่ปฏิบัติกันจริง ๆ ในท้องถิ่นซึ่งความ  
ต้องการแท้จริง มิใช่เกิดขึ้นโดยโตะประชุมอย่างเดียว ต้องมีการศึกษาข้อมูลจริง



ในท้องถิ่นจริง ๆ จึงเป็นการสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกรชาวสวนยาง  
ได้เป็นอย่างดี

### ความร่วมมือขององค์การยางระหว่างประเทศ ไทยได้รับ

ประโยชน์จากการเป็นสมาชิกขององค์การยางระหว่างประเทศ ดังนี้

#### 1.) สภาวิจัยและพัฒนายางระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้รับประโยชน์หลายประการ เช่น การแลกเปลี่ยนพันธุ์  
ยางที่ได้ปรับปรุงขึ้นระหว่างสถาบันวิจัยยางที่เป็นสมาชิก ได้รับเชื้อสายพันธุ์ยาง  
จากประเทศบราซิล มาเพื่อปรับปรุงพันธุ์ยางให้มีผลผลิตสูง และด้านทานโรค  
โดยการขยายฐานกรรมพันธุ์ ร่วมกับประเทศสมาชิกดำเนินโครงการป้องกันและ  
กำจัดโรคใบไหม้ลาตินอเมริกาที่อาจจะระบาดมาในเอเชีย และแอฟริกา แลกเปลี่ยน  
การฝึกอบรมในสาขาต่าง ๆ และความรู้ทางวิชาการระหว่างประเทศสมาชิก วาง  
แผนงานวิจัยยางและพัฒนาทุกสาขาที่เกี่ยวข้องกับยางระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อ  
ป้องกันการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุรวมทั้งมีโครงการแลกเปลี่ยนนักวิจัย  
หรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งกันและกัน และได้รับความร่วมมือและประสานงานในเรื่องอื่น ๆ  
ถึงแม้จะไม่ใช่เป็นโครงการของสภาวิจัย และพัฒนายางระหว่างประเทศ

#### 2.) องค์การศึกษาเรื่องยางระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้ข้อมูลสถานการณ์การผลิตและการใช้ยางจากองค์การนี้  
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความก้าวหน้าในการพัฒนา และการใช้ยางสังเคราะห์ ซึ่ง  
เป็นคู่แข่งที่สำคัญของยางธรรมชาติทำให้ทราบท่าทีของฝ่ายผู้ใช้ยางธรรมชาติหรือ  
ผู้ผลิตยางสังเคราะห์ ซึ่งจะสามารถนำมาใช้ประกอบเป็นแนวนโยบายการผลิต  
ยางธรรมชาติของเราต่อไป

#### 3.) สมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ

เท่าที่เป็นมา องค์การนี้ได้ให้ประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกในฐานะเป็น  
แหล่งปรึกษาหารือเพื่อดำเนินการหาประโยชน์ร่วมกัน เช่น นโยบายการผลิต

การต่อรองกับประเทศผู้ใช้ แลกเปลี่ยนความรู้วิชาการทางเพื่อเพิ่มผลผลิตทาง  
 ต่อเนื่องที่ปรับปรุงคุณภาพทางให้สูงขึ้น ตลอดจนการหาทางกำหนดคุณสมบัติมาตรฐาน  
 ทาง และกำหนดนิยามในความหมายของสถิติทางต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ระหว่างประเทศ  
 สมาชิกให้เป็นมาตรฐานที่เข้าใจกัน และที่สำคัญคือ การรวมตัวของประเทศผู้ผลิต  
 อยู่ภายใต้องค์การหรือสมาคมหน่วยเดียว ทำให้สะดวกแก่การเจรจาต่อรองมิใช่  
 เพียงประโยชน์ในด้านการผลิตและการค้าเท่านั้น การขอความช่วยเหลือหรือ  
 ดำเนินการกับองค์การระหว่างประเทศหรือจากประเทศใดประเทศหนึ่งก็เป็นไป  
 อย่างได้ผลดีตลอดมา

#### 4.) องค์การทางธรรมชาติระหว่างประเทศ

สิ่งที่ต้องการในขณะนี้คือ การให้ราคาทางอยู่ในระดับพอสมควร อย่าง  
 น้อยก็พอคุ้มทุน และอยู่ในระดับที่ไม่เคลื่อนไหวรุนแรงเหมือนเช่นก่อนก่อตั้ง แต่เท่า  
 ที่เป็นมาหรือตั้งแต่เศรษฐกิจโลกอยู่ในสภาวะที่ตกต่ำเกินไป หรือไม่ก็เพื่อเกินไป  
 ขาดดุลหรือความพอดีองค์การทางธรรมชาติระหว่างประเทศ จึงไม่สามารถจะ  
 ใช้วิธีการซื้อขายทาง(ในระบบมูลภัณฑ์) เป็นเครื่องมือ ดำเนินการให้เกิด  
 ประโยชน์ตามที่ต้องการได้ องค์การทางธรรมชาติระหว่างประเทศอาจจะดำเนิน  
 การได้ผลถ้าหากเศรษฐกิจโลกดำเนินไปค่อนข้างปกติ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดยางล้นตลาด  
 หรือขาดตลาด มากเกินไปนั้น แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงนั้นยากที่จะเป็นเช่นนั้น

#### 5.) องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน

ทำให้ประเทศไทยสามารถมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์  
 ทางที่ผลิตในประเทศเพื่อให้ผลิตภัณฑ์ทางในประเทศได้มีโอกาสผ่านมาตรฐานที่  
 องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน กำหนดขึ้น

#### 1.2: 4. นโยบายการค้นคว้าวิจัยทางของสถาบันวิจัยทาง

เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6

(พ.ศ. 2530-2534) สถาบันวิจัยทางได้วางนโยบายแผนงานค้นคว้าวิจัยเพื่อ

## 2.) การตลาดและเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

เพื่อให้สอดคล้องกับงานด้านอุตสาหกรรมจึงควรศึกษาและวิจัยในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ศึกษาภาวะการตลาดของผลิตภัณฑ์ยางชนิดต่าง ๆ ที่จำหน่ายในตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น แหล่งผลิตและจำหน่าย ต้นทุนการผลิต มูลค่าการนำเข้าและส่งออกปริมาณการผลิต และแนวโน้มการใช้และส่งออก ทั้งปัจจุบันและอนาคต

- ศึกษาการผลิตและจำหน่ายของยางดิบชนิดต่าง ๆ เช่น ยางแผ่น ยางแท่ง และยางประเภทอื่น ทั้งในประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติที่อาจเป็นคู่แข่งในอนาคต และประเทศผู้ใช้ตามประเภทและชั้นยาง เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนการผลิตและขยายการตลาด

- ศึกษากิจการนำยางพ่าในในประเทศ โดยวางแผนการผลิตให้เพียงพอ กับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางและส่งออกโดยตรง โดยเน้นรูปแบบและการจัดการในการซื้อขายนำยางสดราคาซื้อขายระดับชาวสวน กำหนดแหล่งผลิต การลงทุน และต้นทุนการผลิตเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตยางดิบชนิดอื่น เพื่อเป็นแนวทางในการแนะนำการผลิตเชิงการค้าต่อไป

## 3.) พันธุ์ยาง และการปรับปรุงพันธุ์

- ศึกษาพันธุ์ยางที่มีอยู่เดิม และปรับปรุงยางพันธุ์ใหม่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการแปรรูปและทำผลิตภัณฑ์ยาง

- ศึกษาพันธุ์ยางที่มีอยู่เดิม และปรับปรุงยางพันธุ์ใหม่ให้มีผลผลิตสูงเพื่อปลูกในที่แห้งแล้ง

- ปรับปรุงพันธุ์ยางที่ให้ผลผลิตสูง ด้านทานโรค เพื่อปลูกในภาคใต้ และภาคตะวันออก ในเขตฝนตกชุก

## 4.) การกรีดขาง

- ศึกษาและวิจัยระบบการกรีดขางที่เหมาะสมสำหรับสวนยางขนาดเล็กที่ปลูกในท้องที่แห้งแล้ง เช่น ภาคอีสาน
- ศึกษาและวิจัยระบบกรีดขางที่เหมาะสมสำหรับสวนยางขนาดเล็กที่ปลูกในภาคใต้และภาคตะวันออก ที่มีฝนตกชุก จำนวนวันกรีดน้อย

## 5.) ดินและปุ๋ยขาง

- สำรวจพื้นที่ปลูกขางที่เหมาะสมในภาคอีสาน ในจังหวัดที่ยังไม่เคยสำรวจมาก่อน และศึกษาความอุดมสมบูรณ์ของดินชั้นรายละเอียดในจังหวัดที่เคยสำรวจไว้แล้ว
- ศึกษาและวิจัยชนิดและสูตรปุ๋ยขางที่เหมาะสม ที่ควรแนะนำให้ปลูกในเขตท้องที่แห้งแล้งและแหล่งปลูกใหม่ ๆ
- สำรวจพื้นที่ปลูกขางทั้งประเทศโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียม

## 6.) การเขตกรรมขาง

ศึกษาและวิจัยชนิดวัสดุปลูก และการบำรุงรักษาสวนในท้องที่แห้งแล้ง เช่นวิธีการปลูกวัสดุคลุมดิน ระยะปลูกที่เหมาะสม การตัดแต่งทรงพุ่ม ระยะเวลาที่ปลูกเหมาะสมในแต่ละภาค และการปราบวัชพืช เป็นต้น

## 7.) พืชคลุมและพืชแซมบ้าง

- ศึกษาชนิดของพืชคลุมดินตระกูลถั่วทนแล้ง และบำรุงดินในท้องที่ที่เคยปลูกมันสำปะหลัง หรือดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ
- ศึกษาชนิดพืชแซมขางที่เหมาะสม ทั้งที่เกษตรกรปลูกบ้างแล้ว และพืชแซมชนิดใหม่ ที่มีแนวโน้มของการบริโภคและส่งออก เช่น พืชแซมที่สามารถใช้เป็นอาหารและพืชสมุนไพรชนิดต่าง ๆ

## 8.) ไม้ยางพารา

- ศึกษาแหล่งผลิตยางไม้ยางพาราตามอายุ โดยเน้นแหล่งปลูกและกำหนดลัมโค่นปริมาณยางที่คาดว่าจะได้รับ และความเป็นไปได้ในการขนส่งจากสวนถึงโรงงาน

- ศึกษาและวิจัยการเก็บรักษาไม้ยางพาราในรูปแบบต่าง ๆ โดยใช้เคมีภัณฑ์และกรรมวิธีอื่น ๆ เพื่อป้องกันเชื้อรา และแมลงเข้าทำลาย

- ศึกษาแหล่งผลิต ปริมาณการผลิตภายในประเทศ ตลาดส่งออก รูปแบบของไม้ยางตลอดถึงมูลค่า

## 9.) โรคและศัตรูยาง

- ศึกษาและทดสอบความต้านทานโรคของพันธุ์ยางเชื้อสายพันธุ์ใหม่ที่น่าสนใจจากประเทศบราซิลทั้งในห้องปฏิบัติการและสนาม

- ศึกษาเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงพันธุ์ยางต้านทานโรคใบ และเปลือกยาง

- วิจัยและทดสอบสารเคมีและกรรมวิธีอื่นที่สามารถปฏิบัติได้ง่ายแก่ชาวสวนยางในการป้องกันและกำจัดโรคนาง

## 10.) การเลี้ยงสัตว์ในสวนยาง

ศึกษาชนิดของสัตว์ และกรรมวิธีการเลี้ยงดูที่เหมาะสมในสวนยาง เพื่อเป็นการเสริมรายได้และบริโภคแก่ชาวสวนยาง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมยางของประเทศไทยรุดหน้าไปมาก จากเดิมเคยเป็นผู้ผลิตยางธรรมชาติในอันดับสาม ได้กลายมาเป็นผู้ผลิตยางธรรมชาติในอันดับที่หนึ่ง เมื่อผ่านการประชุมของคณะกรรมการสถิติยางขององค์การศึกษาเรื่องยางระหว่างประเทศ (IRSG) ได้คาดหมายว่าในปี พ.ศ. 2534 นี้ ประเทศไทยมีกำลังผลิตมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก ทั้งนี้เพราะนโยบายการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราของรัฐบาล รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนในด้านวิชาการและการพัฒนาจากสถาบันวิจัยยาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชนอย่างแข็งขัน

และต่อเนื่อง เป้าหมายสำคัญในอนาคตของการพัฒนาทางจะเน้นการแปรรูปยาง เป็นผลิตภัณฑ์ยาง เพื่อเพิ่มมูลค่าการส่งออกและลด การนำเข้าซึ่งคาดว่าจะมีส่วน ช่วยพัฒนาในอุตสาหกรรมยางของประเทศก้าวรุดหน้าต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐจะทำงานได้มั่นคงและเป็นที่ ยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง และเป็นไปตามหลักนิติรัฐนั้นก็ควรมี กฎหมายรองรับบทบาทต่าง ๆ ที่รัฐเข้าไปแทรกแซงและต้องเป็นการที่กฎหมายให้อำนาจชัดเจนแจ้งด้วย มิใช่เป็นไปโดยปริยายเมื่อประชาชนหรือเกษตรกรที่เกี่ยวข้อง ไม่ทักท้วงก็จะทำโดยภาระการไม่ได้ ซึ่งก็เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป ที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจนนั่นเอง

จากบทบาทและนโยบายของสถาบันวิจัยยางที่ได้ กล่าวถึงข้างต้นเป็น ภาพรวมกว้าง ๆ จะทำให้เห็นว่า บทบาทของสถาบันวิจัยยางเกี่ยวข้องกับ การผลิต และการตลาดยางธรรมชาติเกือบทุกขั้นตอน ดังกล่าวมาแล้วว่าครบวงจร ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจตัวเดียวที่อำนาจดำเนินการมาอยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหลักใหญ่ ๆ ดังนั้นการดำเนินนโยบายจึงทำได้สอดคล้องระดับหนึ่ง<sup>11</sup>

### 1.2.5. ส่วนนโยบายการดำเนินการนโยบายยางพาราตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

1. ลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยพื้นที่ โดย
  - 1.1 ปรับปรุงพันธุ์ยางที่ให้ผลผลิตสูงและต้านทานโรคที่สำคัญทาง เศรษฐกิจ
  - 1.2 ให้การส่งเสริมปลูกแทนสวนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดี
  - 1.3 เร่งรัดและสนับสนุนให้มีการใส่ปุ๋ยอย่างเพียงพอ รวมทั้ง การดูแลรักษาสวนและการกรีดยาง ที่เหมาะสมกับยางแต่ละพันธุ์และแต่ละพื้นที่

<sup>11</sup> ศรีโบ ไชยประสิทธิ์, "นโยบายการค้นคว้าวิจัยของสถาบันวิจัยยาง", สถาบันวิจัยยาง, หน้า 3-10

1.4 ค้นคว้าวิจัยหาพันธุ์พืชแซมที่เหมาะสม และสนับสนุนให้เจ้าของสวนปลูกพืชแซมในสวนยางช่วงที่ยางยังไม่ได้เปิดกรีด

## 2. ปรับปรุงคุณภาพยางดิบ โดย

2.1 ผลิตยางแผ่นรมควันที่มีคุณภาพดี ชั้นที่ 1, 2 และ 3 เพิ่มเป็น 90 เปอร์เซ็นต์ของยางแผ่นทั้งหมด

2.2 เพิ่มการผลิตยางแท่งให้มากขึ้น เพื่อขยายตลาดไปสู่สหรัฐอเมริกาและยุโรป

2.3 วิจัยและพัฒนาการผลิตน้ำยางข้นให้มีมาตรฐานสูงสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

2.4 วิจัยหาวิธีผลิตยางชนิดใหม่ให้สอดคล้องกับการใช้ในตลาดโลก

3. สนับสนุนให้มีการใช้ยางภายในประเทศให้มากขึ้น และลดการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาง

3.1 วิจัยผลิตภัณฑ์ยางเพื่อลดการนำเข้า และเพื่อการส่งออก

3.2 สนับสนุนให้มีการจัดตั้งโรงงานผลิตภัณฑ์ยางในประเทศและร่วมการลงทุนกับต่างประเทศ

3.3 วิจัยหาผลิตภัณฑ์ใหม่ที่ยังไม่มีการผลิตเพื่อส่งเสริมการส่งออก

4. เร่งรัดการนำไม้ยางซึ่งได้จากการโค่นปลูกแทนมาใช้ประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้น

5. พัฒนาคุณภาพยกระดับราคาและขยายตลาดยางโดย

5.1 ปรับปรุงคุณภาพและรวมกลุ่มขายยาง

5.2 สนับสนุนให้ชาวสวนเพิ่มมูลค่ายางด้วยการรมควันและจัดชั้นยางก่อนขาย

5.3 ควบคุมคุณภาพยางดิบและผลิตภัณฑ์ยางเพื่อการส่งออก

5.4 พยุงและประกันราคาขางพารา

5.5 จัดตั้งตลาดกลางแลกเปลี่ยนยาง

5.6 หาตลาดยางใหม่โดยภาครัฐร่วมกับเอกชน

5.7 จัดตั้งสมาคมสหพันธ์ชาวสวนยางแห่งประเทศไทย (โดยมีวัตถุประสงค์ในการประสานงาน และ แผนงานระดับประเทศในอันที่จะเพิ่มผลผลิตยางธรรมชาติให้ปรับปรุงคุณภาพยางและปรับปรุงตลาดยาง เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมยางของประเทศ)

5.8 พัฒนาสมาคมพ่อค้ายางแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธุรกิจยางของประเทศไทยเจริญรุดหน้า และให้มีการประสานงานกับสมาคมชาวสวนยางของประเทศผู้ผลิตยางอื่น ๆ

6. นำความรู้ที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยไปถ่ายทอด เทคโนโลยีให้กับเกษตรกรตลอดจนเจ้าของกิจการยาง

7. พัฒนาบุคลากรด้านอุตสาหกรรมยางให้แก่โรงงานในเรื่องขบวนการผลิตสารเคมี ผสมยางและควบคุมคุณภาพ

8. ให้ความร่วมมือและประสานงานดำเนินการในเรื่องยางกับสมาคมองค์การและหน่วยงานยางระหว่างประเทศทั้งในกลุ่มประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้อย่าง<sup>12</sup>

จากที่พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 นี้จะเห็นว่ามีความเกี่ยวเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 โดยแผนพัฒนา ฯ ยังเน้นทางอุตสาหกรรม และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มีการร่วมมือมากขึ้นซึ่ง เป็นแนวทางพัฒนาสมัยใหม่ ที่ต้องการเข้ามาบรรเทาปัญหาของเอกชนเพิ่มขึ้นโดยให้กลุ่มตัวแทนผลประโยชน์ซึ่งจัดตั้งเป็นสมาคมสหพันธ์ชาวสวนยางแห่งประเทศไทยขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือนั้น จะได้ร่วมมือการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้มากขึ้นนั่นเอง

<sup>12</sup> สถาบันวิจัยยาง, กรมวิชาการเกษตร, "ข่าวสถาบันวิจัยยาง", ปีที่ 6  
ณ 1 มกราคม, 2534 , หน้า 4



### 1.2.6 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

หน่วยงานสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางก็เป็นอีกส่วนงานหนึ่งที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการผลิตยาง โดยวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3 ที่มุ่งจะช่วยเหลือเจ้าของสวนยางในการปรับปรุงสวนยางให้ดีขึ้นโดยการปลูกแทนในการดำเนินการนั้น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จะรณรงค์ให้ชาวสวนเข้าร่วมโครงการโดยยื่นขอรับการสงเคราะห์แล้ว สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจะจัดตั้งวัดและพิจารณาอนุมัติรวมทั้งให้บริการปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เช่นพันธุ์ยาง เมล็ดพืชคลุมและปุ๋ย เป็นต้น ผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2528 ปรากฏว่าสำนักงานฯ ได้ให้การสงเคราะห์ไปแล้ว 441,869 ราย คิดเป็นพื้นที่ 3.57 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40.31 ของเนื้อที่สวนยางทั่วประเทศ การดำเนินงานในช่วงดังกล่าวสำนักงานฯ ได้รับเงินจากเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ เงินงบประมาณเงินกู้จากธนาคารโลก และจากบริษัทพัฒนาการแห่งเครือจักรภพ

ปัจจุบันยังมีสวนยางเก่าที่ต้องปลูกแทนอีก 5 ล้านไร่เศษ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีนโยบายการสงเคราะห์โดยกำหนดอัตราปลูกแทนปีละประมาณ 3,125 ไร่ และเพิ่มช่วงเวลาให้การสงเคราะห์เป็น 7 1/2 ปี โดยเน้นการพัฒนาสวนสงเคราะห์ให้เจริญเติบโตตามมาตรฐานที่กำหนด และได้จัดทำนโยบายการเงิน ทั้งระยะสั้นและระยะยาวรวมทั้งนโยบายการพัฒนาองค์การและจัดการเพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานฯ เป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป เพื่อการดำเนินงานที่มั่นคงของสำนักงานฯ และเพื่อความกินดีอยู่ดีของเกษตรกรชาวสวนยาง ที่รัฐควรที่จะมีบทบาทเข้าแทรกแซงเพื่อจัดพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง

โดยที่สวนข้างในประเทศไทยส่วนมากเป็นส่วนเก่า และมีใช้ข้างพันธุ์ดี เป็นเหตุให้การผลิตข้างไม่ได้ผลตามที่ควรจะได้ การที่จะแก้ไขสภาพที่เป็นอยู่ดังกล่าวให้ดีขึ้นได้นั้นต้องปลูกข้างพันธุ์ดีแทนข้างเก่าดังนั้นจึงได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนข้างขึ้น ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนข้าง พ.ศ. 2503 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนข้างมีรายได้จากเงินสงเคราะห์ซึ่งเก็บจากผู้ส่งข้างออกในอัตราตามกำหนด คือถ้าราคามาตรฐานของข้างแผ่นรมควันอยู่ในระดับที่ไม่เกิน กิโลกรัมละ 10 บาท เก็บได้ไม่เกินกิโลกรัมละ 50 สตางค์ และสูงกว่ากิโลกรัมละ 10 บาท จะเก็บไม่เกินกิโลกรัมละ 50 สตางค์หรือสูงกว่ากิโลกรัมละ 50 สตางค์ โดยเก็บเงินเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ 10 ของส่วนที่ราคาข้างสูงกว่าราคาข้างมาตรฐานเกินกว่า 10 บาทก็ได้ ส่วนการใช้จ่าสก็กำหนดให้ใช้เงินสงเคราะห์ที่ได้รับเพื่อการสงเคราะห์ปลูกแทนไม่น้อยกว่าร้อยละ 85 นอกจากนั้นให้ใช้เพื่อการค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับข้าง ซึ่งต้องมอบให้กรมวิชาการเกษตรร้อยละ 5 เพื่อการบริหารงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนข้างไม่เกินร้อยละ 10 หากไม่เพียงพอ ให้รัฐบาลตั้งงบประมาณให้ตามความจำเป็น หรือจัดสรรจากดอกผลอันเกิดจากเงินสงเคราะห์ตามความจำเป็น

#### 1.2.6.1 บทบาทและหน้าที่

##### ก). วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระบุไว้ว่า "มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนข้างตามพระราชบัญญัตินี้ "และในมาตรา 8 ระบุไว้ว่า "ผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ ... ต้องเป็นเจ้าของสวนข้างที่มีต้นข้างกว่า 25 ปีขึ้นไป หรือต้นข้างทรุดโทรมเสียหายหรือต้นข้างที่ได้ผลน้อย "และในวรรคสุดท้ายของมาตรเดี๋ยวกั้นระบุไว้ชัดเจนว่า "การสงเคราะห์ต้องจัดทำด้วยการปลูกแทน..." ซึ่งได้ให้คำจำกัดความไว้ในมาตรา 3 ว่า "การปลูกแทน หมายความว่า การปลูกข้างพันธุ์หรือไม้ยืนต้นชนิดอื่นแทนต้นข้างเก่าทั้งหมดหรือบางส่วน " ทั้งนี้มีการยกเว้นในกรณีที่เจ้าของสวนข้างมีเนื้อที่ถือครองไม่เกิน 15 ไร่ มีสิทธิ์ได้รับการสงเคราะห์ด้วยการ....." ...สร้างสวนข้างขึ้นใหม่ด้วยข้างพันธุ์ดีมีขนาดเกิน

สิบห้าไร่....." โดยถือว่าได้รับการสงเคราะห์เพื่อการปลูกแทนตามมาตรา 21 ซึ่งจะให้ทุนสงเคราะห์ตามเนื้อที่สวนยางที่มีอยู่แล้วเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการสามารถนำเงินที่เป็นดอกผลของเงินสงเคราะห์ถ้าหากมีมาก ใช้จ่ายในการบริหารงานสงเคราะห์และสงเคราะห์ผู้ทำสวนยางได้ตามความเหมาะสม และแก้ไขมาตรา 21 เสียใหม่ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างสวนยางใหม่เกินสิบห้าไร่ แต่ต้องสร้างสวนยางใหม่พันธุ์ดีให้มีเนื้อที่เท่ากับสวนยางที่ตนมีอยู่ (ซึ่งต้องไม่เกินสิบห้าไร่อยู่แล้ว) ในที่ดินแปลงใหม่ที่ต้องมีเนื้อที่ตั้งแต่สิบห้าไร่ขึ้นไป

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 3 โดยใช้คำจำกัดความคำว่า "การปลูกแทน" เสียใหม่ ดังนี้ "การปลูกแทน หมายความว่า การปลูกยางพันธุ์ดีหรือไม้ยืนต้นชนิดอื่น ๆ ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ตามที่คณะกรรมการกำหนดแทนต้นยางเก่าหรือไม้ยืนต้นเก่าทั้งหมด หรือบางส่วน" และระบุมัตถุประสงค์เพิ่มเติมในมาตรา 14 เป็นดังนี้ ... "มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์กระทำสวนยางตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจระงับการใด ๆ ที่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคแก่วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ได้รวมทั้งการทำสวนยางและสวนไม้ยืนต้น ตลอดจนกิจการที่เกี่ยวข้องเป็นการสำคัญและส่งเสริมเพื่อประโยชน์ในการสงเคราะห์ กับให้รวมตลอดถึงการดำเนินการส่งเสริมหรือสงเคราะห์การปลูกแทนไม้ยืนต้นชนิดอื่นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย "โดยให้เพิ่มมาตรา 4 ทวิ ความว่า" ในการดำเนินการส่งเสริมหรือสงเคราะห์การปลูกแทนไม้ยืนต้นชนิดอื่นตามมาตรา 4 ให้ใช้เงินทุนค่าใช้จ่ายจากรัฐบาลหรือกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร" และกำหนดวิธีดำเนินการไว้ในมาตรา 6 ว่า "การให้การสงเคราะห์ปลูกแทนไม้ยืนต้นชนิดอื่น ๆ แทนสวนไม้ยืนต้นเก่า ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ตามคำแนะนำของคณะกรรมการโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

พร้อมกระนั้นได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการกองทุน  
สงเคราะห์การทำสวนยางที่เพิ่มทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ และองค์ประชุมแล้วยังมี  
การแก้ไขเพิ่มเติมตัวบุคคลในคณะกรรมการบางส่วนด้วย โดยเพิ่มตัวผู้แทนเจ้าของ  
สวนยางสีคน และบุคคลอื่นซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับยางสองคน ซึ่งเป็นอำนาจของ  
คณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 9 ที่แก้ไขใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2530 และมาตรา ๗ อื่นอีก  
บางส่วนโดยจะชอกล่าวในบทต่อไป

ข). วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นเพื่อการดำเนินงาน

เพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ  
ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 3 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้  
กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานไว้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อเพิ่มผลิตผลของดินที่สวนยางซึ่งให้ผลไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ  
โดยการให้ทุนสงเคราะห์ปลูกแทน

2. เพื่อเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้ให้กับชาวสวนยางไม่เกิน 15 ไร่  
และสวนยางดังกล่าวให้ผลไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยให้ได้รับทุนสงเคราะห์  
สำหรับสร้างสวนยางพันธุ์ดีในที่ดินแปลงใหม่ที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 15 ไร่ขึ้นไป

3. เพื่อเพิ่มผลิตภาพของที่ดินสวนไม้ยืนต้น ซึ่งให้ผลไม่คุ้มค่าทาง  
เศรษฐกิจโดยการให้ทุนสงเคราะห์ปลูกแทน(ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มดำเนินการปลูกแทน  
โดยใช้เงินกู้จากธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ(ธนาคารโลก)  
และบริษัทพัฒนาการแห่งเครือจักรภพ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวน  
ยางได้ยกระดับวัตถุประสงค์ข้อแรก ที่มีมาตั้งแต่เริ่มตั้งองค์การให้สูงขึ้นไปอีกชั้น  
หนึ่ง โดยคงวัตถุประสงค์ ข้อ 2 และ ข้อ 3 ไว้

ค). หน้าที่หลักของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การที่มุ่งจะช่วยเหลือ  
เจ้าของสวนยางในการปรับปรุงสวนยางให้ดีขึ้น โดยการปลูกแทนสำนักงานกองทุน  
สงเคราะห์การทำสวนยางจึงได้กำหนดกรอบการดำเนินงาน ดังนี้

## 1. ส่วนที่เกี่ยวของโดยตรงกับเจ้าของสวน มีดังต่อไปนี้

### 1.1 งานรณรงค์ให้ชาวสวนยางเข้ามาร่วมกับโครงการ

-ชาวสวนยางจะเข้าร่วมกับโครงการได้ โดยการยื่นขอรับการสงเคราะห์ดังนั้นเพื่อให้มีผู้ยื่นขอรับการสงเคราะห์ตามเป้าหมาย สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ได้จัดทำโครงการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนทุกแขนงตลอดจนดำเนินการด้านหน่วยโฆษณาเคลื่อนที่ของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเอง รวมทั้งการใช้แผ่นประกาศติดตามที่ชุมชนชน ฉายสไลด์ตามโรงภาพยนตร์ และมีการให้บริการรับคำขอรับการสงเคราะห์แบบถึงตัวชาวสวนตามหมู่บ้านอีกด้วย

-เมื่อชาวสวนยางยื่นความจำนงค์ขอรับการสงเคราะห์แล้ว เป็นหน้าที่ที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจะดำเนินการสำรวจจริงวัด ให้คำแนะนำในการเตรียมการขึ้นต้น รวมตลอดจนถึงการพิจารณาอนุมัติและออกหลักฐานการอนุมัติประจำตัวชาวสวนพร้อมทั้งแจ้งให้ทราบหลักปฏิบัติการปลูกแทน และวิธีการในการปลูกแทน เพื่อให้เจ้าของสวนยางที่ได้รับอนุมัติแล้วพร้อมที่จะดำเนินการโค่นปลูกแทนเมื่อถึงฤดูกาล

### 1.2 งานให้บริการปัจจัยการผลิต

- การผลิตหรือจัดหาปัจจัยการผลิต ซึ่งได้แก่ ดินพันธุ์ กิ่งตา เมล็ด พืชคลุม ปุ๋ย เคมีภัณฑ์ กำจัดโรคและศัตรูพืช เคมีภัณฑ์กำจัดวัชพืช รวมตลอดถึงอุปกรณ์ที่จำเป็น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมีหน้าที่ผลิตหรือจัดหามาให้พร้อมที่จะใช้ตามกำหนด ณ จุดสะสมหรือจุดนัดจ่าย ซึ่งจัดให้มีกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่

- การจ่ายและควบคุมวัสดุหรืออุปกรณ์ดังกล่าว เพื่อให้ชาวสวนยางสามารถนำไปใช้อย่างพอเพียง และทันเวลา ซึ่งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ให้ความสะดวกแก่เจ้าของสวนปลูกแทนโดยการจัดให้มีเงินค่าขนส่งวัสดุบางอย่าง เช่น ปุ๋ยบำรุง ให้แก่เจ้าของสวนอีกด้วย

### 1.3 การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงการปลูกแทน

- ตลอดช่วงเวลาที่ทำการปลูกแทน 5 ปีครึ่ง พนักงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์จะเข้าไปตรวจเยี่ยมสวนสงเคราะห์อย่างน้อยที่สุด 16 ครั้ง เพื่อให้คำแนะนำทางวิชาการ ออกใบสั่งจ่ายวัสดุสงเคราะห์ ตรวจสอบการปฏิบัติงาน และทำรายงานตลอดจนนัดรับเงินสงเคราะห์

- สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จะนำรายงานของเจ้าหน้าที่มาพิจารณาแยกเป็น 2 ด้าน คือด้านการเงิน เมื่อมีการปฏิบัติงานครบถ้วนถูกต้องสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จะสั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ให้โดยผ่านธนาคารของรัฐ หรือทางไปรษณีย์ โดยยึดถือความสะดวกของเจ้าของสวนเป็นสำคัญ ส่วนอีกด้านหนึ่งที่น่ามาพิจารณาคือ ด้านที่เป็นปัญหาของการทำสวน ซึ่งโดยปกติแล้วพนักงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จะช่วยคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ เป็นราย ๆ ไป แต่ในกรณีที่มีปัญหาค้ำค้ำคลึงกันเป็นกลุ่มสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ก็จะดำเนินการในอีกรูปแบบหนึ่ง

### 1.4 การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสม

ในกรณีที่ชาวสวนมีปัญหาหรือคาถหมายไว้ว่าจะมีปัญหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกันเป็นกลุ่มดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ก็จะจัดการฝึกอบรม สร้างแปลงสาธิต เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมให้แก่เจ้าของสวนให้สามารถคลี่คลายปัญหาได้ด้วยตัวเองในอนาคต

## 2. ส่วนที่จะส่งผลถึงเจ้าของสวน มีดังต่อไปนี้

### 2.1 การเงิน

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมีรายรับประจำจากการเก็บเงินสงเคราะห์จากการส่งยางออก และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในรูปเงินกู้จากต่างประเทศ และงบประมาณแผ่นดินซึ่งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจะต้องนำมาจัดสรรให้แก่ชาวสวนสงเคราะห์ และเพื่อการบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมายจึงต้องมีการปรับแผนการเงินตลอดเวลา เนื่องจากเงินสงเคราะห์ตามกฎหมายกำหนดนั้นผูกพันอยู่กับราคายางซึ่งมีความแปรปรวนสูง

## 2.2 การพัฒนาองค์การและการจัดการ

- สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีหน้าที่ที่จะต้องเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานของพนักงานให้เป็นไปในทิศทางที่เกื้อกูลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการปลูกแทน

- เนื่องจากสภาพแวดล้อมตลอดจนความก้าวหน้าทางวิชาการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมาก สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจึงมีภาระสำคัญที่จะต้องคอยดูแลติดตาม และนำมาพิจารณาปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา โดยยึดถือหลักประสิทธิภาพของการลงทุนเป็นแนวทาง

- ในด้านบุคลากร สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ยึดมั่นอยู่ในหลักที่ว่า ทวีพยากรบุคคลเป็นทวีพยากร ที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจึงเป็นภาระกิจหลักที่สำคัญยิ่งอันหนึ่งที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ดำเนินการมาอย่างทั่วถึง และอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเท่าที่สถานการณ์การเงินอำนวยให้

### 1.2.6.2 ผลการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์

การทำสวนยางการดำเนินการให้การสงเคราะห์เพื่อปลูกแทนซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 จนถึง ปีพ.ศ. 2528 นั้นมีดังต่อไปนี้

ปี พ.ศ. 2504-2515 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ให้การสงเคราะห์ปลูกแทนตามกำลังเงินที่ได้จากการเก็บเงินสงเคราะห์ชาวพาราที่ส่งออกตามมาตรา 5 ประมาณปีละ 70,000-80,000 ไร่

ปีพ.ศ. 2516-2519 สภาคณะปฏิวัติได้มีมติให้หลักการเห็นชอบการปรับปรุงเป้าหมายเร่งรัดการปลูกแทนของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง โดยการนำเงินสงเคราะห์ที่ผูกพันไว้แล้ว แต่ยังไม่ถึงกำหนดชำระมาใช้ดำเนินการเร่งรัดการปลูกแทนก่อนและรัฐบาลจะได้ตั้งงบประมาณสมทบให้ตามความจำเป็นต่อไป การดำเนินงานในช่วงนี้จึงอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (ปี พ.ศ. 2515-2519) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางให้การสงเคราะห์ปลูกแทนจริงในเนื้อที่ 935,514 ไร่ คิดเฉลี่ยประมาณ 116,939

ไว้ต่อไป โดยใช้จ่ายจากเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้และเงินงบประมาณแผ่นดินสมทบ

ปี พ.ศ. 2520-2523 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ดำเนินการงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากธนาคารโลกเป็นเงิน 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจากบริษัทพัฒนาการแห่งเครือจักรภพเป็นเงิน 3.4 ล้านดอลลาร์สเตอร์ลิง งานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางนำไปสมทบกับเงินบาทจากงบประมาณแผ่นดินและเงินสงเคราะห์ที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเก็บได้ เป็นค่าใช้จ่ายในการปลูกแทนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดี โดยมีเป้าหมายเร่งรัดการปลูกแทน 1 ล้านไร่ ภายใน 4 ปี เป็นโครงการกู้เงิน ระยะที่ 1 ปลูกแทนจริงได้เป็นเนื้อที่ 921,931 ไร่ คิดเฉลี่ยประมาณ 230,483 ไร่ต่อปี

ปี พ.ศ. 2524 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมีเป้าหมายปลูกแทน 312,500 ไร่ ซึ่งได้ให้การสงเคราะห์ปลูกแทนจริง 266,323 คิดเป็นร้อยละ 85.2 ของเป้าหมาย การดำเนินงานในปีนี้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้นำเงินกู้ที่เหลืออยู่ของโครงการเงินกู้จากต่างประเทศระยะที่ 1 มาสมทบกับเงินสงเคราะห์เพื่อใช้จ่ายในการให้การสงเคราะห์แก่เจ้าของสวนยาง

ปี พ.ศ. 2525-2528 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ปี พ.ศ. 2525-2529) โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากธนาคารโลกเป็นเงิน 141.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจากบริษัทพัฒนาการแห่งเครือจักรภพ เป็นเงิน 10 ล้านดอลลาร์สเตอร์ลิงคืออัตราดอกเบี้ย 11.6 เปอร์เซ็นต์ต่อปี กำหนดชำระคืนภายใน 20 ปี รวมระยะปลอดหนี้ 5 ปี เพื่อให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางนำไปสมทบกับเงินบาทจากงบประมาณแผ่นดินและเงินสงเคราะห์ที่สำนักงานฯ เก็บได้ เพื่อใช้จ่ายในการปลูกแทนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดี โดยมีเป้าหมายตามโครงการกู้เงินจากต่างประเทศให้เร่งรัดการปลูกแทน 1.25 ล้านไร่ ภายใน 4 ปี เป็นโครงการกู้เงินระยะที่ 2



สรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่ปีแรกคือปี พ.ศ. 2504 จนถึงปี พ.ศ. 2528 (30 กันยายน พ.ศ. 2528) นั้น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ให้การสงเคราะห์ 441,569 ไร่ คิดเป็นเนื้อที่ 3,574,667 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 40.31 ของพื้นที่สวนยางทั้งประเทศ ซึ่งมีเนื้อที่ 8,866,563 ไร่ (ข้อมูลจากดาวเทียมแลนแดท ปี พ.ศ. 2521) ในจำนวนนี้มีสวนยางที่ประสบผลสำเร็จ (พื้นสงเคราะห์) ไปแล้ว 201,525 ไร่ มีเนื้อที่ 1,642,229 ไร่ หรือจะพูดได้ว่าประเทศไทยได้มีสวนยาง พันธุ์ดีแทนที่สวนยางเก่า 1.6 ล้านไร่เศษ กับเจ้าของสวนยางที่ได้รับการพัฒนาความรู้เรื่องเรื่องการปลูกยาง และดูแลรักษาสวนยางขึ้นไปถึงระดับหนึ่ง ประมาณ 2 แสนราย ยังคงเหลือเนื้อที่สวนยางที่จะต้องดำเนินการให้การสงเคราะห์ต่อไป ไม่นับรวมสวนปลูกแทนซึ่งถึงกำหนดจะต้องปลูกแทนใหม่อีกประมาณ 5 ล้านไร่เศษ

#### 1.2.6.3 นโยบายและแผนในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

- จากผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2528 ยังมีสวนยางเก่าที่จะต้องดำเนินการปลูกต่อไป อีกประมาณ 5 ล้านไร่เศษ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยางด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยางได้กำหนดนโยบาย แผนงาน และเป้าหมายในการดำเนินงานไว้ดังนี้

##### ก. นโยบายทั่วไป

- ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนเพื่อวัตถุประสงค์จัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยางมุ่งเน้นพัฒนาการทำสวนยางอย่างถูกวิธีและเกิดประโยชน์สูงสุด ส่งเสริมการศึกษาวิชาการด้านการทำสวนยาง ส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าวิจัยในด้านการทำสวนยาง เพื่อนำความรู้ที่ได้จากการพัฒนาไปใช้ในกิจการสวนยางให้ได้ผลดีที่สุด

- ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยนโยบายพิเศษเพื่อ  
อำนวยความสะดวกแก่รัฐและประชาชน ในการปลูกแทนสวนยางเก่าที่ให้ผลผลิตน้อยด้วย  
ยางพันธุ์ดีและไม้ยืนต้นพันธุ์ดีจึงจำเป็นที่จะต้องมุ่งในด้านการเพิ่มผลผลิตลด  
การสูญเสียทั้งในด้านทรัพยากรและโอกาส ในขณะที่เดิวก่อนก็มีส่วนรับผิดชอบต่อสังคม  
ด้วยการส่งเสริมทางด้านอุตสาหกรรมเกษตรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยางพารา  
ตลอดจนวัสดุพลอยได้จากสวนยางด้วย

- จะถือปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อมบังคับ ระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้อง  
อย่างเคร่งครัด เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ประกอบการยางรายอื่น พร้อม  
กับศึกษาสถานการณ์ด้านการทำสวนยางต่อเนื่อง เพื่อแสวงหาแนวทางดำเนินการ  
ให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ที่เป็นและแสวงหาแนวทางที่จะได้มีการกำหนดนโยบาย  
การยางแห่งชาติที่ถาวรเพื่อมุ่งหวังให้การบริหารงานสวนยางเป็นไปอย่างต่อเนื่อง  
เกิดความคล่องตัวและไม่หยุดชะงักหรือเปลี่ยนแปลงเนื่องจากมีผลประโยชน์หรือ  
อิทธิพลอื่นใดเข้ามาก้าวก้าขแทรกแซง

## ข. นโยบายการสงเคราะห์

- ด้านการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นที่ยอมรับทางด้านวิชาการว่า  
ต้นยางที่ได้รับการบำรุงรักษาและกรีดโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ จะสามารถ  
เก็บผลผลิตจนต้องขางมีอายุได้ 30 ปี หลังจากนั้นต้องโค่นและปลูกแทนใหม่  
เพราะถือว่าผลผลิตที่ได้หลังจากนั้น จะไม่คุ้มค่าในการที่จะคงเก็บรักษาไว้ต่อไป  
และจากการสำรวจจำนวนเนื้อที่สวนยางดาวเทียมซึ่งจัดทำร่วมกันระหว่าง  
ศูนย์วิจัยการยางและมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เมื่อปี พ.ศ. 2521 ปรากฏว่า  
สวนยางทั่วประเทศมีเนื้อที่ประมาณ 8,866,863 ไร่ ฉะนั้นเพื่อให้อัตราการก้าวหน้า  
การเพิ่มผลผลิตยางพาราของประเทศเป็นไปอย่างสม่ำเสมอจึงกำหนดอัตราการปลูก  
แทนปีละประมาณ 312,500 ไร่ และเพิ่มช่วงเวลาในการสงเคราะห์เป็น  $7\frac{1}{2}$  ปี  
นอกจากนั้นกำหนดให้ผู้เข้าร่วมโครงการสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ในขณะที่ยังอยู่  
ในระยะ เวลาของการปลูกแทนทั้งแสวงหาแนวทางในการดำเนินการปลูกแทนสวน

ช่างที่มีความคล่องตัวมีขั้นตอนการดำเนินงานที่เหมาะสม และกำหนดอัตรา  
การปลูกแทนช่างไม้ยืนต้นไม่เกินร้อยละ 5

- ด้านการผลิตและจัดหาอุปกรณ์ ศึกษาจำนวนความต้องการ อุปกรณ์  
ที่จำเป็นจะต้องใช้ในการปลูกแทนเพื่อนำมากำหนดเป้าหมายในด้านการจัดหา  
พร้อมกับศึกษาแนวทางในการจัดหา ตลอดจนการแจกจ่าย ควบคุมดูแลรักษา

#### ค. นโยบายการเงิน

เนื่องจากสำนักกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเป็นรัฐวิสาหกิจ  
ประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐตามวัตถุประสงค์ในการ  
จัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง โดยรัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุน  
ทางการเงินตามความจำเป็น แต่เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยใน  
ปัจจุบันไม่อยู่ในสภาพที่จะเอื้ออำนวยได้อย่างเต็มที่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์  
การทำสวนยาง จึงกำหนดนโยบายทางการเงินไว้เป็นสองระยะคือ

- นโยบายระยะยาว ศึกษาแนวทางที่จะให้ได้มาซึ่งเงินรายได้  
เพื่อที่จะให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมีรายได้ที่สามารถพึ่งตนเอง  
ได้โดยไม่เป็นภาระต่อรัฐบาล

- นโยบายระยะสั้น ในขณะที่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ได้  
กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง  
ไม่เปิดโอกาสให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางแสวงหากำไร  
ทางเศรษฐกิจ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจึงจำเป็นต้องได้รับการ  
สนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลสำหรับจำนวนเงินที่ยังขาดอยู่ เพื่อสนับสนุน  
การดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

#### ง. นโยบายงานพัฒนาสวนสงเคราะห์

ร่วมมือกับกรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร ตลอดจน  
มหาวิทยาลัยและสถาบันที่เกี่ยวข้องศึกษาและแสวงหาวิทยาการการทำสวนยาง  
มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาโดยเฉพาะพัฒนาการปลูกแทน ตลอดจนศึกษาหาข้อมูล

และวิธีการจากแหล่งต่าง ๆ มาปรับใช้กับสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เพื่อให้การพัฒนาสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

#### จ. นโยบายการพัฒนางองค์การและการจัดการ

เร่งรัดพัฒนางองค์การตามแนวทางดังต่อไปนี้

- ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับ ของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน และจัดหน่วยงานบังคับบัญชาให้เกิดประสิทธิภาพมีความสิ้นเปลืองสูญเปล่าน้อยที่สุด
- พัฒนารักษาบุคคลที่อยู่ในองค์การ รวมทั้งการจัดระบบการบริหารงานบุคคลที่ให้โอกาสแก่บุคลากรได้มีความก้าวหน้าขึ้นไปตามลำดับสายการบังคับบัญชา
- ปรับปรุงด้านแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีให้บังเกิดขึ้นทั้งองค์การ กับสร้างระบบการจูงใจตามผลการปฏิบัติงาน เพื่อเกิดขวัญกำลังใจความรับผิดชอบและการอุทิศตนให้กับองค์การ
- ปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดการทุกระบบ และให้พิจารณา นำเทคโนโลยีทางการจัดการที่เหมาะสมมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้การบริหารมีความกระชับตัวเป็นไป อย่างมีระบบและแบบแผนรวมทั้งจัดให้มีการวางแผนการปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ ขึ้น

#### ฉ. เป้าหมายการปลูกแทน

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงปีพ.ศ. 2531-2534 ด้านการให้การสงเคราะห์ไว้ปีละ 312,500 ไร่ และจะเน้นหนักด้านการพัฒนาสวนสงเคราะห์โดยให้สวนพื้นสงเคราะห์มีขนาดและความเจริญเติบโตเป็นไปตามที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

กำหนดคือ ต้นขางมีขนาดรอบลำต้น 32 เซนติเมตร ขึ้นไป ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของต้นขางในส่วน และไม้ขึ้นต้นมีขนาดปานกลางขึ้นไปคิดเป็นร้อยละของเนื้อที่ปลูกแทนในช่วงเวลาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

พืชที่ปลูกแทน	ปีที่ 5	ปีที่ 6	ปีที่ 7	ปีที่ 8
ขางพารา	-	70	90	98.5
ไม้ขึ้นต้น	70	90	98.5	

#### 1.2.6.4 ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

- ราษฎรที่ครอบครองสวนยางอยู่แต่ไม่มีหลักฐานที่ดินยื่นขอสงเคราะห์ไม่ได้ทำให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจ

- เงินสงเคราะห์ที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เก็บได้ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มาตรา 5 นั้น ผูกพันกับราคาขางซึ่งเป็นตัวแปรที่มีความไม่แน่นอนค่อนข้างสูง เพราะขึ้นอยู่กับราคาขางของตลาดโลกด้วย ทำให้การคาดการณ์ รายรับจากเงินสงเคราะห์ที่มีความคลาดเคลื่อนสูงตามไปด้วย ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินงานให้การสงเคราะห์ปลูกแทนของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเป็นอย่างยิ่ง

- ถึงแม้ว่า ตามมาตรา 18(2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางกำหนดไว้ว่าหากเงินจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินสงเคราะห์ที่เก็บได้ตามมาตรา 5 ไม่พอใช้จ่ายในการบริหารงาน ให้รัฐบาลตั้งรายจ่ายเพิ่มในงบประมาณประจำปีตามความจำเป็นก็ตามปรากฏว่า เท่าที่ผ่านมาในบางปีรัฐบาลไม่สามารถตั้งรายจ่ายเพิ่มเติมในงบประมาณประจำปีให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ครบเต็มตามจำนวนที่ขาด

- สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และรัฐบาลต้องสูญเสียเงินสงเคราะห์และรายได้จากภาษีส่งออกในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการ

ลักลอบส่งขางออกนอกประเทศ <sup>13</sup>

จะเห็นได้ว่าภาพรวมของงานนโยบายของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางนั้นมีลักษณะเข้าแทรกแซง เกือบทุกขั้นตอนเช่นเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะต้องประสานงานกับสถาบันวิจัยยางโดยตรง เพราะขั้นตอนเกือบทั้งหมดต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เพราะทั้งนโยบายการวางแผนงาน ต้องขึ้นอยู่กับสถาบันวิจัยยางที่จะเสนอมา ดังนั้นรูปแบบของการดำเนินงานของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ก็เป็นการแทรกแซงของรัฐอย่างหนึ่งโดยเป็นการแทรกแซง ทั้งการกำหนดพื้นที่การให้ความช่วยเหลือทั้งการเงิน และวัสดุอุปกรณ์ในการปลูกสวนยางด้วย พร้อมทั้งจัดอบรมให้ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับยางซึ่งเป็นงานที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐโดยตรง และเป็นการแทรกแซงที่รัฐมีบทบาทมากและโดยตรงด้วย

#### สำหรับกลไกการบริหารงานและการจัดรูปองค์กร

คณะกรรมการสงเคราะห์การทำสวนยาง(ก.ส.ย.) เป็นผู้ดูแลกิจการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบอำนาจและหน้าที่จาก ก.ส.ย. ดำเนินกิจการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และบังคับบัญชาของพนักงานทุกตำแหน่ง

การจัดรูปองค์กรเพื่อการบริหารแบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

1. สำนักงานใหญ่หรือสำนักงานกลาง เป็นศูนย์กลางของการบริหารงานด้านวางแผน การควบคุม การดำเนินการ และการประเมินผล มีหน่วยงานหลักคือ ฝ่ายการสงเคราะห์ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายพัฒนาสวนสงเคราะห์ ฝ่ายบริหาร สำนักงานเลขานุการ สำนักตรวจสอบภายในศูนย์วางแผนและประเมินผลและศูนย์ประมวลผล

---

<sup>13</sup> อาณัติ โรจนไพบูลย์, "นโยบายและแผนงานการผลิตและพัฒนาของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง", สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง, หน้า 13-20

2. ส่วนภูมิภาค เป็นศูนย์กลางให้การบริการด้านการให้การสงเคราะห์แก่เจ้าของสวนยางมีสำนักงานสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัด 13 จังหวัด ซึ่งควบคุมดูแลสำนักงานสงเคราะห์การทำสวนยางอำเภอจำนวน 38 อำเภอ เพื่อดำเนินในด้านการรับคำขอการสงเคราะห์ สำนักรงวังวัดการตรวจสวน ให้คำแนะนำด้านการปฏิบัติงานปลูกแทนแก่เจ้าของสวนยางผู้ได้รับการสงเคราะห์ รวมทั้งการจ่ายเงินสงเคราะห์และวัสดุสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การสงเคราะห์

การให้การสงเคราะห์แก่เจ้าของสวนยาง สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ให้การสงเคราะห์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 จนถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2532 เป็นเนื้อที่สวนยางปลูกแทน 4,611,765 ไร่ แบ่งเป็นเนื้อที่สวนยางฟื้นเคราะห์ 2,242,740 ไร่ และเนื้อที่สวนยางที่กำลังดำเนินการ 2,271,645 ไร่

โดยมีโครงการพิเศษ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้สำนักงานควบคุมดูแลการปลูกยางทดแทนมันสำปะหลัง ตามโครงการสินเชื่อการเกษตรและการปลูกยางพาราภายใต้ความช่วยเหลือจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EC) ร่วมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 770 ราย เนื้อที่ 13,236 ไร่

ผลกระทบนับตั้งแต่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ดำเนินการปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางแก่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาผลผลิตยางของประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีในปัจจุบันประมาณการไว้ว่าร้อยละ 40 ของผลผลิตยางทั้งประเทศมาจากสวนยางพันธุ์ดีของโครงการปลูกแทนนับตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบันมากกว่าร้อยละ 90 ของผลผลิตยางทั้งหมดในแต่ละปีถูกส่งเป็นสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ประเทศลูกค้าสำคัญที่ซื้อยางจากไทยมี ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน เกาหลีใต้ ยางจึงเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญพืชหนึ่งของไทยที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และนำเงินตราเข้าประเทศปีละประมาณ 20,000 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2532 ช่วยลดดุลการค้าของประเทศ นอกจากนี้ยางยังมีลักษณะพิเศษกล่าวคือ ในช่วงที่ยางให้ผลผลิตต้องใช้น้ำแรงงานจากคนกรีดยาง ดังนั้นสวนยางหลายล้านไร่จึงช่วยสร้างงานให้เกษตรกรเป็นจำนวนมาก

เนื่องจากแรงงานกรีดยางหนึ่งคนจะรับภาระกรีดยางได้ประมาณ 15 ไร่ เท่านั้น  
ทิศทางการให้การส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีในอนาคต เมื่อปี พ.ศ.  
2533 สำนักงานกองทุนส่งเสริมการทําสวนยาง ได้กำหนดเป้าหมายในการ  
ส่งเสริมปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนสวนยางเก่าในพื้นที่ภาคใต้ และภาคตะวันออก  
เป็นจำนวน 281,250 ไร่ อย่างไรก็ตามนโยบายพัฒนาของกระทรวงเกษตร  
และสหกรณ์กำหนดเป้าหมายให้มีการปลูกยางพาราระหว่างปี พ.ศ. 2532-2536  
จำนวน 650,000 ไร่ เน้นขยายพื้นที่เป้าหมายแหล่งปลูกยางใหม่ในภาคตะวันออก  
เฉลี่ยเหนือ 400,000 ไร่ ภาคตะวันออก 150,000 ไร่ ภาคใต้อีก 100,000 ไร่  
ซึ่งคาดหมายในปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทยจะมีกำลังการผลิตยางธรรมชาติได้เป็น  
จำนวน 1.49 ล้านตันต่อปี



ศูนย์วิทยทรัพยากร-  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้มองเห็นภาพกว้างของการที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาทางพาราอย่างมา ซึ่งบทบาทที่กล่าวถึงนี้ก็คือการแทรกแซงของรัฐนั่นเองจะเห็นได้ว่าการแทรกแซงของรัฐนั้น เรียกได้ว่าเป็นบทบาทวงจรของการผลิตทางพารา เพราะเริ่มตั้งแต่คัพพันธ์ทางพารา ที่จะนำมาปลูก ไปจนถึงกำหนดพื้นที่และให้ความรู้ในการบำรุงรักษาพันธุ์ไม้ ตลอดจนกระทั่งผลิตจนได้ผลผลิตทางธรรมชาติดิบแล้ว รัฐยังบทบาทช่วยเหลือทางเผยแพร่ข่าวสาร ราคาทางพาราทางวิทยุกระจายเสียงอีกทางหนึ่ง ตลอดจนปัจจุบันได้มีการดำเนินงานทางด้านจัดตั้งตลาดกลางทางพาราขึ้นตามภูมิภาค ที่มีผลผลิตทางพาราเกิดขึ้นตามภูมิภาคนั้นเป็นหลัก เพื่อเป็นหลักประกันทางรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยางและขณะเดียวกันเป็นการช่วยพัฒนาระบบตลาดกลางทางพารา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการเป็นตลาดกลางทางพาราระดับประเทศ ซึ่งก็ต้องติดตามกันไป

จากบทบาทของรัฐเข้าไปแทรกแซงอย่างมากมาย เมื่อเปรียบเทียบกับพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นแล้ว จึงทำให้ทราบได้ว่าแนวทางการพัฒนาประเทศที่นับวันซับซ้อนประกอบกับรัฐจะอาศัย กลไกตลาดเสรีแต่เพียงด้านเดียวคงจะไม่เป็นการเปิดโอกาสให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางให้ได้รับความเป็นธรรมพอสมควร ซึ่งการที่รัฐจะไปยึดติดว่าตนมีหน้าที่เพียงรักษาความสงบเรียบร้อยแต่เพียงอย่างเดียว ตามแนวความคิดพื้นฐานแบบเก่าคงจะไม่ได้ เพราะหน้าที่รัฐในปัจจุบันจะเป็นการเน้นหน้าที่ของรัฐทางด้านรัฐสวัสดิการ ซึ่งบทบาทในการเข้าแทรกแซงของรัฐเกิดขึ้นมาก ตามความซับซ้อนของสังคม โดยที่รัฐจะต้องเข้ามาจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น พ่อค้า นายทุน เกษตรกร และรัฐเองด้วย เพื่อให้เกิดสภาพสมดุลของสังคม การที่รัฐจะรอบบทบาทในการเข้าแทรกแซงเมื่อมีเหตุนั้นก็เป็นการล้ำสมัยเกินไป ที่จะพัฒนาให้ความเป็นธรรมแก่สังคมและเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ที่จะได้พัฒนาคุณภาพชีวิตให้ทัดเทียมเพื่อดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข และภายใต้หลักกฎหมายเดียวกันและมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตน โดยอยู่ใต้กฎเกณฑ์ของสังคมที่ชัดเจนแน่นอน

ดังนั้นจากบทบาทของหน่วยงานของรัฐ คือทั้งสถาบันวิจัยทางการแพทย์ การ  
เกษตร และกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางนั้น มีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนา  
ยางพารา ตามที่ได้เขียนกล่าวอ้างข้างต้นแล้ว ว่าการพัฒนายางพารา นั้นต้องขึ้น  
อยู่กับสองหน่วยงานนี้เป็นหลัก ดังนั้นการที่รัฐเข้าแทรกแซงโดยผ่านหน่วยงานดังกล่าว  
จึงมีผลต่อเกษตรกรชาวสวนยางอย่างมาก โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายยางพารา  
คือ กฎหมายควบคุมยาง พ.ศ. 2481 และกฎหมายกองทุนสงเคราะห์การทำสวน  
ยาง พ.ศ. 2503 นี้



ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย