



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและปัญหา

ข้าวเป็นอาหารหลักที่สำคัญของคนไทยและควบคู่ไปกับการมีอาชีพทำนาเป็นอาชีพสำคัญของประเทศกรไทย นับตั้งแต่ยุคโบราณมาจนถึงปัจจุบัน ข้าวได้กลายเป็นสินค้าส่งออกหลักที่สำคัญของประเทศ เศรษฐกิจจึงผูกพันกับพัฒนาการของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับข้าวเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ข้าวเป็นสินค้ายุทธปัจจัย ดังนั้นกฎหมายของไทยในอดีตที่เกี่ยวกับการตลาดทั้งของไทยจึงมีลักษณะมุ่งในทางควบคุมมากกว่าส่งเสริม และให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการค้าข้าวตกเป็นของรัฐโดยการผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้า¹ ขณะเดียวกันก็มีการควบคุมปริมาณข้าวที่ส่งออกด้วย เพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวสำหรับบริโภคด้วย พร้อมกันกับที่กำหนดโทษทางพระราชอาญาให้กับผู้ฝ่าฝืน ดังที่ได้ตราเป็นกฎหมายในพระราชกำหนดใหม่ ฉบับที่ 43 ของกฎหมายตราสามดวง²

จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ในปี พ.ศ. 2398³ อันมีผลให้ยกเลิกพระคลังสินค้า

¹ อสัมภิมพงค์ ฉัตราคม, ประวัติเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2528, หน้า 26.

² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 ตามฉบับหลวง ตราสามดวง เล่ม 3, 2481.

³ Akin Rabibhadana, The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period 1082-1873, (Cambridge : Schlnkman Publishing Company, 1979), p.6.

และพ่อค้าชาวอังกฤษสามารถซื้อสินค้าได้โดยตรงจากเอกชนของไทย โดยไม่ต้องผ่านพระคลัง
สินค้าอีกต่อไป โดยผลของสัญญาฉบับนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการตลาดข้าวของไทยใน
เวลาดึกมาและประเทศไทยในยุโรป อาทิ ฝรั่งเศส เคนมาร์ก โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์
เยอรมัน กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และสหรัฐอเมริกา โดยยึดถือแบบและสาระของสนธิสัญญา
บราวน์ริงเป็นหลักผูกพันกับประเทศไทยตลอดมาจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ยุติลงในปี
พ.ศ.2461

ในปี พ.ศ.2461 เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลง ประเทศไทยในฐานะผู้ชนะ
สงคราม ได้เริ่มขอแก้ไขสัญญาบราวน์ริง โดยเฉพาะสามารถยกเลิกสนธิสัญญากับประเทศ
เยอรมันสำเร็จในปี พ.ศ.2467 และเริ่มแก้ไขสัญญานี้กับประเทศต่าง ๆ ในด้านการค้าและ
การเก็บภาษีอากรสำหรับการส่งออก โดยในปี พ.ศ.2469 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติกัก
อัตราภาษีศุลกากร เพื่อจัดเก็บภาษีศุลกากรได้เองโดยอิสระ แต่ก็ไม่มีผลต่อการค้าข้าวของไทย
เท่าไรนัก เพราะการเติบโตในการค้าข้าวได้เติบโตอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4
เรื่อยมาจนถึง พ.ศ.2488

เมื่อสงครามมหาเอเชียบูรพาได้ยุติลง ปริมาณความต้องการข้าวในตลาดโลกมี
สูงขึ้น ประกอบกับพันธกรณีที่ไทยมีต่ออังกฤษตามสนธิสัญญาสมบูรณ์แบบอันสืบเนื่องมาจากการ
เข้าร่วมสงครามมหาเอเชียบูรพาของไทยกับญี่ปุ่น ซึ่งเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ต่อสัมพันธมิตร ประเทศ
อังกฤษได้บังคับซื้อข้าว 1 ล้าน 5 แสนตันในราคาถูกมาก เพื่อแลกเปลี่ยนกับเอกราช รัฐบาล
ไทยในขณะนั้นได้จ่ายอมขายข้าวให้อังกฤษในราคาถูก โดยกตราคาเอาจากพ่อค้าส่งออก เป็น
เหตุให้เกิดการผลัดภาระไปสู่ชาวนาผู้ผลิต ทั้ง ๆ ที่ในปี พ.ศ.2488-2490 นั้น ราคาข้าวใน
ตลาดโลกมีราคาสูง แต่ชาวนาก็ไม่อาจขายข้าวของตนในราคาสูงเลย เพราะมาตรการต่าง ๆ
ของรัฐ ประกอบกับเกิดการขาดแคลนข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศ รัฐสภาได้ตรา
พระราชบัญญัติขึ้นมา 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489 และพระราชบัญญัติสำรวจ
และห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุม กำกับดูแล การ
ค้าข้าว ทั้งเพื่อการค้าภายในประเทศและเพื่อการส่งออก ตลอดจนให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ
รัฐในการตรวจตราสำรวจข้าวยังโรงสีและโกดังของผู้ส่งออก

กฎหมายทั้งสองฉบับได้ส่งผลอย่างมากต่อการค้าข้าวของไทย โดยเฉพาะการกำหนด

คุณสมบัติของผู้ค้าข้าวและผู้ส่งออกข้าว ทำให้ระบบการค้าเสรีที่เคยมีมาแต่เดิมได้เปลี่ยนแปลงไป ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนั้นรัฐบาลเห็นว่าข้าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญและนำรายได้เข้าประเทศเป็นอย่างมาก

รัฐบาลจึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ซึ่งในเวลาต่อมาได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 และไม่ว่าราคาข้าวในตลาดโลกจะสูงขึ้นหรือลดลง รัฐบาลก็ยังคงเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวอยู่และยังมีได้ยกเลิกไปแต่อย่างใด (พ.ศ.2529 เมื่อรัฐบาลประสบปัญหาการค้าข้าวตกต่ำ จึงประกาศเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวในอัตรา 0) และจะสามารถเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมได้โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (ตามมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517) ซึ่งเป็นการสร้างภาระการส่งออกให้ผู้ส่งออกทำให้ผู้ส่งออกผลกำไรหายไปยังโรงสีและผลักต่อ ๆ กันไปจนถึงชาวนา

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งเสนอการวิเคราะห์ปัญหาในทางกฎหมายไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวภายในประเทศ ว่าส่งผลกระทบต่อชาวนาผู้ผลิตข้าวในเรื่องของราคาผลิตภัณฑ์กับรายได้ที่ต่ำอย่างสม่ำเสมอตลอดมา พร้อมกับศึกษาถึงหลักการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส (Protection for the weak) ซึ่งในช่วงที่กฎหมายเหล่านี้ประกาศใช้ ผู้ด้อยโอกาสที่รัฐคุ้มครอง คือ ผู้บริโภคที่มีรายได้ประจำในสังคมเมือง ต่อมาเมื่อสถานการณ์ในด้านการตลาดข้าวได้เปลี่ยนแปลงไป รัฐในปัจจุบันจึงเริ่มหันมาคุ้มครองชาวนาซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสแทนผู้บริโภคแล้วก็ตาม แต่กฎหมายที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงเป็นกฎหมายแบบดั้งเดิม คือวัตถุประสงค์ยังมุ่งคุ้มครองผู้บริโภคอยู่และ เป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการตลาดข้าวในปัจจุบันแล้ว

3. ขอบเขตการวิจัย

วิจัยนี้จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการตลาดข้าวของไทยกับกฎหมายไทยในอดีตสู่ปัจจุบัน นับตั้งแต่ โครงสร้างการตลาดข้าว กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนพัฒนาการต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตลาดข้าวภายในประเทศ โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ของรัฐจะส่งผลกระทบต่อ

- ก. ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวหรือราคาผลิตผลของชาวนาที่มีราคาต่ำอย่างสม่ำเสมอ
 ข. ส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวนาซึ่งได้จากการขายผลิตผลของตน

4. สมมติฐาน

เพื่อศึกษาว่าหลักการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส (Protection for the weak) ตามหลักการของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตลาดข้าวภายในประเทศ นั้น รัฐมุ่งคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสอย่างไรและผู้ด้อยโอกาสในการตลาดข้าวภายในประเทศ คือ ผู้บริโภค หรือ เกษตรกรชาวนา

5. แนวคิดและทฤษฎี

นำหลักการทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับหลักการแทรกแซงของรัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และการจัดสรรทรัพยากรในสังคมให้เป็นธรรมโดยเฉพาะเมื่อบทบาทรัฐได้เปลี่ยนไปเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส (Protection for the weak) รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงตลาดข้าว ประกอบกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นในเรื่องของมาตรการทางภาษีอากรเป็นเครื่องรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าในท้องตลาดมาใช้วิเคราะห์โครงสร้างของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวภายในประเทศ เพื่อศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดจากกฎหมายเหล่านี้

6. วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมเอกสารต่าง ๆ จากอดีตสู่ปัจจุบัน นับตั้งแต่กฎหมายตราสามดวง จวบจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวภายในประเทศที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ

- พระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489
- พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489
- พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517
- พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในพระราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522

โดยจะได้นำการศึกษาเอกสารขั้นต้นจากหน่วยงานต่อไปนี้

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. หน่วยวิชาการ | ธนาคารแห่งประเทศไทย |
| 2. กองวิชาการ | กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ |
| 3. กองควบคุมข้าว | กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ |
| 4. กองการประชุม | สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี |
| 5. กองกรรมาธิการ | สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา |
| 6. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| 7. ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |

รวมทั้งขอเขียน งานวิจัย คำราทางวิชาการ ที่สามารถนำมาสังเคราะห์ประกอบ
การทำวิจัยครั้งนี้

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์นี้จะสามารถนำเสนอผลกระทบต่าง ๆ ของกฎหมายไทยในปัจจุบันที่มีต่อ
ชาวนา ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การเข้าหาประโยชน์ของรัฐจากการดำเนินการต่าง ๆ
ตามกฎหมาย โครงสร้างราคาข้าวภายในประเทศและประสิทธิภาพของตลาดข้าวภายใน
ประเทศ รวมทั้ง การรวมตัวของเกษตรกรเพื่อการต่อรอง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อ
วิชากฎหมายมหาชน เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นมิติใหม่ของกฎหมายที่มีสัมพันธ์กับวิชา เศรษฐศาสตร์
อันจะยังประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยกันคว้า และอาจเป็นฐานข้อมูลอ้างอิงของส่วนราชการที่
เกี่ยวข้องด้วย