

กฎหมายไทยกับการตลาดข้าวภายในประเทศ : ผลกระทบต่อชาวนาไทย



นายกิตติเดช สุตรสุคนธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-193-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017249

11724946

THAI LAW AND DOMESTIC RICE MARKET : IMPACT ON THAI FARMER

Mr. Kittidej Sootrasukon

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1991

ISBN 974-579-193-8



หัวข้อวิทยานิพนธ์ กฎหมายไทยกับการตลาดข้าวในประเทศ : ผลกระทบต่อชาวนาไทย
โดย นายกิตติเดช สุตรสุนทร์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ศักดา ธนิตกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง)

..... กรรมการ
(อาจารย์ศิริพล ยอดเมืองเจริญ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตกัทธ เครือวรรณ)

กิตติคุณ สูตรสุคนธ์ : กฎหมายไทยกับการตลาดข้าวในประเทศ : ผลกระทบต่อชาวนาไทย
(THAI LAW AND DOMESTIC RICE MARKET : IMPACT ON THAI FARMER)
อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 224 หน้า. ISBN 974-579-193-8

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเสนอความสัมพันธ์ของการตลาดข้าวภายในประเทศกับกฎหมายไทย เพื่อศึกษาโครงสร้างการตลาด กฎหมาย การค้าข้าว การบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหา ในทางกฎหมายว่าส่งผลกระทบต่อชาวนาผู้ผลิตข้าว ทั้งในด้านราคาของผลผลิตและรายได้ของชาวนา

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวในประเทศนั้น ได้เอื้ออำนวย ประโยชน์ให้รัฐเข้าไปแทรกแซงในตลาดข้าว ซึ่งมีผลโดยตรงทำให้ราคาข้าวภายในประเทศมีราคาต่ำ อย่างสม่ำเสมอและชาวนาไทยมีรายได้ต่ำตลอดมา นอกจากนี้ กฎหมายไทยเหล่านี้ยังมีลักษณะ เป็นกฎหมาย ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าที่จะกำหนดกรอบนโยบาย ทำให้กฎหมายขาดรายละเอียดหลัก หรือขาดความโปร่งใส (Transparency) กฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้กับนิติวิธีขึ้นในสมัยที่ข้าวมีความขาด แคลนและรัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมดูแล เมื่อสถานการณ์ของการตลาดข้าวเปลี่ยนแปลง กฎหมายเหล่านี้จึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทำให้ไม่สอดคล้องกับการตลาดข้าวที่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

ในภายภาคหน้า หากรัฐต้องการแก้ไขปัญหาราคาผลผลิตและรายได้ของชาวนาที่ตกต่ำให้ สัมฤทธิ์ผลแล้ว ก็สมควรที่จะทบทวนกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการตลาดข้าวในปัจจุบัน อันจะยังประโยชน์แก่ชาวนาสืบไป



ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิติศ กมลทิพย์ สุทธิธรรม
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

KITTIDEJ SOOTRASUKON : THAI LAW AND DOMESTIC RICE MARKET : IMPACT ON THAI FARMER. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. DR.SURAKIART SATHIRATHAI. 224 pp. ISBN 974-579-193-8

The purpose of this research is to present the correlation between domestic rice market and Thai law and to study, market structure, law, rice trade, law enforcement, including the analysis of legal problem affected to farmers in terms of production price and income.

This research found that Thai law relating to domestic rice market was authorized the State to intervene in rice market which directly affected to the constantly lower price of rice. Thai farmers had long low income. These law had the provisions to authorize the State officers rather than to define the policy framework and lack of major detail or transparency. All related laws were enacted during the time of rice shortage and the State needed to control the situation. Though the situation of rice market was elapsed but the laws still in force and have not been amended to correspond to the present situation of rice market.

In the future, if the State wants to achieve the solution of production price and low income of the farmers, it would be proper to revise these laws in order to keep abreast of the present rice market and to yield the interests of the farmers.

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2533.....

ลายมือชื่อนิติต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ว่าจะสำเร็จลงได้ หากขาดความอนุเคราะห์จากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย โดยท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดต่าง ๆ พร้อมทั้งสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาควบคุมการทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้วิจัยใคร่กราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตต์ภัทร เตรีอวรรณ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านอาจารย์ ศิริพล ยอดเมืองเจริญ ผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ และท่านอาจารย์ ศักดา ธนิตกุล รองผู้อำนวยการศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ อันมีคุณค่าจนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สามารถสำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดีทุกประการ และผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล คณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ผู้ซึ่งให้กำลังใจและแนะนำชักชวนให้ผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ รวมทั้งท่านอาจารย์ ชาญวิทย์ ยอดมณี ซึ่งทุกท่านได้ให้มุติเตาจิตแก่ผู้วิจัยขณะที่เกิดความไม่ปกติในทางการเมืองการปกครอง จนผู้วิจัยสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ได้สำเร็จ พร้อมกันนี้ต้องขอขอบคุณคุณอรินญา กิรติพงศ์ไพบูลย์ ผู้ให้กำลังใจและสนับสนุนการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์เล่มนี้ รวมทั้งเพื่อน ๆ พี่น้อง นิสิตปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนทุกท่านที่มีความห่วงใย พร้อมทั้งให้กำลังใจแก่ผู้วิจัย

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จักมีคุณค่า และคุณประโยชน์ต่อการศึกษากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจแล้ว ผู้วิจัยขอกราบมอบเป็นเครื่องสักการะแก่อาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้วิจัย

กิตติเดช สุตรสุนันท์



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญกรัฟ.....	ญ
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฏ
<hr/>	
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.4 สมมติฐาน.....	4
1.5 แนวคิดและทฤษฎี.....	4
1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	4
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการตลาดข้าวและกฎหมายไทยในอดีต.....	6
3. โครงสร้างของการตลาดข้าวไทยกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวในปัจจุบัน.....	18
3.1 บริบทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ.....	18
3.2 สถานการณ์ในปี พ.ศ.2488-2498.....	21
3.3 การตลาดข้าว พ.ศ.2498 - ปัจจุบัน.....	27
3.4 รูปแบบการค้าข้าวส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ.....	38

	หน้า
4 วิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวในปัจจุบัน...	44
4.1 วิเคราะห์พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำ เข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522.....	44
4.1.1 ที่มาของกฎหมายฉบับนี้.....	44
4.1.2 ผลของกฎหมายก่อให้เกิดกลไกควบคุมการส่ง ออก พ.ศ.2522	49
4.1.3 สาระของพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอก ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า.....	58
4.1.4 โครงสร้างของพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอก และนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522.....	60
4.2 วิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517.....	63
4.2.1 ที่มาของกฎหมายฉบับนี้.....	63
4.2.2 สาระและโครงสร้างของพระราชบัญญัติ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร.....	68
4.2.3 ผลการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐในปี พ.ศ.2518 - 2526 โดยใช้งบกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร.....	74
4.2.4 การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร.	79
4.3 วิเคราะห์พระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489.....	87
4.3.1 ที่มาของกฎหมายฉบับนี้.....	87
4.3.2 สาระและโครงสร้างของพระราชบัญญัติค้า ข้าว พ.ศ.2489.....	89
4.3.3 ผลของพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489...	93

	หน้า
4.4 วิเคราะห์พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว	
พ.ศ.2489.....	96
4.4.1 ที่มาของกฎหมายฉบับนี้.....	96
4.4.2 สารและโครงสร้างของพระราชบัญญัติสำรวจ และห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489.....	97
4.4.3 ผลกระทบของกฎหมายสำรวจและห้ามกักกัน ข้าว.....	99
5 ผลกระทบที่มีต่อชาวนา.....	101
5.1 ผลกระทบต่อโครงสร้างราคาผลิตผลต่อชาวนา.....	101
5.1.1 ผลกระทบต่อราคาข้าวอันมีผลมาจากการเก็บ พรีเอี่ยมข้าว.....	101
5.1.2 ผลกระทบต่อราคาข้าวอันเนื่องมาจากการใช้ นโยบายส่งออกผ่านกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำ เข้าและส่งออก.....	108
5.2 ผลกระทบต่อรายได้ของชาวนา.....	111
5.3 มาตรการของรัฐในการบรรเทาปัญหาาราคาผลิตผลของ ชาวนาตกต่ำ.....	117
6 บทสรุป.....	118
บรรณานุกรม.....	136
ภาคผนวก.....	141
ประวัติผู้เขียน.....	224

สารบัญกราฟ

กราฟที่		หน้า
1.	ราคาข้าวชนิดต่าง ๆ ที่กรุงเทพฯ เฉลี่ยรายปี พ.ศ.2509-2531..	104
2.	ราคาข้าวส่งออกเปรียบเทียบกับราคาขายส่งที่ตลาดกรุงเทพฯ ของ ข้าวสารเจ้า 5% เฉลี่ยรายปี 2504-2528.....	105
3.	ราคาส่งออกและราคาขายส่งที่ตลาดกรุงเทพฯของข้าว 5% ปรับด้วย อัตราเงินเพื่อเฉลี่ยรายปี พ.ศ.2504-2528.....	106

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ตารางเปรียบเทียบปริมาณข้าวรัฐบาลกับข้าวเอกชน ส่งออกปี 2506-2520.....	36
2. ตารางเปรียบเทียบราคาส่งออกข้าว G-G และเอกชน.....	41
3. ตารางเปรียบเทียบรายได้ฟรีเหมียมข้าวกับรายได้แผ่นดิน.....	67
4. รายรับของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรปีงบประมาณ 2518-2526	82
5. วงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรของ โครงการต่าง ๆ จำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2518-2519.....	83
6. เปรียบเทียบราคาข้าวสารขายส่งและราคาข้าวส่งออก ปี 2506- 2519.....	110
7. รายได้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรแยกตามประเภทรายได้ปี 2518.....	116

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1.	โครงสร้างการตลาดข้าวแบบดั้งเดิม.....	7
2.	โครงสร้างตลาดข้าวภายหลังสนธิสัญญาบราวน์ริง.....	10
3.	การตลาดข้าวของไทยภายหลัง พ.ศ.2461.....	12
4.	การตลาดข้าวของไทยภายหลัง พ.ศ.2481-2489.....	15
5.	การตลาดข้าวชนิดธรรมดาในปัจจุบัน.....	34
6.	การตลาดข้าวชนิดพิเศษในปัจจุบัน.....	37