

## บทที่ 2

### แนวความคิด หลักการ และเหตุผลในการจัดตั้ง สภาเกษตรกรแห่งชาติ และสภาการเกษตรแห่งชาติ

#### 2.1 ความหมาย

คำว่า "สภาเกษตรกรแห่งชาติ" และ "สภาการเกษตรแห่งชาติ" นั้น หากจะวิเคราะห์ความหมายตามพจนานุกรม<sup>1</sup> แล้ว จะได้ความหมายดังนี้

"สภาเกษตรกรแห่งชาติ" หมายถึง องค์การระดับชาติของเกษตรกรไทย

"สภาการเกษตรแห่งชาติ" หมายถึง องค์การระดับชาติเกี่ยวกับการเกษตรของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนวความคิดในการจัดตั้งสภาทั้งสองจนถึงปัจจุบันนี้ ปรากฏแนวโน้มการแยกแยะอย่างชัดเจนและตรงกันทั้งคำเรียกขานและความหมายของแต่ละสภา ดังนี้

---

<sup>1</sup> - "สภา" หมายถึง ป.ส.น., ที่ประชุม, สโมสร, องค์การ, หรือ สถานที่ประชุม (หน้า 25)

- "แห่ง" หมายถึง น. ที่, ตำบล บ. ของ. (หน้า 324)

- "ชาติ" หมายถึง ป.ส.น., พวก, ตระกูล, ครีว, เหล่า, กำเนิด, (หน้า 92) องค์การค้ำคูณสภา, พจนานุกรมนักเรียนฉบับปรับปรุงแก้ไข, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2525).

"สภาเกษตรกรแห่งชาติ" หมายถึง องค์การระดับชาติของเกษตรกรไทย ที่ประกอบด้วยเกษตรกรล้วน ๆ หรือเกือบทั้งหมดทั้งในส่วนสมาชิกและคณะกรรมการ โดยองค์การนี้ได้รับการนำเสนอในรูปร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติโดย คณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งชาติและนายสังสุข ภัคเกษม และ คณะ รวมทั้งผลงานวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น<sup>2</sup>

"สภาการเกษตรแห่งชาติ" หมายถึง องค์การระดับชาติเกี่ยวกับการเกษตร ของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรไตรภาคี คือ เกษตรกรตัวแทนภาคธุรกิจ เอกชนและรัฐ ตามชื่อและรูปแบบที่นำเสนอโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเสนอให้มี องค์การนี้เพียงองค์กรเดียว รวมทั้ง 2 ฝ่ายที่นำเสนอในรูปองค์กรคู่ที่ได้กล่าวแล้ว (องค์กรที่ 2)<sup>3</sup>

นอกเหนือจากการพิจารณาความหมายตามพจนานุกรม และความเข้าใจ จากการนำเสนอจัดตั้งองค์กรของฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ในเชิงรัฐศาสตร์ และ สังคมมานุษยวิทยา ยังสามารถพิจารณาความหมายได้ดังนี้

Dorwin Cart-Wright และ Alwin Zender จำกัดความคำว่า "กลุ่ม" (Group) ไว้ว่า หมายถึงการรวมตัวขององค์การที่มีอยู่ในความสัมพันธ์ เพื่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล กลุ่มจึงเป็นเครื่องมือ อย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชน<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> โปรดดูรายละเอียดการนำเสนอตามตารางที่ 5-7 และแผนภูมิ ที่ 15-20 ในบทที่ 3.

<sup>3</sup> โปรดดูรายละเอียดการนำเสนอ, หน้า 134.

<sup>4</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองมติมหาชน", หน้า 55 (อัครสาเนา).

ส่วน Arthur Bentley ให้คำจำกัดความ "กลุ่ม" ไว้ว่า หมายถึง มวลชนมนุษย์ที่มารวมกัน เพราะมีกิจกรรมที่มีจุดหมายร่วมกัน และปัจเจกชน แต่ละคนจะใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ กลุ่มทุกกลุ่มจะมีผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ กลุ่มกับผลประโยชน์จึงเป็นของคู่กัน<sup>๕</sup>

จากคำนิยามโดยพิจารณาสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาการเกษตรแห่งชาติ ในฐานะ "กลุ่ม" สภาทั้งสองน่าจะเป็นกลุ่มทางการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจร่วมกันของเกษตรกร หรือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) นั่นเอง นอกจากนี้ยังอาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ของรัฐบาล<sup>๖</sup>

สำหรับการพิจารณาในเชิงกฎหมายนั้น ผู้วิจัยจะยังมีได้กล่าวในรายละเอียด เนื่องจากจะต้องวิเคราะห์ถึงภาระหน้าที่การจำแนกประเภทองค์กรและอื่น ๆ ตามหลักกฎหมายมหาชนโดยละเอียดในบทที่ 4 แต่จากการพิจารณาเบื้องต้นต่อรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรตามแนวความคิดที่มีการนำเสนอตามหลักกฎหมายมหาชนแล้ว อาจกล่าวโดยกว้าง ๆ ได้ว่า องค์กรสภาทั้งสองน่าจะเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ให้แทรกแซงเข้ามาจัดระเบียบในทางเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรม และมอบอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) แก่เกษตรกรสมาชิกแทนรัฐ และอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐผ่านทางกลไกที่จะกำหนดขึ้น

ดังนั้น โดยสรุปผู้วิจัยเห็นว่า ความหมายขององค์กรทั้งสองควรมีความหมาย ดังนี้

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

"สภาเกษตรกรแห่งชาติ" หมายถึง องค์การระดับชาติในรูป คณะกรรมการ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจโดย กฎหมายพิเศษแก่เกษตรกร ซึ่งมีองค์ประกอบที่เป็นสมาชิกและคณะกรรมการหลัก ที่เป็นเกษตรกรแต่ฝ่ายเดียว ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Group) ของเกษตรกรทั้งประเทศด้วย

"สภาการเกษตรแห่งชาติ" หมายถึง องค์การระดับชาติ ในรูป คณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย ตัวแทนเกษตรกร ภาคธุรกิจการเกษตร และรัฐ ซึ่งได้รับการจัดตั้งให้ทำบริการสาธารณะด้านการเกษตร โดยอาจมี เกษตรกรเป็นสมาชิกองค์การหรือไม่มีก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าจะได้รับการจัดตั้งขึ้นเพียง องค์การเดียวหรือมีสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดตั้งขึ้นด้วย ในกรณีที่มีองค์การเดียว จะมีเกษตรกรเป็นสมาชิก

## 2.2 แนวความคิดในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาการเกษตรแห่งชาติ

แนวความคิดในการจัดตั้งองค์การรวมตัว ซึ่งสามารถรวบรวมเกษตรกร ทั้งประเทศเข้ามาเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน เริ่มมีขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งเป็นผล มาจากประสบการณ์การขาดพลังต่อรองในอดีต แต่เพิ่งมาปรากฏในรูปธรรมของ นโยบายของรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำเมื่อประมาณ 40 ปีที่แล้ว<sup>7</sup> ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงพัฒนาการรูปแบบ ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวความคิด และเหตุผลของการรวมตัวจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าความ ต้องการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์นั้นเป็นธรรมชาติพื้นฐานของมนุษย์ ความ ต้องการดังกล่าวนี้มีเหตุผลสามประการ ที่เกาะเกี่ยวซึ่งกันและกันอยู่โดยตลอดเวลา ภายในทุกสังคม ทุกระดับ และทุกกาลเวลา คือ (ก) ความกลัวที่ทำให้มนุษย์ต้อง

<sup>7</sup> ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.3.

แสวงหาหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยให้กับชีวิต ทรัพย์สิน การดำรงชีพ ฯลฯ

(ข) ความปรารถนาที่จะมีชีวิตรอดอยู่อย่างมีความสุข อันนำมาซึ่งการแสวงหาความสุขทั้งทางกายและทางใจ บนพื้นฐานของความมั่นคงปลอดภัยที่กล่าวแล้ว และ

(ค) ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากความปรารถนาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบและระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ หรือการเมือง<sup>๕</sup>

เหตุผลสามประการข้างต้น ไม่เพียงแต่ผลักดันให้เกิดการรวมกันเข้าเป็นสังคมนับแต่สังคมเล็กที่สุดไปจนถึงระดับใหญ่ที่สุดเท่านั้น หากแต่ยังได้ผลักดันให้มนุษย์ซึ่งมีกิจกรรมในทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างเดียวกัน รวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมนั้น ๆ ร่วมกันภายในสังคมระดับนั้น ๆ รวมทั้งอาจขยายความสัมพันธ์ของการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ออกไปสู่กลุ่มบุคคลที่มีกิจกรรมอย่างเดียวกันในสังคมระดับสูงหรือต่ำกว่าด้วยการเชื่อมโยงในลักษณะสถาบัน ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้การรวมกลุ่มนั้นเป็นเสมือนเครื่องมือในการแสวงหาการบรรลุเป้าหมายพื้นฐานที่ต้องการสามประการข้างต้นของกลุ่มและมวลสมาชิกของกลุ่ม การรวมตัวของผู้มีกิจกรรมอย่างเดียวกันดังกล่าว จึงมีความมุ่งหมายที่จะทำให้กลุ่มนั้นสามารถสนองประโยชน์แก่สมาชิก ทั้งในด้านการให้ความมั่นคงด้านต่าง ๆ การมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขและการมีส่วนร่วมในสังคมที่กลุ่มและสมาชิกอยู่ร่วมอย่างไม่เสียเปรียบ หรือเสียเปรียบให้น้อยที่สุดต่อบุคคลร่วมสังคมซึ่งมีกิจกรรมซึ่งมีความขัดแย้งกับกลุ่มด้านผลประโยชน์ ข้อเท็จจริงนี้ปรากฏอยู่ทั่วไป ทั้งในอดีตและปัจจุบัน และเห็นได้ชัดเจนอย่างยิ่งในกลุ่มที่มุ่งผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มหรือองค์กรอาชีพหรือวิชาชีพต่าง ๆ จำนวนมากมาย

<sup>๕</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐในพหุสังคมสยาม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 2.

เฉพาะสำหรับเกษตรกรไทยนั้น แนวความคิดที่จะรวมตัวขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีอาชีพเกษตรกรด้วยกัน ได้ปรากฏขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วก่อนที่ความพยายามจะจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ และสภาการเกษตรแห่งชาติจะปรากฏเป็นรูปเป็นร่างในระยะเวลาปัจจุบัน ซึ่งจะได้แสดงให้เห็นโดยลำดับดังต่อไปนี้

### 2.2.1 วิวัฒนาการการรวมตัวของเกษตรกรไทย

การศึกษาในหัวข้อนี้คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องศึกษาถึงโครงสร้างตลอดจนสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันเป็นบริบทของการรวมตัว แสดงออกถึงการรวมตัวของเกษตรกรไทย แต่ละยุคสมัยประกอบด้วย เพื่อให้ทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดการรวมตัวหรือการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมข้างเคียงอื่น ๆ เพื่อแสวงหาทางออกต่อปัญหาที่เกษตรกรไทยแต่ละยุคแต่ละสมัยประสบอยู่ อันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวิเคราะห์เพื่อจัดตั้งองค์กรระดับชาติของเกษตรกรที่จะจัดตั้งขึ้นไม่มากนัก

#### 2.2.1.1 โครงสร้างสังคมไทย

สังคมไทยในยุคศักดินาหรือก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนที่ไทยจะลงนามในสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ใน พ.ศ. 2398 อันเป็นการเริ่มพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลก สังคมไทยตกอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบผลิตเพื่อเลี้ยงตนเองภายในครัวเรือน การค้าทางไกลโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเรือสำเภา ยังคงจำกัดวงเป็นกิจกรรมของชนชั้นสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกษัตริย์เท่านั้น ในขณะที่โครงสร้างทางการปกครองอยู่ภายใต้ระบบศักดินาที่จำแนกชนชั้นของคนในสังคม

---

<sup>๑</sup> อคิน ทรัพย์พันธ์, "โครงสร้างสังคมไทยและปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกรในการพัฒนา", หน้า 8 (อัดสำเนา).

เป็น 2 ชั้น (class) หรือ 2 "ฐานะ" (Estate) คือ ชั้นผู้ปกครอง ได้แก่ เจ้า และนาย (ขุนนาง) กับชั้นผู้ถูกปกครอง ได้แก่ ทาส และไพร่<sup>๑๐</sup> ไพร่ซึ่งเป็นชั้นของชาวนา-เกษตรกรนั้น ต้องสังกัดมูลนายและอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ (Patron-client Relation) ขึ้นไปเป็นลำดับ กล่าวคือ อยู่ในฐานะผู้รับการอุปถัมภ์ (client) จากมูลนายบางประการ เช่น การได้รับความคุ้มครอง การได้รับความช่วยเหลือให้ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานไม่ต้องเสียภาษีอากร เป็นต้น ส่วนมูลนายผู้ให้การอุปถัมภ์ (Patron) ก็จะได้รับประโยชน์ในแง่การควบคุมกำลังแรงงานหรือกำลังพล ซึ่งเป็นหัวใจของระบบศักดินา<sup>๑๐</sup> การได้รับของกำนัล การมีอำนาจบาตรมีในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกำลังไพร่ไว้ในมือ เป็นต้น ในขณะเดียวกัน "นาย" แต่ละลำดับก็จะสังกัดอยู่กับนายในระดับสูงขึ้นไปเป็นลำดับจนถึงพระมหากษัตริย์

นอกเหนือจากกลไกทางโครงสร้างการปกครองดังกล่าวแล้ว การได้รับอิทธิพลความเชื่อจากการตีความหลักทางศาสนาพุทธที่ไม่ถูกต้องนักในเรื่องบุญกรรมได้กลายเป็นกลไกทางอุดมการณ์ที่ทำให้ไพร่, ทาส รวมทั้งผู้น้อยทั้งหลายในยุคนั้นเชื่อว่า สภาพการณ์และสถานะที่ได้รับในขณะนั้น ล้วนแต่เป็นผลมาจาก "กรรม" ที่ได้ประกอบมาในอดีต การเป็น "เจ้า" "นาย" "ไพร่" หรือ "ทาส" ล้วนแต่เป็นผลกรรมในอดีตทั้งสิ้น ความพยายามที่จะแก้ไขสถานการณ์ปัญหาที่เป็นอยู่กลายเป็นสิ่งที่มักจะไม่เกิดขึ้นแม้แต่จะนึกคิด กล่าวคือ ไม่คาดหวังและเชื่อในผลการกระทำของตนเองในปัจจุบันว่าจะเปลี่ยนแปลงสิ่งเหล่านั้นได้ การจะสามารถได้รับผลประโยชน์ สถานภาพใหม่ หรือแก้ปัญหิต่าง ๆ จะเกิดขึ้นก็ด้วยความกรุณาจากผู้เป็น "เจ้า" หรือ "นาย" หรือผู้ใหญ่กว่า ซึ่งให้การอุปถัมภ์เท่านั้น ขณะเดียวกัน สิ่งที่ "เจ้า" "นาย" หรือ "ผู้ใหญ่" ทำมักจะเป็นสิ่งที่ถือว่าถูกต้อง หรือต้องถูกต้องเสมอทำให้บางครั้งแม้จะได้รับการปฏิบัติต่ออย่างไม่เป็นธรรมเพียงใดก็ต้องยอมรับให้เป็นสิ่งที่ชอบธรรม ความไม่เท่าเทียมของ

<sup>๑๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

สถานะหรือผลประโยชน์ถูกตีความว่าเท่าเทียม ทำให้ถูกมองว่าเป็นการมีลักษณะของจิตสำนึกที่ผิดพลาด (False Consciousness)<sup>11</sup> และมีลักษณะของวัฒนธรรมใต้อำนาจ (Subordinate Culture)<sup>12</sup> ซึ่งเป็นวัฒนธรรมการคิดแบบยอมจำนน อย่างไรก็ตาม แม้ภายหลังจากการเข้าสู่กระแสของระบบทุนนิยมโลก ภายหลังจากการลงนามในสนธิสัญญาบาวริงดังกล่าวและได้เข้าสู่ระบบการผลิตเพื่อขายยิ่งขึ้น เมื่อมีการเลิกทาสในปี พ.ศ. 2448 ซึ่งทำให้เกิดแรงงานเสรีซึ่งเดิมเคยเป็นทาสออกไปทำการผลิตข้าวในนาเช่า หรือที่หักร้างทางพงใหม่ และพัฒนาการรูปแบบการผลิตมาสู่การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า การผลิตเพื่อส่งออก จนถึงยุคการพัฒนาอุตสาหกรรมในปัจจุบัน ซึ่งอิทธิพลของโครงสร้างการปกครองแบบ 2 ชั้นชั้นดั้งเดิมน่าจะสูญสิ้นไปแล้ว นับแต่มีการเลิกทาสและปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังกล่าว แต่รูปแบบของความเชื่อเรื่องกรรมเก่า จิตสำนึกการยอมจำนน และความผูกพันกับระบบการอุปถัมภ์ยังคงปรากฏอยู่ในสังคมไทย โดยเฉพาะสังคมเกษตรกรในปัจจุบัน<sup>13</sup>

#### 2.2.1.2 ประวัติการรวมตัวของเกษตรกรไทย

ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาประวัติการรวมตัวของเกษตรกรไทยนั้น ควรแยกการศึกษาออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ ประวัติการรวมตัวของเกษตรกรในลักษณะที่เป็นธรรมชาติมีการริเริ่มจัดตั้งโดยอิสระจากรัฐ กับประวัติการรวมตัวของเกษตรกรอันเนื่องมาจากการไปเกี่ยวข้องของรัฐในการกำหนดรูปแบบองค์กร

<sup>11</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 91.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

<sup>13</sup> อคิน รพีพัฒน์, โครงสร้างสังคมไทยและปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกรในการพัฒนา, หน้า 7.



การกำหนดกรอบกฎหมายการริเริ่มหรืออื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนของวิวัฒนาการของการรวมตัวของทั้งสองลักษณะนี้ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์นี้ต่อไป

2.2.1.2.1 การรวมตัวอย่างเป็นธรรมชาติหรือไม่เป็นทางการ

ในสมัยโบราณแม้กลไกด้านอุดมการณ์ กลไกด้านการปราบปรามและการปกครองจะมีความเข้มแข็งเพียงใด ดังได้กล่าวมาแล้วแต่ไม่ใช่ว่าไพร่-ชาวนา ในยุคโบราณจะไม่มีปฏิกิริยาแสดงออกถึงความไม่พึงพอใจใด ๆ ต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อตนเอง มีผู้ศึกษาพบว่า ไพร่ชาวนามีวิธีการแสดงออกต่อสิ่งหรือสภาพการณ์ไม่พึงประสงค์ดังนี้

- วิธีการส่วนตัว โดยปกติมักจะเป็นวิธีการที่สงบในเชิงการพาตนเองหลีกเลี่ยง หรือเลี่ยงหลบไปจากปัญหา เช่น การแสวงหาความสุข เที่ยว เล่น กิน นอน หรือเล่นการพนัน เพื่อให้ลืมความทุกข์ยากความไม่เสมอภาคทางสังคม หรือเศรษฐกิจที่ได้รับ หรืออาจหนีเข้าป่า หนีไปบวชเป็นพระ หนีไปเป็นทาส เพื่อตอบโต้การถูกเกณฑ์แรงงานหรือความฉ้อฉล เป็นต้น<sup>14</sup>

- วิธีการรวมหมู่ เป็นปฏิกิริยาที่แสดงออกในรูปการต่อต้านแบบรวมหมู่หรือการกบฏที่เรียกกันว่า "กบฏชาวนา" ซึ่งในประวัติศาสตร์ได้เกิดขึ้นอย่างน้อย 13 ครั้ง ดังนี้

- 1) กบฏฉานพิเชียร - พ.ศ. 2124
- 2) กบฏธรรมเถียร - พ.ศ. 2237
- 3) กบฏบุญกว้าง - พ.ศ. 2241
- 4) กบฏเชียงแก้ว - พ.ศ. 2334

<sup>14</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนา-ชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเมืองร่วมสมัย, หน้า 30.

- 5) กบฏสาเกียดโง้ง - พ.ศ. 2358
- 6) กบฏพญาผาบเชียงใหม่ - พ.ศ. 2432
- 7) กบฏศึกสามโมก - ประมาณ พ.ศ. 2438
- 8) กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ - พ.ศ. 2445
- 9) กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน - พ.ศ. 2444-2445
- 10) กบฏผู้มีบุญภาคใต้ - พ.ศ. 2452-2454
- 11) กบฏเจ้าผู้มีบุญหนองหมากแก้ว - พ.ศ. 2467
- 12) กบฏหมอลำน้อยชาตา - พ.ศ. 2479
- 13) กบฏนายสีลา วงศ์สิน - พ.ศ. 2502<sup>15</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า กบฏชาวนาที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนใหญ่ได้ อ้างอิงและใช้อุดมการณ์ยุคพระศรีอารีย์คือ ยุคทอง (Golden Age) ที่อยู่ในอุดมคติ ของพุทธศาสนา ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการที่มนุษย์ล้วนมีความเสมอภาค ไม่เอารัศ เเอาเปรียบกันเป็นเครื่องมือในการปลุกกระดมให้ไพร่-ชาวนา เข้าร่วมการกบฏ การประสบความสำเร็จในการใช้กลไกดังกล่าว น่าจะถือได้ว่าผู้นำการกบฏมีความ เข้าใจถึงความปรารถนาที่จะหลีกเลี่ยงสภาพการกดขี่ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ที่เผชิญอยู่ในเวลานั้น ๆ ไปสู่สภาพการณ์ใหม่ที่เอื้ออำนวยให้สามารถใช้ชีวิตอย่าง มีความสุขยิ่งขึ้นของไพร่-ชาวนาเป็นอย่างดี

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แม้ความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงจะไม่ปรากฏขึ้น แต่ถือได้ว่าภายใต้ บรรยากาศการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ช่วยให้เกษตรกรโดยเฉพาะชาวนา สามารถมีช่องทางและพัฒนาวิธีการในการแก้ไขปัญหาให้แก่ตนเองมากกว่าในอดีต ที่อาจจะใช้วิธีการลุกฮือขึ้นเป็นกบฏ วิธีการใหม่ที่ชาวนาใช้คือการเรียกร้องต่อ ทางการ ทั้งการร้องเรียนเป็นการส่วนตัว และการรวมกลุ่มเฉพาะกิจขึ้นร้องเรียน

<sup>15</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนา ชาวไร่ แห่ง ประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์การเมืองร่วมสมัย, หน้า 32.

เช่น ในปี พ.ศ. 2492 ชาวนาจังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร และจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพมหานครได้รวมกลุ่มร้องเรียนรัฐบาลในเรื่องที่ดินของตนเองต้องตกเป็นของนายทุน เนื่องจากสัญญาซื้อขายที่ดินที่สุจริตสภาได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ขึ้นใช้บังคับ<sup>16</sup> หรือในปี 2510-2511 ชาวนาอำเภอทุ่งสาน จังหวัดพิษณุโลก ได้ร่วมกันร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง ข้าราชการทุจริตเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินนิคมสร้างตนเอง<sup>17</sup> ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาออกเหนือจากการรวมกลุ่มในรูปแบบสถาบันเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรซึ่งอยู่ภายใต้การสนับสนุนและความคุ้มครองโดยรัฐแล้ว ความพยายามแสดงออกเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม การช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาจากรัฐทั้งในรูปแบบตัวและรวมหมู่ดังกล่าว แม้จะเกิดขึ้นอยู่เป็นระยะ ๆ ก็ยังไม่สามารถช่วยให้เกษตรกรสามารถพัฒนาหรือยกระดับการร้องเรียนดังกล่าวขึ้นสู่ระดับ "สถาบัน" ได้<sup>18</sup> กล่าวคือ มีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นมีการบริหารจัดการ จัดระเบียบภายในกลุ่มและติดตามปัญหาที่เรียกร้องอย่างต่อเนื่องเป็นระบบได้ แต่ถึงกระนั้น ประสบการณ์ความล้มเหลวในการเรียกร้องและการไม่ได้รับการใส่ใจในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ต่อกรณีปัญหาที่เรียกร้องที่เกษตรกรได้รับซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทำให้เกษตรกรได้เรียนรู้ที่จะช่วยเหลือตนเองและเพื่อนร่วมอาชีพกันเอง โดยการรวมกลุ่มเกษตรกรในระดับต่าง ๆ ให้มีความเข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรกรเอง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากฝ่ายรัฐพยายามที่จะแยกสลายตลอดจนปราบปรามอย่างรุนแรงมาโดยตลอด ด้วยความหวาดระแวงว่าการรวมกลุ่มของเกษตรกรจะเป็นภัยต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของรัฐ การกระทำดังกล่าวของฝ่ายรัฐ

---

<sup>16</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์การเมืองร่วมสมัย, หน้า 43.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างยุคสมัยของจอมพล ป.พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ตามลำดับ ซึ่งทำให้พัฒนาการของกลุ่มอาชีพเกษตรกรที่ไม่อิงกับทางราชการ ไม่สามารถพัฒนาองค์ของกลุ่มขึ้นมาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองของไทยได้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา<sup>10</sup>

ต่อมา ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประชาชนโดยทั่วไปได้รับเสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุม การรวมกลุ่ม ฯลฯ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้เกิดปรากฏการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นอย่างมากมายพร้อมไปกับกิจกรรมทางการเมืองรูปแบบต่าง ๆ เช่น การชุมนุม เดินขบวน เรียกร้อง ฯลฯ โดยกลุ่มต่าง ๆ ด้วยความถี่สูงมาก สำหรับเกษตรกรนั้น ด้วยความต้องการดั้งเดิมและประสบการณ์ความล้มเหลว ในการเรียกร้องที่ขาดความต่อเนื่องและขาดสถาบันกลุ่มอย่างแท้จริง ประกอบกับการเผยแพร่แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรการรวมตัวโดยนิตินักศึกษา ในพื้นที่ชนบท ทำให้เกษตรกรได้ร่วมกันจัดตั้ง "สหพันธ์ชาวนา ชาวไร่ แห่งประเทศไทย" ขึ้นเป็นองค์กรของเกษตรกรระดับชาติ ซึ่งไม่อิงรูปแบบหรือกลไกรัฐใด ๆ ขึ้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 ที่กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เบื้องต้น 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่
- 2) เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวนา

ชาวไร่

3) เพื่อให้ชาวนา ชาวไร่ เข้าใจเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา (ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นที่กลุ่มชาวนาชาวไร่ เรียกร้องอยู่ในขณะนั้น)

<sup>10</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวนิช, "รายงานเสนอสมามคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิ Friedrich Ebert เรื่อง แนวคิดและมาตรการในการเสริมสร้างบทบาทของกลุ่มในระบอบปกครองแบบประชาธิปไตย (โครงการวิจัยเรื่องประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนา)", 2526 (อัครสาเนา).

สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย มีจำนวนสมาชิกเริ่มแรกเพียงประมาณ 200 ครอบครัว และกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางเท่านั้น ต่อมาภายหลังจากที่ชาวนาชาวไร่ในภาคเหนือได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ภาคเหนือขึ้นโดยมีสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และขยายกิจกรรมและการรับสมาชิกออกไปทั่วประเทศ ทำให้มีจำนวนสมาชิกทั่วประเทศสูงสุดถึง 1.5 ล้านครอบครัว ครอบคลุมเกษตรกรรมสมาชิกในพื้นที่ 41 จังหวัด ในขณะที่ระหว่างนั้น (ข้อมูลปี พ.ศ. 2516) จำนวนสหกรณ์ทั่วประเทศมีจำนวนเพียง 1,076 สหกรณ์ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 717,521 ราย เท่านั้น<sup>20</sup>

นอกจากนี้ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ได้เตรียมการก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นชาวนาและนิสิต นักศึกษา จังหวัดละ 10 คน และมีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

- 1) ประสานงานช่วยเหลือชาวนาชาวไร่
- 2) รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับความ

เดือดร้อนของชาวนา ชาวไร่ เพื่อเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไป<sup>21</sup>

ความพยายามก่อตั้งเครือข่ายของสหพันธ์ฯ ในระดับจังหวัดดังกล่าวไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ประสบความสำเร็จเพียงใด แต่บรรยากาศในช่วงครึ่งปีแรกของ พ.ศ. 2518 นั้นได้ปรากฏการชุมนุมของชาวนาชาวไร่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างกว้างขวาง และบ่อยครั้ง มีการเสนอข้อเรียกร้องของการชุมนุมซึ่งมุ่งโดยตรงต่อการกดดันรัฐบาลให้ปฏิบัติตาม โดยในระยะหลังสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ได้ร่วมมือกับนิสิต นักศึกษา และ

---

<sup>20</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์การเมืองร่วมสมัย, หน้า 60.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

กรรมกรเพื่อช่วยเหลือกันและกัน ในลักษณะ "กลุ่มสามประสาน" ทำให้การเรียกร้องมีพลังมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันได้มีการกล่าวหาว่านิสิต นักศึกษา ที่ไปร่วมกับชาวนาชาวไร่ เข้าไปปลุกกระดมให้ชาวนาชาวไร่เป็นคอมมิวนิสต์ และเริ่มมีการลอบสังหารผู้นำชาวนาชาวไร่ เป็นระยะ ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้ในที่สุดสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยต้องค่อย ๆ สลายตัวไป ซึ่งการสิ้นสุดของขบวนการสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยนั้นน่าจะถือเอาการถูกลอบสังหารของผู้นำคนสุดท้ายของสหพันธ์ฯ (นายจำรัส ม่วงยาม) ในวันที่ 21 มกราคม 2522<sup>22</sup> เป็นสำคัญ

ภายหลังการสลายตัวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยดังกล่าวแล้ว ก็ไม่เคยปรากฏว่า เกษตรกรไทยสามารถพัฒนาการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการในลักษณะสถาบันขึ้นถึงระดับชาติแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันของเกษตรกรในบางพื้นที่ของประเทศที่ค่อนข้างมีระบบระเบียบภายในกลุ่มและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ยังพอมีปรากฏอยู่บ้าง เช่น กรณีของสมัชชากลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (ส.ก.ย.อ.) ซึ่งนับว่าเป็นกรณีที่น่าศึกษาไม่น้อย

จุดน่าสังเกตประการหนึ่งของการรวมกลุ่มในลักษณะที่ไม่เป็นทางการที่กล่าวมาแล้วคือ กลุ่มยังไม่สามารถ (หรือยังไม่มีโอกาส) ที่จะพัฒนาบทบาทของกลุ่มขึ้นมาให้มีกิจกรรมในด้านการร่วมกันผลิตการแปรรูปหรือแม้แต่ด้านการตลาด เพื่อประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่มอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด บทบาทหลักของกลุ่มจึงยังคงเป็นเพียงบทบาทในการพิทักษ์ปกป้องหรือเรียกร้องประโยชน์ให้แก่เกษตรกรสมาชิกในประเด็นปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า เท่านั้น (ผู้วิจัย)

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

## 2.2.1.2.2 การรวมตัวอย่างเป็นทางการ

### 2.2.1.2.2.1 พัฒนาการของสหกรณ์การเกษตร

จุดกำเนิดของการรวมตัวอย่างเป็นทางการของไทย มีขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2459 เมื่อรัฐบาลในสมัยนั้น ได้ริเริ่มการก่อตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้นเป็นแห่งแรกในชื่อ "สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้" ที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก โดยมีสมาชิกเริ่มแรกเป็นชาวนาจำนวนเพียง 16 คน มีทุนดำเนินการเริ่มต้นจากการกู้ยืมแบงก์สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน) ซึ่งปรากฏว่าประสบความสำเร็จพอสมควร รัฐบาลจึงได้ขยายงานก่อตั้งสหกรณ์หาทุนลักษณะเดียวกันออกไปยังจังหวัดลพบุรี อโยธยา และจังหวัดอื่น ๆ โดยลำดับ

การจัดตั้งการดำเนินการและความคุ้มครองของรัฐในระยะแรกนี้ อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 กล่าวคือ สหกรณ์ในระยะนี้ต้องอยู่ในรูปสมาคมไปก่อน เนื่องจากรัฐบาลยังลังเลที่จะตรากฎหมายสหกรณ์โดยตรงออกมาบังคับใช้ โดยหน่วยงานรัฐที่ดูแลด้านการจดทะเบียนสหกรณ์และกำหนดเงื่อนไขการจดทะเบียนสหกรณ์ ได้แก่ กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) การที่ยังไม่มีกฎหมายสหกรณ์โดยตรง ทำให้ขาดรายละเอียดและกลไกสำคัญสำหรับการพัฒนาสหกรณ์ในระยะนี้พอสมควร เช่น ไม่มีการกำหนดโดยชัดแจ้งว่า สหกรณ์ลักษณะใดบ้างที่สามารถจะจดทะเบียนได้ และจะสามารถจดทะเบียนรวมกันเป็นองค์กรสหกรณ์ชั้นสูง เช่น สหภาพสหกรณ์ได้อย่างไรหรือไม่ เป็นต้น<sup>23</sup>

<sup>23</sup> โสภณ ดวงสวัสดิ์, ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2459-2525), เอกสารคำบรรยาย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, (อัคราเนา).

พัฒนาการของงานสหกรณ์ ได้มาถึงจุดการ

เปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง ในช่วง พ.ศ. 2512-2514 โดยรัฐบาลได้มีนโยบายให้ควบสหกรณ์หาทุนขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่จำนวนมากเข้าเป็นสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีจำนวนสมาชิกและทุนมากขึ้น ทำให้จำนวนสหกรณ์ทั่วประเทศลดลงเหลือเพียง 1,498 แห่ง โดยในจำนวนนี้เป็นสหกรณ์การเกษตร จำนวน 401 สหกรณ์ ในปีต่อมา (พ.ศ. 2515) ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านหน่วยงานผู้รับผิดชอบงานสหกรณ์อีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ได้มีการยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติลง และให้กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ และสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ยุบรวมกันเข้าเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อรับผิดชอบดูแลงานสหกรณ์โดยตรงแต่เพียงหน่วยงานเดียว การเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านตัวสหกรณ์เองและหน่วยงานรัฐ ผู้ดูแลรับผิดชอบดังกล่าว ได้รับการคงสภาพไว้เช่นนี้มาโดยตลอดจนกระทั่งทุกวันนี้

พัฒนาการของงานสหกรณ์นับแต่เริ่มจัดตั้ง จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2475 เป็นไปอย่างเชื่องช้าและเต็มไปด้วยความระมัดระวัง โดยจะเห็นได้จากจำนวนสหกรณ์ทั่วทั้งประเทศ นับถึง พ.ศ. 2471 มีเพียง 191 สหกรณ์ (สมาคม) เท่านั้น และเป็นสหกรณ์หาทุนเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลคณะราษฎรมีนโยบายสนับสนุนงานสหกรณ์อย่างมาก สหกรณ์จึงเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านจำนวนสหกรณ์และประเภทสหกรณ์ ซึ่งมีความหลากหลายขึ้น (เช่น เกิดสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ที่ดิน เป็นต้น) ช่วงระยะเวลาระหว่างนี้ จึงเป็นระยะเวลาแห่งการเฟื่องฟูของสหกรณ์ กล่าวคือ มีจำนวนสหกรณ์ทั่วประเทศสูงสุด คือ 10,338 แห่ง จำแนกได้เป็น 22 ประเภท อยู่ในพื้นที่ 63 จังหวัดทั่วประเทศ และในช่วงท้ายของระยะเวลานี้ คือ พ.ศ. 2495 (สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม) ได้มีการยกฐานะงานสหกรณ์ขึ้นเป็นกระทรวงสหกรณ์



ระยะเวลาต่อมา คือ ระหว่าง พ.ศ. 2497 ถึง 2511 ซึ่งเป็นปีที่มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ขึ้นใช้บังคับ แทนฉบับเดิม เป็นช่วงเวลาที่พัฒนาการของสหกรณ์อยู่ในระยะการทรงตัว จำนวนสหกรณ์ที่มีอยู่ในช่วงท้ายของช่วงระยะเวลาก่อนกับช่วงแรกของระยะเวลานี้ไม่แตกต่างกันมากนัก และในช่วงนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานสหกรณ์อีกครั้งหนึ่งคือ มีการยุบกระทรวงสหกรณ์ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นใหม่ นอกจากนี้ สหกรณ์การเกษตรก็ได้ก่อกำเนิดขึ้น ใน พ.ศ. 2512 ในรูปสหกรณ์เครดิตที่อำเภอปากช่องจังหวัดนครราชสีมา และต่อจากนั้นก็ได้ขยายออกไปยังจังหวัดขอนแก่น ฉะเชิงเทรา ระยอง ฯลฯ โดยลำดับ

พัฒนาการของสหกรณ์ ได้มาถึงจุดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง ในช่วง พ.ศ. 2512-2514 โดยรัฐบาลได้มีนโยบายให้ควบสหกรณ์หาทุนขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่จำนวนมากเข้าเป็นสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีจำนวนสมาชิกและทุนมากขึ้นทำให้จำนวนสหกรณ์ทั่วประเทศลดลงเหลือเพียง 1,498 แห่ง โดยในจำนวนนี้เป็นสหกรณ์การเกษตร จำนวน 401 สหกรณ์ ในปีต่อมา (พ.ศ. 2515) ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านหน่วยงานผู้รับผิดชอบงานสหกรณ์อีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือได้มีการยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติลง และให้กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ และสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ยุบรวมกันเข้าเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อรับผิดชอบดูแลงานสหกรณ์โดยตรงแต่เพียงหน่วยงานเดียว การเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านตัวสหกรณ์เองและหน่วยงานรัฐ ผู้ดูแลรับผิดชอบดังกล่าวได้รับการคงสภาพไว้เช่นนี้มาโดยตลอดจนกระทั่งทุกวันนี้

### 2.2.1.2.2.2 พัฒนาการของกลุ่มเกษตรกร

กลุ่มเกษตรกรเป็นรูปแบบสถาบันหลักของเกษตรกรอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งได้ก่อกำเนิดขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2498 ในชื่อของ "กลุ่มชาวนา" โดยได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลในการรวมกลุ่ม และให้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 เมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับการจัดตั้งขึ้น จึงได้เปลี่ยนชื่อกลุ่มชาวนาเป็นชื่อ "กลุ่มเกษตรกร"<sup>24</sup> แต่ยังไม่ได้รับการยกฐานะเป็น องค์การนิติบุคคลแต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 ออกใช้บังคับในลักษณะบทบัญญัติเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 โดยมีสาระสำคัญให้มีกลุ่มเกษตรกรและให้สามารถจดทะเบียนเป็น นิติบุคคลเพื่อจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างคล่องตัว และเป็นบันไดขั้นแรก ของการพัฒนาการไปสู่การเป็นสหกรณ์การเกษตรในลำดับต่อไป โดยในส่วน รายละเอียดของการจัดตั้งการบริหาร การควบคุมกำกับดูแลของรัฐและอื่น ๆ นั้น เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 และกฎหมายลำดับรอง ตลอดจนคำสั่งทางบริหารอื่น ๆ ทำให้กลุ่มเกษตรกรสามารถดำรงอยู่ได้จนกระทั่ง บัดนี้

นอกเหนือจากพัฒนาการ การรวมตัวในรูปแบบสถาบันหลัก 2 ลักษณะดังกล่าวแล้ว เกษตรกรไทยยังได้มีการรวมตัวอย่างเป็นทางการ ในรูปแบบอื่น ๆ อีก เช่น ในรูปสมาคมและมูลนิธิ ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ พระราชบัญญัติสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 และกลุ่ม ลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือการรวมกลุ่มเกษตรกร โดยมีได้มุ่งวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยตรง เช่น เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคง การสาธารณสุข และอื่น ๆ โดยกระทรวง อื่น ๆ ก็มีปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก ดังจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

<sup>24</sup> โครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย และผ่าวิวิจัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สภาการเกษตร, (กรุงเทพฯ : กัญยาน, 2537), หน้า 60.

## 2.2.2 รูปแบบการรวมตัวของเกษตรกรไทยในปัจจุบัน

ก่อนที่จะกล่าวถึงองค์การการรวมตัวของเกษตรกรไทย ในรายละเอียดแต่ละลักษณะองค์การนั้น เห็นว่า ควรจะได้กล่าวถึงลักษณะการ จำแนกประเภทขององค์การดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิเคราะห์ ในบทต่อ ๆ ไป ซึ่งจากการศึกษาเห็นว่า การจัดจำแนกประเภทดังกล่าว สามารถกระทำได้ดังนี้

### 2.2.2.1 การจำแนกประเภทขององค์กรของเกษตรกร

2.2.2.1.1 การจำแนกตามความเป็นทางการในการ ก่อตั้ง

การจำแนกโดยวิธีนี้จะยึดถือลักษณะการก่อตั้ง องค์การของเกษตรกรนั้น ๆ ว่า เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบกฎเกณฑ์ใด ๆ ของทางราชการหรือไม่ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า องค์การนั้น ๆ เป็น องค์การทางการหรือไม่

ก) องค์การรวมตัวอย่างเป็นทางการ จากการ ศึกษาพบว่าการจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้เป็นไป หรืออยู่ภายใต้กฎหมาย 2 ลักษณะ คือ

#### 1) กฎหมายทั่วไป หมายถึง ประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 23 ว่าด้วยสมาคม ประกอบกับพระราช บัญญัติสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 อันเป็นกฎหมายซึ่งกำหนดระเบียบ วิธีการจดทะเบียนสมาคมและให้อำนาจสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ รับผิดชอบได้ นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะ 2 หมวด 2 ว่าด้วยมูลนิธิอีกด้วย องค์การการรวมตัวของเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นอย่าง เป็นทางการภายใต้กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ องค์กรในรูปแบบสมาคม และมูลนิธิ ดังจะ ได้กล่าวต่อไป

2) กฎหมายเฉพาะ หมายถึง กฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ ในการจัดตั้งการบริหาร-จัดการ การควบคุม กำกับ ดูแล การรับรองสถานะทางกฎหมาย ฯลฯ ขององค์กรประเภทใดประเภทหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 และ 141 สำหรับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ น่าจะถือได้ว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เองก็น่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการรวมกลุ่ม การจัดระเบียบและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในส่วนภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล สำหรับเกษตรกรชาวไร่อ้อยได้ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 สำหรับกรณีของชาวสวนยาง

ข) องค์กรการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการ ก่อกำเนิดขององค์กรในลักษณะนี้ปกติจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติ โดยความสมัครใจของเกษตรกรเองและไม่จัดตั้งอย่างเป็นทางการกับทางราชการ หรืออิงรูปแบบขององค์กรที่ทางราชการกำหนดแต่อย่างใด นอกจากนี้ มักจะไม่ปรากฏว่าองค์กรในลักษณะนี้สามารถจัดระเบียบภายใน ในแนวตั้ง (Vertical) ได้อย่างซับซ้อนมากนัก แต่ก็ปรากฏว่าบางองค์กรสามารถขยายองค์กรในแนวราบ (Horizontal) อย่างได้ผลพอสมควร ดังเช่นกรณีของกลุ่มสมัชชากลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกอ.) ในปัจจุบัน เป็นต้น

2.2.2.1.2 การจำแนกตามลักษณะการริเริ่มในการก่อตั้ง

โดยวิธีนี้จะพิจารณาว่า การก่อตั้งองค์กรของเกษตรกรนั้น ๆ เกิดขึ้นจากการริเริ่มของเกษตรกรเอง หรือกลไกรัฐเข้าไปกำหนด หรือผลักดันให้เกิดการรวมตัวขึ้น ดังนั้น จึงจะมีองค์กรซึ่งจำแนกตามเกณฑ์นี้ 2 ลักษณะ คือ

ก) องค์กรที่เกิดจากการก่อตั้ง หรือผลักดัน โดยรัฐ (Top Down Approach) ได้แก่ องค์กรของเกษตรกรซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม กฎหมายเฉพาะ หรือโดยคำสั่งของฝ่ายบริหารผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งไม่เพียงแต่ส่วนราชการในกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น หากแต่ส่วนราชการอื่น เช่น กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยเอง ก็มีการก่อตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร (แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงทาง เศรษฐกิจแต่อย่างใด) เช่น การมีกลุ่มแม่บ้าน กลุ่ม อพป. กลุ่มลูกเสื่อชาวบ้าน กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ เป็นต้น สำหรับกลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตรนั้น น่าจะอนุโลมให้จัดอยู่ในประเภทนี้ด้วย แม้จะเป็นกลุ่มของ เกษตรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐวิสาหกิจก็ตาม

การพิจารณาว่า องค์กรใดได้จัดตั้งขึ้น ตามวิธีนี้หรือไม่ ต้องดูที่ข้อเท็จจริงในการก่อตั้งว่า การริเริ่มและการรวมตัว ก่อตั้งนั้น แท้จริงแล้วเกิดมาจากฝ่ายใด ดังนั้น สมาคมหรือมูลนิธิของเกษตรกร ต่าง ๆ สหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรเอง จึงอาจเป็นได้ทั้งองค์กรที่จัดตั้ง แบบ Top Down Approach หรือ Bottom Up Approach

ข) องค์กรที่ก่อตั้งโดยฝ่ายเกษตรกรเอง โดยแท้ (Bottom Up Approach) องค์กรลักษณะนี้จะก่อตั้งขึ้นโดยความคิดริเริ่ม และพยายามของเกษตรกรเอง เป็นการรวมตัวที่เกิดจากเบื้องล่าง มิใช่มาจาก เบื้องบน (กฎหมายหรือการผลักดันโดยกลไกรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง) องค์กรที่จัดตั้ง ตามวิธีทางนี้ที่สุดแล้ว อาจจัดระเบียบจัดตั้งอย่างเป็นทางการในรูปสหกรณ์ กลุ่ม เกษตรกร สมาคม มูลนิธิ หรือไม่จัดระเบียบและคงสภาพเป็นกลุ่มไม่เป็นทางการ ต่อไป การจัดตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยที่สลายตัวไปแล้วหรือสมัชชา กลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน นับได้ว่าเป็นตัวอย่างของการรวมกลุ่มในลักษณะนี้

## 2.2.2.2 องค์การรวมตัวของเกษตรกรไทยในปัจจุบัน

### 2.2.2.2.1 สหกรณ์การเกษตร

แม้จะได้กล่าวไว้ในเนื้อหาส่วนที่ว่าด้วยพัฒนาการของสหกรณ์การเกษตรว่า ได้มีการเริ่มจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2512 ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วต้องนับว่าสหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์ประเภทที่มีพัฒนาการมายาวนานที่สุดในประเทศไทย คือ นับแต่การเริ่มวางรากฐานสหกรณ์ในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2459 เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรก็คือ ผลพวงของการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาสหกรณ์หลัก ซึ่งเกี่ยวข้องกับเกษตรกรมากที่สุด ได้แก่ สหกรณ์หาทุน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ขาดความเข้มแข็ง และมีขนาดเล็ก ไปสู่การเป็นสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ ที่สอดคล้องต่อความจำเป็นของเกษตรกร และพัฒนาการของสหกรณ์การเกษตรอย่างแท้จริง

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 นั้น ได้จำแนกประเภทของสหกรณ์ทั้งหมดในประเทศไทย ตามหลักการรับผิดชอบต่อหนี้สินของสหกรณ์ไว้ 2 ประเภท คือ สหกรณ์ จำกัด (สหกรณ์ซึ่งสมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้น ที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ) และสหกรณ์ไม่จำกัด (สหกรณ์ซึ่งสมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันในหนี้ทั้งปวงของสหกรณ์โดยไม่จำกัด) (มาตรา 8) แต่ปัจจุบัน กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ได้กำหนดประเภทของสหกรณ์ ซึ่งนายทะเบียนสามารถรับจดทะเบียนได้ไว้ 6 ประเภท คือ

- สหกรณ์การเกษตร
- สหกรณ์ประมง
- สหกรณ์นิคม
- สหกรณ์บริการ
- สหกรณ์ร้านค้า
- สหกรณ์ออมทรัพย์

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึง โครงสร้างและวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ทั้ง 6 ประเภทแล้ว มีเพียงสหกรณ์การ เกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคม เท่านั้น ที่เป็นสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับ เกษตรกร แต่เมื่อจะพิจารณาเฉพาะสหกรณ์การเกษตรแล้ว สามารถจำแนก ประเภทของสหกรณ์การเกษตรได้ ดังนี้

ก) สหกรณ์การเกษตรทั่วไป คือ สหกรณ์การเกษตรระดับพื้นฐาน (อำเภอ) ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริม สหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการดำเนินงานแบบเอนกประสงค์และมี ฐานสมาชิกหลากหลายกลุ่มอาชีพ และเป็นประเภทที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ จัดตั้งขึ้นในทุกอำเภอทั่วประเทศ

ข) สหกรณ์การเกษตรในเขตพัฒนา คือ สหกรณ์การเกษตรประเภทที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์พิเศษ เพิ่มเติมจากวัตถุประสงค์การมีสหกรณ์การเกษตรตามปกติ จึงเป็นสหกรณ์การ เกษตรที่ลักษณะ เกิดขึ้นโดยโครงการร่วมกันระหว่างส่วนราชการอื่น กับกรม ส่งเสริมสหกรณ์ เช่น สหกรณ์การเกษตรของกองกำลังรักษาความปลอดภัยกลาง (กรป.กลาง) กองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงของ ประเทศ เป็นเหตุผลสำคัญในการก่อตั้ง สหกรณ์การเกษตรในเขตเร่งรัดพัฒนา ชนบท ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) หรือสหกรณ์การเกษตรปฏิรูป ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น สหกรณ์เหล่านี้จะจัดตั้ง ในลักษณะหมู่บ้านสหกรณ์ และอยู่ภายใต้การดูแลและแนะนำของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เช่นเดียวกัน

ค) สหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษ เป็น สหกรณ์การเกษตรที่จัดตั้งขึ้นตามกลุ่มอาชีพเฉพาะของเกษตรกร ดำเนินธุรกิจ ที่เกี่ยวกับผลิตผล หรือผลิตภัณฑ์เฉพาะอย่าง ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้จัดตั้ง ขึ้นเป็นพิเศษ สหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษนี้ อาจได้รับการจำแนกได้ ดังนี้

1) กลุ่มผู้ผลิตหรือผู้ปลูก เช่น  
สหกรณ์ผู้ผลิต ดอกไม้ประดับแห่งประเทศไทย สหกรณ์ผู้ผลิตไບยาสูบ เป็นต้น

2) กลุ่มชาวไร่-ชาวนา เช่น  
สหกรณ์การเกษตรสวนส้มบางมด สหกรณ์ชาวไร่อ้อย สหกรณ์ชาวสวนคำเนินสะตวก  
 เป็นต้น

3) กลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ เช่น สหกรณ์  
โคนม สหกรณ์ผู้เลี้ยงกระต่าย เป็นต้น

#### 2.2.2.2.1.1 โครงสร้างสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร ซึ่งได้รับการจดทะเบียน  
จากนายทะเบียนแล้วจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติ  
สหกรณ์ พ.ศ. 2511) และมีโครงสร้างขององค์กร ดังต่อไปนี้

ก) โครงสร้างภายใน หมายถึง  
โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตรที่จำเป็นต้องมีอยู่ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ  
สหกรณ์ พ.ศ. 2511 ซึ่งประกอบด้วย

1) สมาชิก เนื่องจากโดยปกติแล้ว  
สหกรณ์การเกษตรในระดับพื้นฐานที่สุดนั้นมีแดนสหกรณ์ค่อนข้างกว้างขวาง  
กล่าวคือ ครอบคลุมอำเภอทั้งอำเภอ จึงต้องนำระบบกลุ่มสมาชิกมาใช้ในการ  
ควบคุม ให้บริการและเชื่อมโยงสมาชิกเข้าสู่องค์กร โดยกลุ่มสมาชิกหนึ่ง ๆ  
จะต้องประกอบด้วยเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่คล้ายคลึงกัน และมี  
ถิ่นฐานใกล้เคียงกัน ดังนั้น เกษตรกรใด ๆ ที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์  
การเกษตร จะต้องแสดงคุณสมบัติตามที่กำหนด และเสนอตัวให้กลุ่มสมาชิกรับรอง  
หรือตั้งกลุ่มสมาชิกขึ้นใหม่ ภายหลังจากได้รับการรับรองจากกลุ่มฯ หรือมีกลุ่ม  
ขึ้นใหม่ โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จึงจะได้รับการเสนอให้คณะกรรมการกลุ่ม  
สหกรณ์การเกษตรนั้น ๆ พิจารณา รับเข้าเป็นสมาชิก หลังจากได้รับการรับเข้า  
เป็นสมาชิก โดยคณะกรรมการฯ แล้ว สมาชิกนั้น ๆ จะต้องชำระค่าหุ้นอย่างน้อย  
1 หุ้น แต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด (มาตรา 11(3))



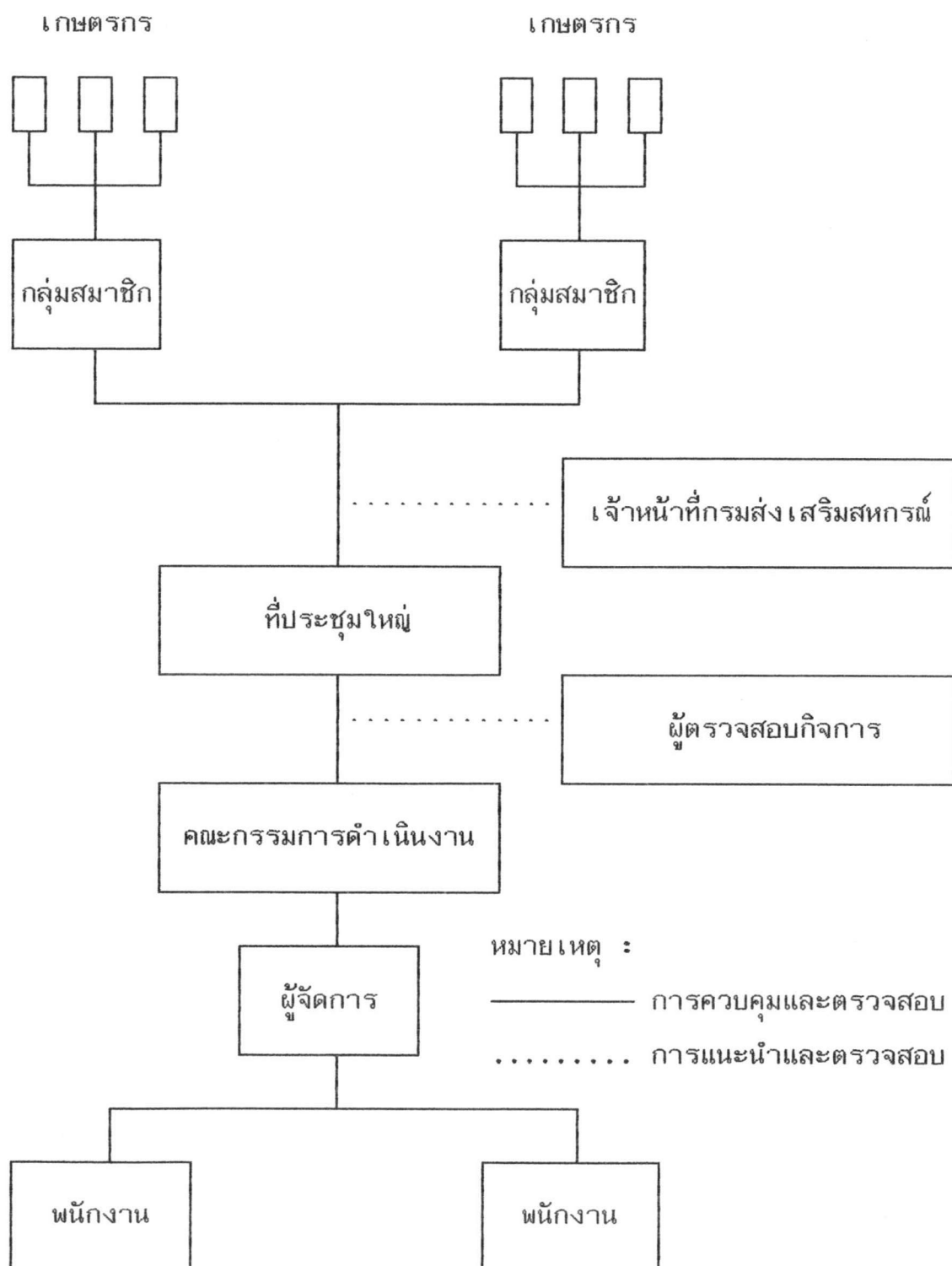
2) คณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ จะต้องมียุทธศาสตร์การดำเนินงานของสหกรณ์คณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก (มาตรา 24) คณะกรรมการฯ นี้ จะต้องพยายามดำเนินงานของสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ภายใต้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และแนวทางที่กำหนดไว้โดยกฎหมายสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์ และมติของที่ประชุมใหญ่ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของสหกรณ์ต่อบุคคลภายนอกด้วย (มาตราเดียวกัน)

3) ผู้จัดการและพนักงานของสหกรณ์ เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งและจัดจ้าง โดยคณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ ตามอำนาจที่ให้ไว้ในมาตรา 24 บุคคลเหล่านี้ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย การมอบหมาย และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ ดังนั้น โดยหลักการแล้วจะเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ มีมนุษยสัมพันธ์ สามารถประสานงานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้จัดการสหกรณ์ จึงนับว่าบุคคลเหล่านี้เป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินงานของสหกรณ์ฯ

4) ผู้ตรวจสอบกิจการ คือ บุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งเป็นสมาชิกหรือบุคคลภายนอกซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ ให้ดำเนินการตรวจสอบการดำเนินกิจการของสหกรณ์แล้ว จัดทำรายงานเสนอที่ประชุมใหญ่ (มาตรา 25) ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ตรวจสอบกิจการจะมีบทบาทในการช่วยคณะกรรมการดำเนินงานตรวจสอบดูแลรายละเอียดเกี่ยวกับการเงิน และการบัญชี จึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่ดีของคณะกรรมการฯ ในการควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการและพนักงานสหกรณ์ฝ่ายต่าง ๆ

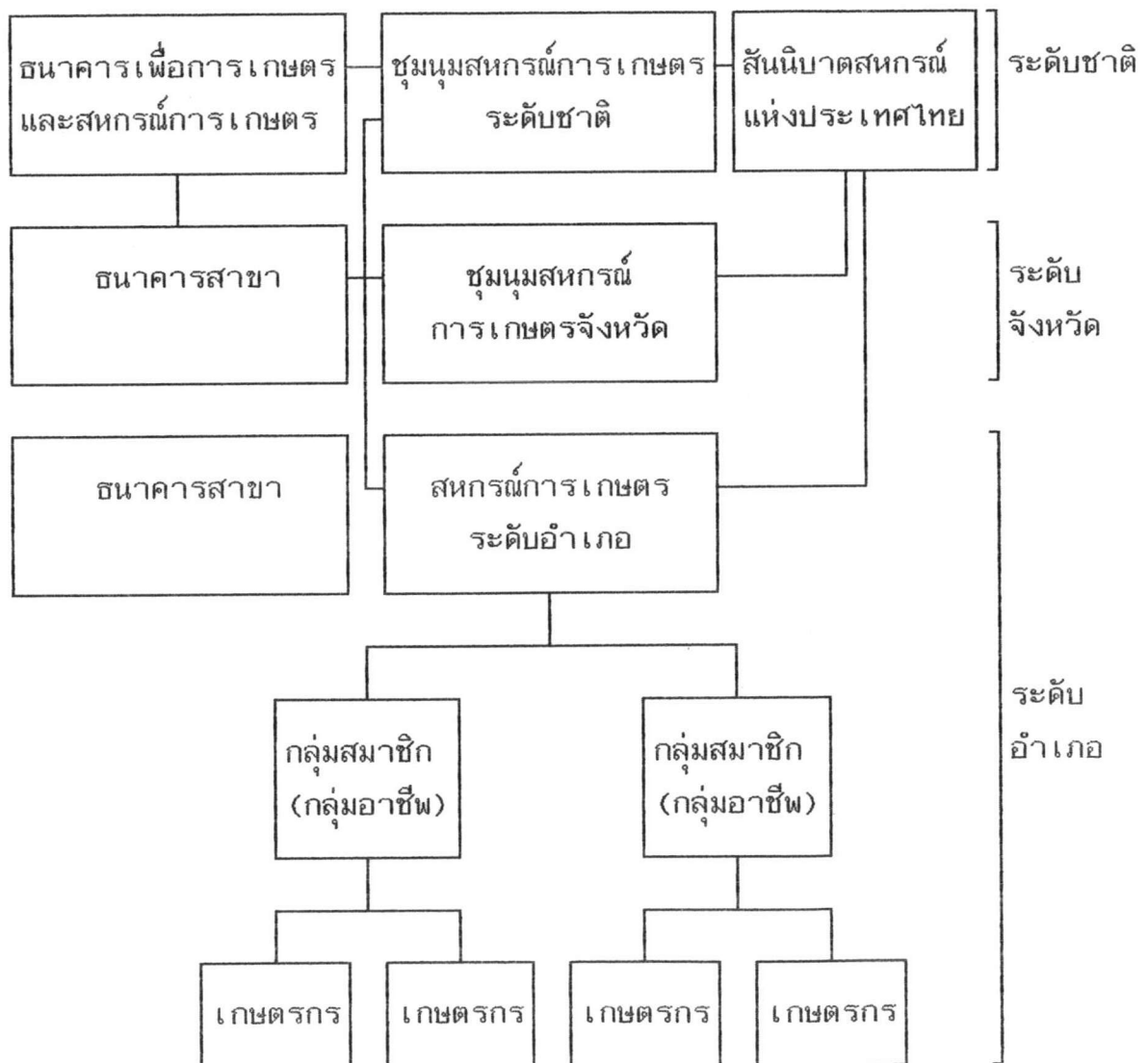
5) เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ มีทั้งผู้ที่ประจำอยู่ในท้องถิ่นที่สหกรณ์ตั้งอยู่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ สหกรณ์อำเภอ สหกรณ์จังหวัด และเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่ไปตรวจเยี่ยม แนะนำเป็นครั้งคราว เจ้าหน้าที่เหล่านี้ มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าไปให้คำแนะนำช่วยเหลือด้านต่าง ๆ รวมทั้งตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายสหกรณ์ และนโยบายรัฐบาล

โครงสร้างภายในของสหกรณ์การเกษตรดังกล่าวมานั้น อาจแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างภายในของสหกรณ์การเกษตร

ข) โครงสร้างภายนอก หมายถึง โครงสร้างภายนอกของสหกรณ์การเกษตรที่จะกล่าวถึงนี้ หมายถึง ความเชื่อมโยงของสหกรณ์การเกษตร ที่มีต่อองค์กรของสหกรณ์การเกษตรระดับอื่น ในรูปของ ขบวนการสหกรณ์ ภายใต้การกำหนดของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ซึ่งบทบัญญัติในส่วนที่ 3 ว่าด้วยชุมนุมสหกรณ์ และส่วนที่ 6 ว่าด้วยสันนิบาตสหกรณ์ ได้เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการรวมตัวกันในแนวดิ่ง เป็นขบวนการดังกล่าวนี้ โครงสร้างภายนอกดังกล่าวนี้ สามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างภายนอกของสหกรณ์การเกษตร

## 1) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร มีอยู่

2 ระดับ คือ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัดและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับชาติ มีความสัมพันธ์กันในแนวตั้ง คือ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอในเขตจังหวัด และสหกรณ์การเกษตรทุกระดับเป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับชาติ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 3 ชุมนุม คือ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย จำกัด และชุมนุมสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกร จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ทุกระดับจะต้องมีลักษณะเป็นสหกรณ์จำกัด และเป็นนิติบุคคล (มาตรา 77) มีโครงสร้างและรูปแบบการบริหารองค์กรในแต่ละระดับคล้ายคลึงกับโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นองค์กรพื้นฐานนั่นเอง (มาตรา 79) ส่วนกิจกรรมที่มีต่อกันนั้นอยู่ในรูปของการรวบรวมผลผลิต เพื่อการจัดจำหน่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ การจัดบริการแปรรูปผลผลิตแก่สมาชิก รวมทั้งการให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น ด้านวิชาการ การจัดหาปัจจัยการผลิต การบำรุงดิน เป็นต้น

## 2) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

เป็นองค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ของประเทศไทย คือ มีสหกรณ์ทุก ๆ แห่ง และทุกประเภทในประเทศเป็นสมาชิก มีฐานะเป็นนิติบุคคลและสมาชิก มีส่วนร่วมในการบริหารโดยผ่านที่ประชุมใหญ่ ซึ่งเลือกคณะกรรมการขึ้นบริหาร สันนิบาตสหกรณ์มีหน้าที่ดำเนินการสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ทุกประเภท โดยการให้บริการวิชาการ การศึกษาอบรม การจัดซื้อ จัดหา จำหน่าย เพื่อประโยชน์ของสหกรณ์สมาชิก รวมทั้งดำเนินการติดต่อกับองค์การระหว่างประเทศ หรือสันนิบาตสหกรณ์ระหว่างประเทศ ในฐานะตัวแทนของสหกรณ์สมาชิก

## 3) ธนาคารเพื่อการเกษตรและ

สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) องค์กรนี้ แม้จะไม่ใช้องค์กร ในขบวนการสหกรณ์การเกษตรโดยตรง แต่มีบทบาทสำคัญอย่างขาดไม่ได้ต่อขบวนการสหกรณ์ในฐานะแหล่งเงินทุนในการให้สินเชื่อแก่สหกรณ์ทุกระดับ โดยสำนักงานใหญ่หรือธนาคารสาขาในระดับล่างลงไป

#### 2.2.2.2.1.2 อำนาจหน้าที่

เนื่องด้วยการมีวัตถุประสงค์ของสหกรณ์การเกษตรที่เป็นแบบเอนกประสงค์ กล่าวคือ เพื่อดำเนินธุรกิจอย่างเอนกประสงค์ นับแต่การผลิต การแปรรูป ไปจนถึงการจำหน่าย ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้รับผิดชอบดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการดำเนินงานและผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดำเนินงาน คือ ผู้จัดการสหกรณ์ จะต้องเป็นไปเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายเฉพาะดังกล่าว นอกเหนือจากการที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายสหกรณ์ที่ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 21 และปฏิบัติตามข้อบังคับสหกรณ์ รวมถึงมติที่ประชุมใหญ่

#### 2.2.2.2.1.3 การดำเนินงาน

การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร จะมีหัวใจอยู่ที่ความร่วมมือของสมาชิกการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดำเนินงาน ผู้จัดการและพนักงานสหกรณ์ โดยเฉพาะผู้จัดการสหกรณ์นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความสามารถที่ดีแบบมืออาชีพ แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะเพียงอย่างเดียว ที่จะช่วยให้งานสหกรณ์ประสบความสำเร็จได้ ด้วยมีเงื่อนไขและข้อจำกัดอื่น ๆ อีกมากมาย

การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรจะมีการเชื่อมโยงภายใต้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของผู้รับผิดชอบดังจะได้กล่าวต่อไป จึงจะไม่กล่าวในรายละเอียดอีก

#### 2.2.2.2.1.4 การควบคุมตรวจสอบ

การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตร

และสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์<sup>๒๕</sup> นอกจากนี้ ยังอยู่ภายใต้การสนับสนุนและส่งเสริมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่สหกรณ์จังหวัดและอำเภอ เป็นผู้ดูแลอยู่ในพื้นที่และผู้ตรวจการสหกรณ์ เข้ามาตรวจสอบเป็นครั้งคราว ในขณะที่งานด้านการตรวจสอบบัญชีนั้นอยู่ภายใต้การดำเนินการของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 แล้ว นับว่านายทะเบียนมีสหกรณ์มีอำนาจสูงมาก ครอบคลุมการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรทุกขั้นตอน สามารถสั่งการให้ ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์ ยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขการ ดำเนินการใด ๆ การให้หยุดดำเนินการ ให้ออกจากตำแหน่ง การให้ความเห็นชอบการลงทุน ฯลฯ ซึ่งทำให้สหกรณ์การเกษตรขาดความเป็นอิสระ และไม่เอื้ออำนวยต่อการมีความคิดริเริ่มและพึ่งพาตนเองของสหกรณ์การเกษตร

นอกเหนือจากการตรวจสอบโดยภายนอก ดังกล่าวแล้ว สหกรณ์การเกษตรยังมีการตรวจสอบภายใน ตามระบบที่วางไว้ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ระบบการจัดทำเอกสารทางการเงิน-บัญชี การตรวจสอบและควบคุม ผู้จัดการพนักงาน และคณะกรรมการดำเนินงาน โดย คณะผู้ตรวจสอบกิจการและที่ประชุมใหญ่ ตามลำดับ

#### 2.2.2.2.2 กลุ่มเกษตรกร

ดังได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.2.1.2 (ข) 1) แล้ว ว่า กลุ่มเกษตรกรมีจุดเริ่มต้นของพัฒนาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ตามนโยบายของรัฐบาลในยุคนั้นในชื่อ "กลุ่มชาวนา" โดยมีวัตถุประสงค์เริ่มแรกเพื่อส่งเสริม และเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตรไปสู่เกษตรกรแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ต่อมา เมื่อรัฐบาลได้เห็นตัวอย่างการประสบความสำเร็จของสมาคมการเกษตรในไต้หวัน

---

<sup>๒๕</sup> คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 480/2523 เรื่อง แต่งตั้ง นายทะเบียน และรองนายทะเบียนสหกรณ์ และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 292(ก)/2526 เรื่อง แต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์

จึงได้หาทางปรับปรุงการดำเนินงานของกลุ่มให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอนุญาตให้กลุ่มสามารถประกอบธุรกิจได้ โดยระหว่างนั้นสถานะทางกฎหมายของกลุ่มชวานายังไม่เป็นนิติบุคคล เป็นเพียงกลุ่มรวมตัวที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐานต่อทางการเท่านั้น และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น "กลุ่มเกษตรกร" เมื่อปี พ.ศ. 2510<sup>26</sup>

ภายหลังเมื่อรัฐบาลคณะปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 140 และ 141 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 เพื่อเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 กฎหมายทั้งสามฉบับจึงเป็นกฎหมายหลักที่ใช้กำหนดรูปแบบองค์กร สถานะการดำเนินงาน การควบคุม ตรวจสอบ และอื่น ๆ ของกลุ่มเกษตรกร และของรัฐต่อกลุ่มเกษตรกรนับแต่นั้นมา โดยรัฐบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสถานะความเป็น "นิติบุคคล" ให้กลุ่มเกษตรกรมีความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ และมีโอกาสได้เตรียมตัวหรือทดลองดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจในรูปองค์กรที่คล้ายคลึงสหกรณ์การเกษตร ก่อนที่จะแปรรูปเป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไป<sup>27</sup>

#### 2.2.2.2.1 โครงสร้างกลุ่มเกษตรกร

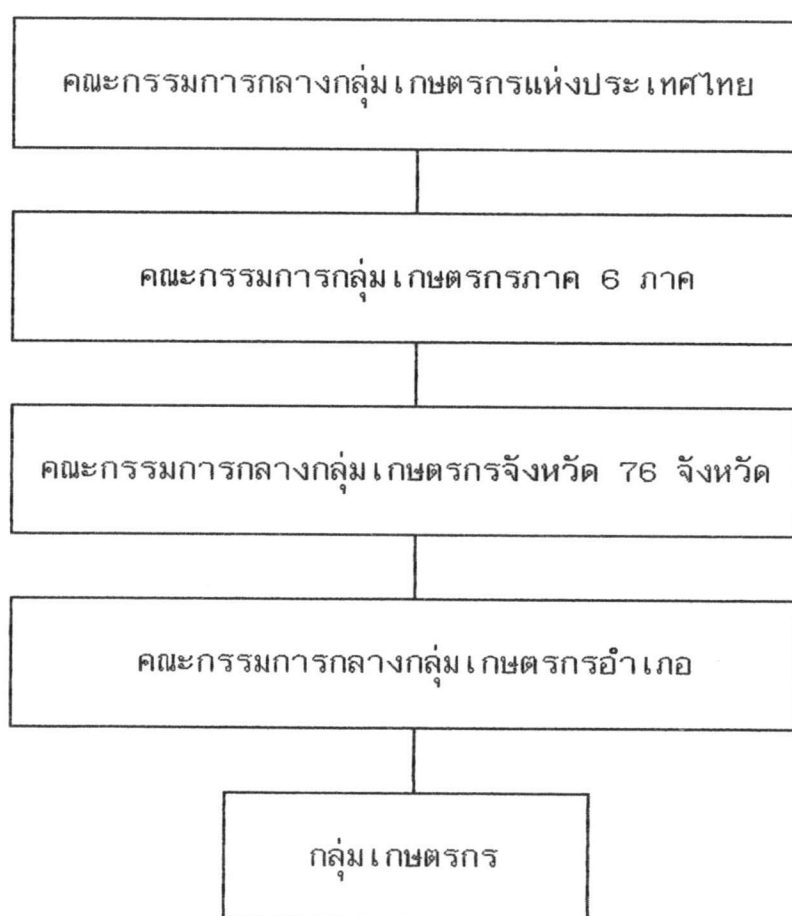
กลุ่มเกษตรกรเป็นสถาบันการเกษตรที่อยู่

ภายใต้การส่งเสริมและกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งมีกลไกระดับผู้ปฏิบัติการในพื้นที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่เกษตรกรตำบล อำเภอ และจังหวัดตามลำดับ นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร รวมทั้งรองนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร (ซึ่งได้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์นั้นเอง) ทำหน้าที่ดังกล่าวต่อกลุ่มเกษตรกรอย่างใกล้ชิด ในขณะที่เฉพาะโครงสร้างด้านฝ่ายเกษตรกรเองนั้น กลุ่มเกษตรกรจะมีรากฐานอยู่ในระดับตำบล เนื่องจากมาตรา 11 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 กำหนด

<sup>26</sup> กลอยใจ สุขถาวร และคณะ, กลุ่มเกษตรกร, (อัสสัมชัญ).

<sup>27</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140.

ให้กลุ่มเกษตรกรมีการจัดตั้งได้เฉพาะในระดับตำบลเท่านั้น โดยในตำบลเดียวกัน ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างเดียวกันจะจัดตั้งได้ 1 กลุ่มเกษตรกร อย่างไรก็ตาม กลุ่มเกษตรกรยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในแนวตั้งกับองค์กรคณะกรรมการ กลางกลุ่มเกษตรกรระดับต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นนิติบุคคลและได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม ระเบียบกรมส่งเสริมการเกษตร นับแต่ระดับอำเภอไปจนถึงระดับชาติ ดังแผนภูมิ ต่อไปใน



แผนภูมิที่ 3 ความเชื่อมโยงของขบวนการกลุ่มเกษตรกร<sup>28</sup>

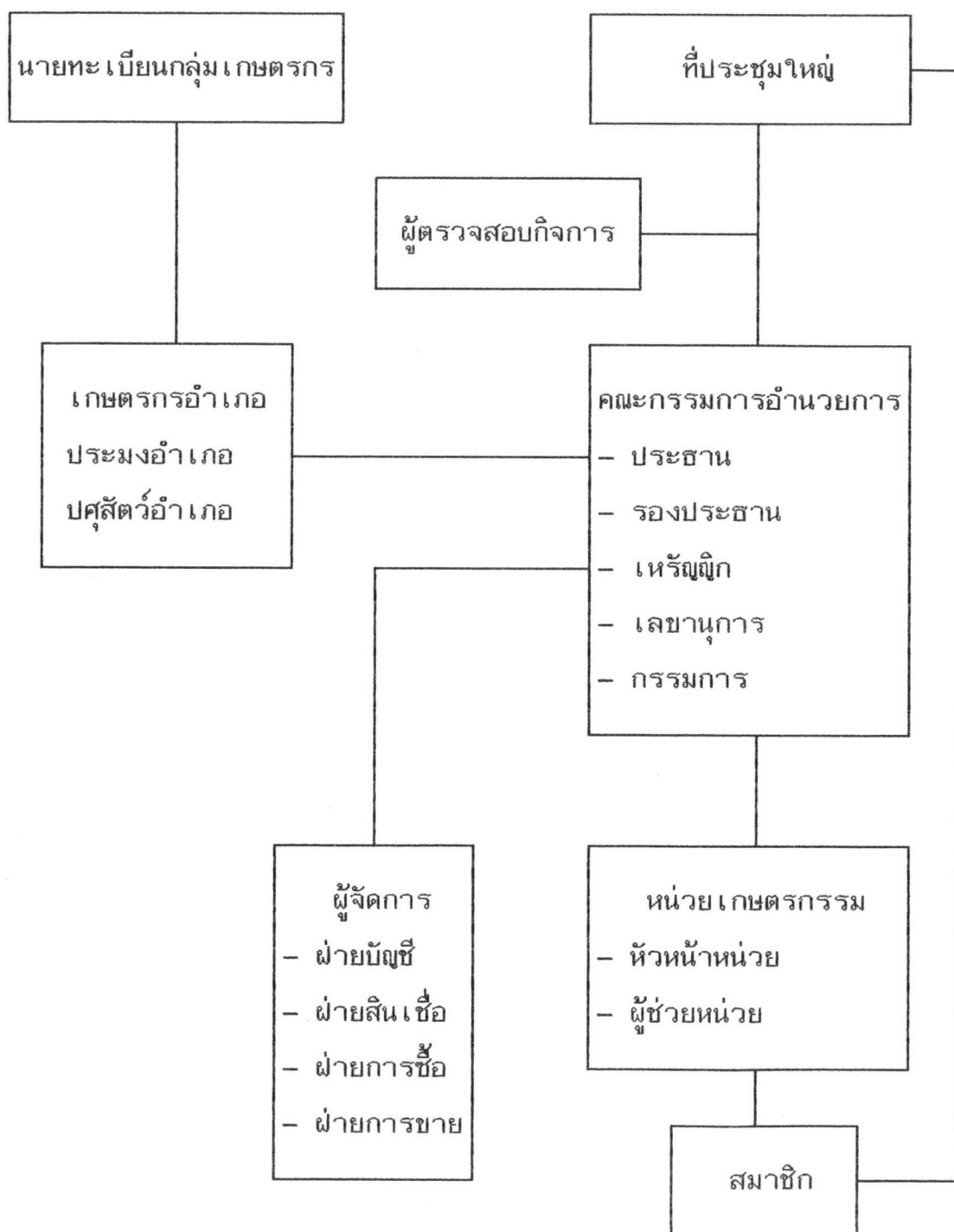
<sup>28</sup> โครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทยและฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, เอกสารประกอบการสัมมนาสาธารณะ เรื่อง สภาการเกษตร, หน้า 66.



ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ได้กำหนด

กลุ่มเกษตรกรให้ประกอบด้วยรากฐานของกลุ่มฯ คือ สมาชิก จะต้อง มีสมาชิก  
เริ่มแรกไม่น้อยกว่า 30 คน (ข้อ 3) มาจากสมาชิกครัวเรือน ๆ ละไม่เกิน  
1 คน (ข้อ 5) สมาชิกจะมี 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ ซึ่งหมายถึงผู้มีคุณสมบัติ  
ครบถ้วน (ข้อ 4) ตามที่กำหนดไว้ และสมาชิกสมทบได้แก่ ผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ครบ  
ตามที่กำหนดไว้ แต่ประสงค์จะเข้าร่วมในกลุ่มเกษตรกร สมาชิกประเภทนี้จะไม่  
สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือลงคะแนนในเรื่องอื่นใด การเข้าเป็นสมาชิกนี้  
บางกลุ่มเกษตรกรอาจกำหนดให้เสียค่าสมัครก็ได้ แต่เกษตรกรสมาชิกต้องถือหุ้น  
ในกลุ่มอย่างน้อยคนละ 1 หุ้น แต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด  
ข้อ 5(4)

นอกจากสมาชิกแล้ว กลุ่มเกษตรกรยังต้อง  
มีคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกร (คณะกรรมการอำนวยการ) (ข้อ 15) ซึ่งมาจาก  
การเลือกตั้งของสมาชิกสามัญ และกรรมการกลาง อีกส่วนหนึ่งซึ่งคำนวณตาม  
สัดส่วนของกลุ่มเกษตรกร คณะกรรมการดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินการบริการงาน  
กลุ่มเกษตรกรไปตามกฎหมาย ระเบียบทางราชการ ข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกร  
รวมทั้งมติของที่ประชุมใหญ่ซึ่งจัดขึ้นอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง รวมทั้งทำหน้าที่เป็น  
ตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยในการ  
ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนใดคนหนึ่งดำเนินการ  
แทน หรือจะแต่งตั้งผู้จัดการขึ้นทำหน้าที่แทนก็ได้ (ข้อ 15 วรรคสอง) นอกจากนี้  
การดำเนินงานทั้งหลายของกลุ่มเกษตรกรยังต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ  
ผู้ตรวจสอบกิจการคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกจากบุคคลภายในหรือ  
ภายนอก (ข้อ 19) แผนภาพแสดงโครงสร้างรวมของกลุ่มเกษตรกรดังกล่าวมา  
มีดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างรวมของกลุ่มเกษตรกร

## 2.2.2.2.2 อำนาจหน้าที่

การกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในที่นี้จะหมายถึง อำนาจหน้าที่บุคคล หรือคณะบุคคลซึ่งมีส่วนรับผิดชอบในการผลักดัน ดำเนินการให้ กลุ่มเกษตรกรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางการจัดตั้งกลุ่ม ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ หลักไว้อย่างชัดเจนทั่วไป ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 และ 141 (ข้อ 3) คือ มุ่งให้เกษตรกรรวมกันดำเนินกิจการเพื่อช่วยเหลือกันในการประกอบอาชีพ เกษตรกรรม และเพื่อให้เป็นพื้นฐานทั้งการจะพัฒนากลุ่มเกษตรกรให้เป็นสหกรณ์ ในภายหน้า

ดังนั้น ภารกิจซึ่งหมายถึงหน้าที่และอำนาจ ซึ่งได้รับการมอบให้ไว้โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้รับผิดชอบกิจการของกลุ่ม เกษตรกรโดยตรงซึ่งได้แก่ คณะกรรมการและผู้จัดการของกลุ่ม คือ ดำเนินกิจการ ของกลุ่มเกษตรกรให้ประสบความสำเร็จ โดยให้เกษตรกรสมาชิกสามารถช่วยเหลือ กันเองในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้เป็นอย่างดี และให้กลุ่มเกษตรกร สามารถมีผลกำไร และความมั่นคงต่อไป ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและ/ หรือผู้จัดการได้รับการกำหนดขอบเขตและมอบหมายในรายละเอียดไว้โดยข้อ 13 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ดังต่อไปนี้

- จัดให้ได้มา <sup>ซื้อ</sup> ถิ่นกรรมสิทธิ์ หรือ ทรัพย์สิน ครอบครอง กู้หรือยืม <sup>เช่า</sup> <sup>เช่าซื้อ</sup> รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการซื้อ จ้างนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

- ให้กู้ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อ จนรับจ้างนอง หรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

- ร่วมทุนในการประกอบกิจการกับ กลุ่มเกษตรกรอื่น ๆ

- จะทำธุรกิจและการค้า เพื่อ ประโยชน์ของสมาชิก

- ให้บริการต่าง ๆ แก่สมาชิก โดย เรียกหรือไม่เรียกค่าตอบแทน

- ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- จะทำกิจการอื่น บรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ (นายทะเบียนสหกรณ์ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรด้วย)

นอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ข้อบังคับกลุ่มเกษตรกรและมติที่ประชุมใหญ่ก็เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่รัฐและเกษตรกรสมาชิกใช้ในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการและผู้จัดการปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ใช้ควบคุมบุคคลและคณะบุคคลดังกล่าวในการทำหน้าที่นั้น ๆ ด้วย

#### 2.2.2.2.2.3 การดำเนินการ

การดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรนั้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามกฎหมายหลัก 3 ฉบับดังกล่าว ข้อบังคับของกลุ่มฯ และมติของที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวมาแล้ว การดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังต้องเป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมหาดไทย ในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งคำสั่งทางบริหารในระเบียบหรือคำแนะนำของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมหาดไทย ฉบับต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติ การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในที่นี้

ประเด็นเรื่องการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรที่ควรพิจารณาการดำเนินการด้านการเงินของกลุ่มฯ ในด้านทุนที่ใช้ดำเนินการนั้น กลุ่มเกษตรกรจะได้รับจาก 5 ทางหลัก ๆ ด้วยกัน คือ

- ทุนเรือนหุ้น ซึ่งสมาชิกต้องถืออย่างน้อยคนละ 1 หุ้น แต่ไม่เกินอัตราส่วน 1 ใน 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด หลักความรับผิดชอบของกลุ่มเกษตรกรของสมาชิกมีลักษณะคล้ายคลึงกับความรับผิดชอบผู้ถือหุ้นในบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ มีความรับผิดชอบไม่เกินจำนวนหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ (ข้อ 3 และ 6)

ทางราชการ (ข้อ 14)

- เงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินจาก

- เงินหรือทรัพย์สินบริจาค (ข้อ 14)

- เงินสินเชื่อซึ่งมักจะอยู่ในรูป เงินกู้

จากสถาบันการเงิน คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และ  
ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ

- เงินทุนสะสม คำนวณหักจากผล

กำไรสุทธิไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ (ข้อ 24)

นอกจากนี้กลุ่มเกษตรกรกรยังอาจมีรายได้  
จากค่าธรรมเนียมสมาชิก ซึ่งไม่อาจจะถือว่าเป็นแหล่งรายได้สำคัญแต่อย่างใด

สำหรับการใช้เงินในการดำเนินกิจการ  
ทางกลุ่ม ๆ นั้น นอกจากจะสามารถในการดำเนินธุรกิจดังกล่าวมาแล้ว ยังสามารถ  
ฝากหรือลงทุน ดังต่อไปนี้

- ฝากในธนาคารเพื่อการเกษตร  
และสหกรณ์การเกษตรหรือธนาคารอื่น ที่ช่วยเหลือด้านการเงินแก่กลุ่มเกษตรกร

- ฝากในธนาคารอื่น ในกรณีที่ไม่  
มีธนาคารตามที่กล่าวข้างต้น โดยความเห็นชอบของนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร  
หรือฝากในธนาคารออมสิน

- ชื่อหลักทรัพย์รัฐบาล

#### 2.2.2.2.4 การควบคุมตรวจสอบ

จากการวิเคราะห์ประกาศคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 141 รวมทั้งกฎหมายลำดับรองและคำสั่งทางบริหารที่เกี่ยวข้องพบว่า การ  
ดำเนินงานกลุ่มเกษตรกรได้รับการควบคุมดูแลและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด และ  
ค่อนข้างสูงมาจากกลไกรัฐ นับตั้งแต่ นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรลงไปถึงเจ้าหน้าที่  
ระดับปฏิบัติการ ดังจะได้ยกตัวอย่างต่อไปนี้

ก) นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณารายละเอียดของคำขอจดทะเบียน (ข้อ 7) การพิจารณาและให้ความเห็นชอบข้อบังคับเริ่มแรกและที่แก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง (ข้อ 12) การให้ความเห็นชอบในการดำเนินธุรกิจ หรือการดำเนินงานในส่วนอื่น ๆ ผ่านการให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการและวงเงินที่ใช้ดำเนินการ (ข้อ 13) การให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในการดำเนินงาน (ข้อ 17) การเข้าตรวจสอบการทำงานของกลุ่มเกษตรกรในเวลาทำงาน (ข้อ 18) การสามารถเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ (ข้อ 23) การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและการตรวจสอบบัญชี (ข้อ 28) การแทรกแซงการดำเนินงานในกรณี que เห็นว่าคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรหรือผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะทำการไม่ถูกต้องหรือบกพร่องในด้านต่าง ๆ โดยอาจสั่งให้ระงับการดำเนินการนั้น ๆ หรือหยุดชั่วคราวเพื่อแก้ไข (ข้อ 29) หรือดำเนินคดีทางแพ่งหรืออาญาต่อบุคคลดังกล่าว (ข้อ 30) การสั่งให้เลิกกลุ่มเกษตรกร (ข้อ 31 และ 32) ฯลฯ

ข) เจ้าหน้าที่ราชการอื่น ๆ ซึ่งอาจหมายถึงเกษตรกรตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งจะมีบทบาทสูงนับแต่การริเริ่มจัดตั้งองค์กร การเข้าร่วมทุกครั้งที่มีการประชุมของกลุ่มเกษตรกร<sup>๒๐</sup> การได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรโดยสมาชิกกลุ่มเกษตรกร (ข้อ 19)

ค) ผู้สอบบัญชี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนให้เป็นผู้สอบบัญชีของกลุ่มเกษตรกร

นอกจากการตรวจสอบโดยตัวบุคคลดังกล่าวมาแล้ว ระบบการตรวจสอบการดำเนินการยังได้กำหนดให้มีการตรวจสอบภายในกันเอง โดยสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรผ่านการประชุมใหญ่สามัญหรือวิสามัญ

<sup>๒๐</sup> กลอยใจ สุขถาวร และคณะ, กลุ่มเกษตรกร, หน้า 7, (อัสสาเนา).

การเลือกตั้งกรรมการ การเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการและการบังคับให้คณะกรรมการหรือผู้จัดการต้องจัดทำเอกสารทางการบัญชี เช่น งบดุล งบกำไร-ขาดทุน ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับจำนวนกลุ่มเกษตรกรจดทะเบียนทั่วประเทศ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2538 นั้น มีจำนวน 4,013 กลุ่ม มีสมาชิก 502,923 คน/ครอบครัว<sup>30</sup>

#### 2.2.2.2.3 สมาคมและมูลนิธิ

โดยปกติการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิของเกษตรกรจะเป็นการรวมตัวขึ้นโดยความริเริ่มของเกษตรกรด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการก่อตั้งองค์กรแบบ Bottom Up Approach หากแต่มีลักษณะจัดตั้งองค์กรในรูปแบบทางการภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 (เฉพาะกรณีการก่อตั้งของสมาคม)

วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสมาคม เกี่ยวกับเกษตรกรนั้นจะต้องไม่มุ่งแสวงหากำไร (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1274) เช่นเดียวกับกรณีมูลนิธิ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 81) ซึ่งการรวมตัวในรูปแบบนี้บางองค์กรมีความเข้มแข็ง และก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างสมาชิกเป็นอย่างดี เช่น กรณีของสมาคมสวนยางสมาคมชาวไร่อ้อย มูลนิธิกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่เนื่องจากการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่ไม่แพร่หลายมากนัก ประกอบกับไม่ใช่สถาบันการเกษตรหลักแต่อย่างใด จึงจะไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดเช่นกรณีสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร

สำหรับจำนวนองค์กรเกษตรกรประเภทนั้นจากการรวบรวมถึงสิ้นปี พ.ศ. 2536 ปรากฏว่า มีสมาคมด้านการเกษตร 516 สมาคม ส่วนมูลนิธิด้านการเกษตรมีจำนวน 8 มูลนิธิ

<sup>30</sup> แหล่งข้อมูล : กลุ่มงานเกษตรกร กรมส่งเสริมการเกษตร.

#### 2.2.2.2.4 สมัชชากลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน

ผู้วิจัยนำองค์กรเกษตรกรไม่เป็นทางการนี้มาศึกษา เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งค่อนข้างเข้มแข็งมีการดำเนินงานที่เป็นระบบ ระเบียบ นอกจากนี้ ยังมีฐานสมาชิกจำนวนมากซึ่งในการวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบการได้มาซึ่งผู้แทนสมาชิกในบทที่ 4 จำต้องได้ข้อมูลส่วนนี้ด้วย

สมัชชากลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกยอ.)

หรือ Esan Small Farmer's Assembly (ESFA) เป็นองค์กรการรวมตัวของเกษตรกรรายย่อยในภาคอีสาน เพื่อให้เป็นองค์กรตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิก การรวมตัวดังกล่าวเกิดขึ้นจากกลุ่มไม่เป็นทางการของเกษตรกรในบางพื้นที่ของภาค ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อเรียกร้องติดตามให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของเกษตรกรรายย่อยต่าง ๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์กรขึ้น อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2535 การดำเนินงานอยู่ภายใต้ธรรมนูญสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน ซึ่งถือเป็นระเบียบข้อบังคับขององค์กร และอยู่บนหลักการต่อไปนี้<sup>31</sup>

- ก) การเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรให้เป็นไปโดยสมัครใจและเปิดรับทั่วไป
- ข) เป็นองค์กรประชาชนดำเนินงานโดยอิสระ
- ค) เป็นองค์กรตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรกรรายย่อย
- ง) ร่วมมือกับองค์กรประชาธิปไตย และกลุ่มการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ประชาชน

ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมของสมัชชาฯจึงเป็นไปในลักษณะกลุ่มกดดันทางการเมือง ซึ่งต้องใช้ความเป็นอิสระจากการควบคุมของทางราชการอย่างมาก จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้สมัชชาฯ ไม่จดทะเบียนจัดตั้ง

<sup>31</sup> ธรรมนูญสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน.



เป็นองค์กรณีศึกษาอย่างเป็นทางการตามกฎหมายฉบับใด ๆ<sup>32</sup> การมีรูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรมอย่างหลากหลายตาม (ง) นั้น แม้จะเป็นวิธีการปกติที่องค์กรระดับชาติของเกษตรกรตัวอย่างบางแห่ง คือ สหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติ (National Farmer's Federation) ของออสเตรเลีย (หน้า 86) ใช้ดำเนินการอยู่ แต่การอยู่ภายใต้โครงสร้างการเมืองที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ทำให้กิจกรรมของสมาชิกได้รับการยอมรับจากรัฐบาลและสาธารณชนน้อยกว่ากรณีองค์กรตัวอย่างดังกล่าว

#### 2.2.2.2.4.1 โครงสร้างองค์กร

สมาชิกแบ่งเขตปฏิบัติงานออกเป็น 6 เขต

ครอบคลุมพื้นที่ภาคอีสานทั้ง 19 จังหวัด คือ

- เขต 1 ประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น ชัยภูมิ และมหาสารคาม
- เขต 2 ประกอบด้วย จังหวัดร้อยเอ็ด มุกดาหาร อำนาจเจริญ และยโสธร
- เขต 3 ประกอบด้วย จังหวัดกาฬสินธุ์ สกลนคร และนครพนม
- เขต 4 ประกอบด้วย จังหวัดเลย หนองคาย หนองบัวลำภู และอุดรธานี
- เขต 5 ประกอบด้วย จังหวัดสุรินทร์ อุบลราชธานี และศรีสะเกษ
- เขต 6 ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา และบุรีรัมย์

---

<sup>32</sup> สัมภาษณ์ คำตา แคนบุญจันทร์, เลขาธิการสมาชิกเขต 6, 27 กรกฎาคม 2539.

แต่ละจังหวัดจะมีพื้นที่ปฏิบัติงานของตนเอง  
ย่อย ๆ ลงไป ตั้งแต่อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นพื้นที่สมาชิกระดับพื้นฐาน  
ส่วนการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิก เพื่อไปมีส่วนในการบริหารและปฏิบัติงานในแต่ละ  
ระดับนั้น ใช้ระบบการเลือกตั้งในทุกๆระดับ นับแต่ระดับหมู่บ้านไปจนถึงการ  
เลือกตั้งผู้นำสูงสุดของสมัชชาฯ คือ เลขาธิการสมัชชาฯ ดังแผนภาพต่อไปนี้

ระดับ	จำนวนตัวแทนที่พื้นที่ เลือกได้	ชื่อตำแหน่ง/ผู้แทน
ภาค	1	เลขาธิการสมัชชาฯ
เขต	1	เลขาธิการเขต
จังหวัด	1	กรรมการสมัชชาฯ จังหวัด
อำเภอ	2	กรรมการสมัชชาฯ อำเภอ
ตำบล	2	กรรมการสมัชชาฯ ตำบล
หมู่บ้าน	3	กรรมการสมัชชาฯ หมู่บ้าน

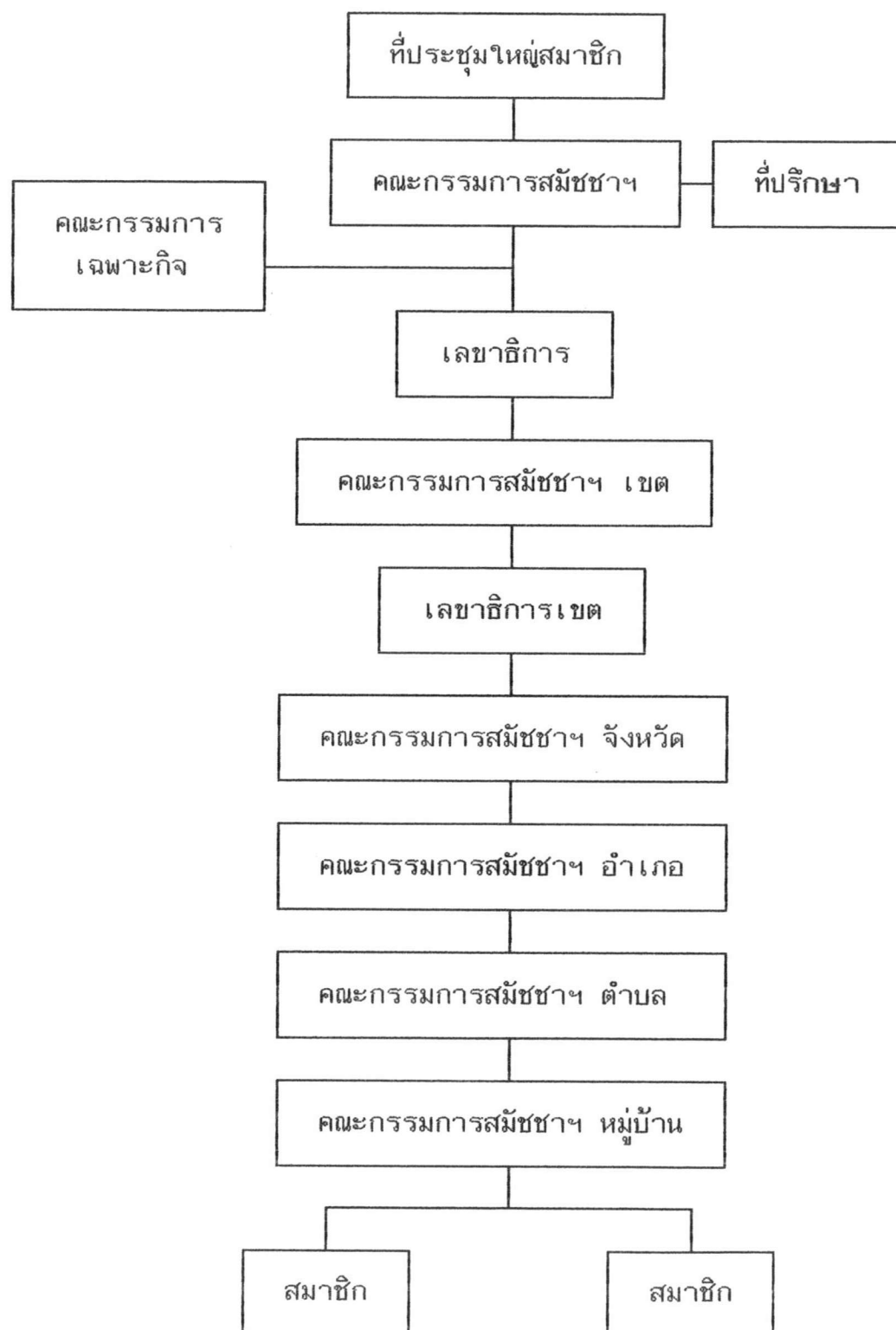
ตารางที่ 1 แสดงจำนวนตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งในแต่ละระดับ

ด้านสมาชิก ธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ ซึ่งต้องเป็นบุคคลธรรมดา อายุ 18 ปีขึ้นไป และ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ในภาคอีสาน ส่วนสมาชิกวิสามัญ เป็นบุคคลซึ่ง คณะกรรมการสมาชิกพิจารณาให้เป็นสมาชิกได้ โดยต้องเป็นบุคคลธรรมดา เช่นเดียวกัน และครอบครัวเกษตรกร 1 ครอบครัว จะเป็นสมาชิกได้เพียง 1 คนเท่านั้น ดังนั้น จำนวนสมาชิกปัจจุบันที่มีประมาณ 57,000 คน จึงหมายถึง มีจำนวนครอบครัวเกษตรกรในจำนวนใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ตาม แม้สมาชิกสมาชิกจะถูกกำหนด ให้เป็นบุคคลธรรมดา แต่ในความเป็นจริงสมาชิกส่วนใหญ่จะสังกัดอยู่ในกลุ่มสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ อยู่ด้วย

## สำหรับแผนภูมิโครงสร้างองค์กรสมัชชาฯนั้น

ผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 5 แสดงโครงสร้างองค์กรสมัชชาฯเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน

#### 2.2.2.2.4.2 อำนาจหน้าที่

การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสามารถพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของสมาชิกที่ปรากฏในข้อ 5 ของธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ 2 ประการหลัก คือ

- 1) พัทธประโยชน์ ตลอดจนเรียกร้องสิทธิประโยชน์อันชอบธรรมของเกษตรกร
- 2) ส่งเสริมเศรษฐกิจ การศึกษา สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของเกษตรกรรายย่อย ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

#### 2.2.2.2.4.3 การดำเนินการ

การดำเนินงานในแต่ละระดับพื้นที่ จะมีคณะกรรมการของพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ธุรการจำนวนหนึ่งในพื้นที่ระดับนั้น ๆ มีคณะกรรมการสมาชิก เป็นองค์การบริหารสูงสุดซึ่งประกอบด้วย เลขาธิการเขตจากทุกเขต และเลขาธิการสมาชิกรวมทั้งสิ้น 7 คน การดำเนินงานเป็นไปตามการครอบงำของที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด ซึ่งจัดขึ้นปีละ 1 ครั้ง

สมาชิกจะมีรายได้หลัก 3 ลักษณะ คือ ค่าสมาชิกซึ่งเก็บจากสมาชิกในอัตรา 100 บาท/คน<sup>33</sup> เงินบริจาคหรือรายได้จากแหล่งอื่น ซึ่งแสวงหาได้ในนามสมาชิก เฉพาะค่าสมาชิกรายนั้น เขตต่าง ๆ จะต้องนำส่งสำนักเลขาธิการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนกลาง จำนวนร้อยละ 30 ส่วนที่เหลือจะเป็นค่าใช้จ่ายภายในเขตนั้น ๆ

---

<sup>33</sup> คุณคำตา แคนบุญจันทร์ เลขาธิการสมาชิกเขต 6 กล่าวว่า สมาชิกกำลังพิจารณาเลิกเก็บค่าธรรมเนียมสมาชิกดังกล่าวนี้, (สัมภาษณ์, 27 มกราคม 2539).

#### 2.2.2.2.4.4 การควบคุมตรวจสอบ

สมาชิกจะมีการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ทางราชการอาจจะแทรกแซงสมาชิกในทางอ้อมได้บ้าง ผ่านอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งเกษตรกรสมาชิกของสมาชิกสังกัดอยู่

### 2.2.3 ปัญหาและอุปสรรคในการรวมตัวของเกษตรกรไทย

การศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแยกพิจารณาเป็นกรณีของการรวมตัวภายใต้รูปแบบที่กฎหมายกำหนด (เป็นทางการ) กับนอกกรอบที่กฎหมายกำหนด (ไม่เป็นทางการ)

2.2.3.1 กรณีการรวมตัวอย่างเป็นทางการ ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะสถาบันหลัก คือ สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรเท่านั้น ซึ่งสามารถแยกจำแนกปัญหาได้ 2 ลักษณะ คือ ปัญหาภายในองค์กร และภายนอกองค์กร

ก) ปัญหาจากสาเหตุภายในองค์กร ทั้งสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร จะมีปัญหาค้ำคลึงกัน เช่น

1) ขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพทั้งด้านสมาชิก (ขาดความภักดี และความเข้าใจต่อสหกรณ์) และพนักงานสหกรณ์

2) ขาดแคลนเงินทุนดำเนินงาน ทำให้แผนงานและโครงการปรับปรุงธุรกิจของสหกรณ์ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

3) ขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน ธุรกิจ การตลาด และการแปรรูป

4) การวางระบบและจัดการสหกรณ์ไม่มี

๐ ๐ ๘

ประสิทธิภาพเพียงพอ

5) สมาชิกสถาบันยังไม่มีบทบาทอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการองค์กร เพราะเจ้าหน้าที่ราชการจะเข้าไปมีบทบาทนี้เอง<sup>34</sup>

ข) ปัญหาจากสาเหตุภายนอกองค์กร สาเหตุหลัก ๆ สำหรับทั้งสองสถาบันมีดังนี้

1) รัฐยังขาดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนแน่นอน ในการดำเนินงานปรับปรุงสถาบันเกษตรกร

2) เกษตรกรถูกแบ่งแยกจัดตั้งออกเป็นพวก ๆ ซึ่งปัจจุบันมี 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยสองสถาบันแรกนั้น สหกรณ์การเกษตรอยู่ภายใต้การดูแลและส่งเสริมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนกลุ่มเกษตรกรขึ้นอยู่กับกรมส่งเสริมการเกษตรและบางกลุ่มเกษตรกรอยู่ภายใต้การดูแลของกรมอื่น ๆ โดยเฉพาะ เช่น กรมปศุสัตว์ (เช่น กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโค เป็นต้น) กรมประมง (กลุ่มเกษตรกรประมง เป็นต้น) ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของผลิตภัณฑ์นั่นเอง การเกษตรทั้งสองหน่วยงานยังขาดการประสานงานกัน และต่างแยกกันสนับสนุนสถาบันภายใต้การดูแลของตัวเองอย่างเป็นเอกเทศ<sup>35</sup>

นอกจากนี้ เกษตรกรยังถูกจัดตั้งในลักษณะ Top Down Approach เช่นเดียวกับสองสถาบันข้างต้น โดยกระทรวงอื่น ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย (คณะกรรมการสตรีประจำหมู่บ้าน ฯลฯ) กระทรวงกลาโหม (หมู่บ้าน อพป. ฯลฯ) ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานอย่างเอกเทศ เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็น

---

<sup>34</sup> เทพ ไสยานนท์ และวิเชียร อินทชาติ, "ปัญหาและแนวทางพัฒนาสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย" ในเอกสารคำบรรยายชุดวิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), หน้า 749-750.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 749.

การทำให้ชัดเจนในความไม่เป็นเอกภาพของภาครัฐยิ่งขึ้น กรณีจะแตกต่างจาก ลักษณะการประสานงานของภาครัฐต่อเกษตรกรในประเทศที่ประสบความสำเร็จ ในการพัฒนาการของสหกรณ์ เช่น ใต้หวัน ซึ่งจะมีกระทรวงมหาดไทยเป็น กระทรวงหลัก ส่วนกระทรวงอื่น ๆ จะต้องประสานงานผ่านกระทรวงมหาดไทย ก่อนเสมอ หรือกรณีของประเทศเกาหลี การจัดทำโครงการเข้ามาอุดหนุนก็จะมีหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย ส่วนหน่วยงานอื่นเป็นฝ่ายสนับสนุน (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.1.2 และ 3.1.4 ตามลำดับ)

3) สถาบันเกษตรกรทั้งประเภทเดียวกัน และ ต่างประเภทยังขาดการประสานงานร่วมมือกัน โดยเฉพาะในแวนอน<sup>36</sup>

4) ทั้งตัวบุคคลและการปฏิบัติงานของบุคคล ในองค์กรถูกควบคุมกำกับใกล้ชิดจนขาดอิสระ<sup>37</sup>

#### 2.2.3.2 กรณีการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการ

จากการศึกษาการรวมตัวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ แห่งประเทศไทย และกลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกยอ.) ที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ว่า รัฐยังคงไม่ยอมรับ การรวมตัวของเกษตรกรในลักษณะกลุ่มกดดัน ทางการเมือง (Pressure Group) โดยตรง กล่าวคือมีความเป็นการเมืองสูง กรณีนี้ไม่ใช่ปัญหาเชิงกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากองค์กรไม่เป็นทางการเหล่านี้ สามารถจัดตั้งเป็นสมาคมหรือองค์กรในรูปแบบอื่น ๆ ตามกฎหมายได้อยู่แล้ว แต่องค์กรไม่ประสงค์เช่นนั้น เนื่องจากหากจัดตั้งองค์กรขึ้นตามกฎหมายแล้ว จะต้องถูกควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมจากรัฐทันที<sup>38</sup>

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 749.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 749.

<sup>38</sup> สัมภาษณ์ คำตา แคนบุญจันทร์, เลขาธิการ สกยอ. เขต 6., 27



## 2.2.4 การก่อกำเนิดแนวคิดในการจัดตั้งสภาการเกษตรกรแห่งชาติ และสภาการเกษตรแห่งชาติ

อันที่จริงแนวความคิดที่จะให้มีองค์กรระดับชาติของเกษตรกร อันทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของเกษตรกรทุกสาขาอาชีพอย่างเข้มแข็ง ในการ พกัษักรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร สามารถต่อรองกับภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งมี อำนาจต่อรองสูงกว่าเกษตรกรโดยปกติ รวมทั้งสามารถเป็นองค์กรตัวแทนที่ช่วย พลักดันนโยบาย ตลอดจนมาตรการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้ เป็นประโยชน์ต่อ เกษตรกรโดยรวมนั้น เป็นแนวความคิดที่มีมานานแล้วอย่างแน่นอน อย่างน้อยความ พยายามก่อตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยดังกล่าวมานี้ ก็สามารถยืนยัน ข้อเท็จจริงนี้ได้เป็นอย่างดี

เฉพาะแนวความคิดในการก่อตั้งองค์กร การรวมตัวของ เกษตรกรทั่วทั้งประเทศ ในรูปแบบทำนองเดียวกับสภาการเกษตรแห่งชาติ หรือ สภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งกำลังได้รับการผลักดันอยู่นี้ ได้ปรากฏชัดเจนอย่าง เป็นทางการในระดับนโยบายรัฐบาลครั้งแรก ในการแถลงนโยบายของรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ (แห่งพรรคประชาธิปัตย์) เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2490 ความว่า "จะได้ส่งเสริมการเกษตรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะข้าว ฝ้าย ถั่ว ในการนี้จะได้มีการพิจารณาจัดตั้งสภาการเกษตรฯ ขึ้นเพื่อศึกษาและ ให้คำปรึกษา"<sup>30</sup> แต่่นโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้ปรากฏเป็นรูปแบบในทางปฏิบัติแต่ อย่างใด จนกระทั่งในปี 2529 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีแนวนโยบาย ที่จะให้มีองค์กรประสานประโยชน์ระหว่างเกษตรกร กับฝ่ายเอกชนผู้ประกอบการ เกษตร และฝ่ายรัฐ ในลักษณะไตรภาคีเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายเกษตรกร และ ฝ่ายธุรกิจเอกชนดังกล่าวสามารถมีโอกาที่จะเจรจาต่อรอง ร่วมกันวางแผนให้การ

---

<sup>30</sup> "45 ปี สภาการเกษตรแห่งชาติ ภายใต้กระบวนการสอดประสานของ ประชาธิปัตย์ บทพิสูจน์ด้านที่หลักการหรือตัวบุคคล", มติชนสุดสัปดาห์, 12(16-22 ตุลาคม 2535) : 22.

ดำเนินการผลิต การแปรรูป ไปจนถึงการตลาดเป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของระบบการตลาด ขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ภายใต้การร่วมสนับสนุนและเชื่อมประสานของฝ่ายรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้แนวความคิดการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ เข้ามามีบทบาทในการร่วมกำหนดและเสนอแนะนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งทำให้เกิดคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) นั้นเอง เนื่องจากองค์กรตามแนวคำริชของรัฐบาลดังกล่าว สามารถจะเสนอแนะและเป็นที่ปรึกษารัฐบาลในปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเกษตร รวมทั้งเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้องต่อรัฐบาล นอกเหนือจากการประสานประโยชน์ร่วมกับระหว่างทั้งสองฝ่ายดังกล่าว

นโยบายดังกล่าว ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2530 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี และหลังจากนั้น ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติในชื่อเดียวกันโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ (ซึ่งบางฉบับได้รับการนำไปพิจารณากร่างใหม่ โดยกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร) สถาบันเกษตรกรและสถาบันการศึกษาบางแห่ง ซึ่งรายละเอียดจะได้แสดงไว้ในหัวข้อ 3.3 ต่อไป

### 2.3 หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ และ/หรือ สภาการเกษตรแห่งชาติ

เพื่อให้การศึกษาหลักการและเหตุผล และความจำเป็นในการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ และ/หรือ สภาการเกษตรแห่งชาติ เป็นไปอย่างรอบด้านครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ อย่างแท้จริง จึงได้จำแนกแง่มุมในการศึกษาออกตามสาขาของศาสตร์ต่าง ๆ รวม 4 ศาสตร์ คือ การศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ สังคม มนุษยวิทยา รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ดังนี้

### 2.3.1 เชิงเศรษฐศาสตร์

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เริ่มปรากฏให้เห็นความพยายามที่จะให้ความเติบโตของภาคอุตสาหกรรม เป็นแกนหลักในการจัดตั้งให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมาโดยตลอด โดยจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ โดยลำดับการพัฒนาโดยแนวทางนี้แม้จะช่วยให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดด กล่าวคือ ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ถึงปัจจุบัน อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี รายได้ต่อหัวของประชากรในประเทศเพิ่มขึ้น 28 เท่าตัว เมื่อเทียบกับตัวเลขในขณะเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504)<sup>40</sup>

อย่างไรก็ตาม เบื้องหลังตัวเลขความเติบโตดังกล่าวนี้ ยังมีความแตกต่าง ความไม่สมดุลของการพัฒนาในภาคของเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยจะเห็นได้จากตารางที่ 1 ซึ่งเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างในอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเศรษฐกิจทั้งสาย คือ ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการ และตารางที่ 2 ซึ่งเปรียบเทียบความแตกต่างลักษณะเดียวกันระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ย่อมหลังไปถึงระยะเวลาที่เริ่มต้นใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1

---

<sup>40</sup> สำนักพิมพ์ประชาชาติ, แนวความคิดในการพัฒนาประเทศ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประชาชาติ, 2538), หน้า 4.

## ตารางที่ 2

อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จำแนกตามภาคการผลิต

หน่วย : ร้อยละต่อปี

ปี	ภาคเกษตรกรรม	ภาคอุตสาหกรรม	ภาคบริการ
2529	0.3	7.9	5.0
2530	-0.2	12.8	11.1
2531	10.2	17.4	11.6
2532	6.6	16.2	11.1
2533	-1.8	13.7	10.7
2534	3.0	10.0	7.7
2535	2.5	9.5	7.3

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## ตารางที่ 3

อัตราการเติบโตเปรียบเทียบเฉพาะภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม  
(ย้อนหลังถึงระยะ เริ่มต้นใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

ภาคเศรษฐกิจ	2503- 2512 (เฉลี่ย)	2513- 2522 (เฉลี่ย)	2523- 2529 (เฉลี่ย)	2530	2531	2532
ภาคเกษตรกรรม	5.5	9.2	2.9	-0.2	10.4	4.1
ภาคอุตสาหกรรม	10.8	10.0	5.2	13.2	16.8	17.0

ที่มา : Bangkok Bank, "Economic Review", April 1990.

จากตัวเลขข้างต้น จะเห็นว่า ภาคเกษตรกรรม ซึ่งเคยเป็นภาคทางเศรษฐกิจหลักของประเทศ ได้ประสบกับภาวะความเสื่อมถอยลงมาโดยลำดับภาคเกษตรกรรมได้ถูกเปลี่ยนมาอยู่ในสถานะฐานของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการหรือภาคพาณิชย์กรรม ทรัพยากรในภาคเกษตรกรรม ทั้งที่ดิน หุ่นและแรงงาน ถูกดูดดึงไปใช้ในภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมความเสื่อมถอยของภาคเกษตรกรรมดังกล่าวนี้ แม้จะเป็นปรากฏการณ์ปกติ สำหรับการพัฒนาประเทศโดยแนวทางนี้ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั้งที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว หรืออยู่ระหว่างการเร่งรีบพัฒนาเช่นเดียวกับประเทศไทยต้องประสบกับแต่การที่จะปล่อยให้ภาคเกษตรกรรม ประสบกับ

สภาวะการฟื้นความเสื่อมถอยอย่างไร้ความหวังใด ๆ ที่ดีกว่าเดิม ดังเช่นปัจจุบันนี้ น่าจะเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมของประเทศไทยในอนาคตขาดความสมดุล และอยู่ในสภาพพิกลพิการไม่น้อย<sup>41</sup>

ปัญหาของภาคเกษตรกรรม หรือตัวเกษตรกรนั้น มีอยู่ทุกระดับ และทุกขั้นตอน นับแต่ขั้นตอนการผลิต การแปรรูป และการจำหน่าย ตลอดเวลาที่ผ่านมานั้นหน่วยงานรัฐที่เข้ามาช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งสรุปได้ 4 แนวทาง คือ

ก) การกำหนดเขตการเกษตร หรือการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดตามพื้นที่ หรือรายผลิตภัณฑ์พืชหรือสัตว์ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 แต่มาตรการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจาก ปราศจากสภาพบังคับต่อเกษตรกร เป็นเพียงแต่มาตรการในการส่งเสริมและจูงใจเท่านั้น

ข) การจัดตั้งองค์กรด้านนโยบาย เป็นการกำหนดองค์กรผู้กำหนดนโยบายขึ้น โดยมีส่วนราชการในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมด้วย เช่น คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (กนข.) คณะกรรมการนโยบายยางพารา (กนย.) เป็นต้น ซึ่งมาตรการนี้ ได้มีส่วนช่วยแก้ปัญหาสำหรับเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรเฉพาะผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรเฉพาะนั้น ๆ บ้าง ไม่มีผลถึงเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรอื่น ๆ และยังคงขาดองค์กรระดับนโยบายส่วนรวมที่จะกำหนดให้การกำหนดและการผลักดันนโยบายเกษตรกรรม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้

ค) ระบบการเกษตรแบบข้อตกลง เป็นแนวทางที่รัฐได้เข้ามาแทรกแซง ในระบบเศรษฐกิจการเกษตร โดยจัดให้มีการร่วมมือ ประสานงานของฝ่ายต่าง ๆ 4 ฝ่ายซึ่งเกี่ยวข้อง และ/หรือ มีผลประโยชน์กับระบบธุรกิจการเกษตร คือ เกษตรกร นักธุรกิจการเกษตรรัฐ และสถาบันการเงิน (ธกส.) เกิดเป็น

<sup>41</sup> โมวลิต ปันเปี่ยมรัชต์, การพัฒนาประเทศไทย : แนวความคิดและทิศทาง, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ดอกเบี๋ย, 2536), หน้า 238.

"โครงการสี่ประสาน" ที่สนับสนุนการผลิต ไปจนถึงการจำหน่ายผลผลิตอย่างครบวงจร สำหรับสินค้าเกษตรประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นแนวทางการตกลงร่วมมือกันแบบที่เรียกว่า "Contract Farming" ในต่างประเทศหรือการตกลงตามแนวทาง Economique Contractuelle นั้นเอง

การดำเนินนโยบายตามแนวทางนี้ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายรัฐเป็นอย่างดีและค่อนข้างประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในระยะหลังที่ปล่อยให้ฝ่ายเอกชนมีบทบาทนำในการดำเนินการตามโครงการแทนที่การให้ภาครัฐเป็นผู้นำ ขณะที่ทางฝ่ายเอกชนนั้น มีความยินดีที่จะเข้าร่วมโครงการลักษณะนี้อยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มธุรกิจที่ได้ริเริ่มนำระบบการเกษตรแบบข้อตกลงนี้มาใช้ อันถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดทาง Contract Farming ในประเทศไทย เช่น กลุ่มธุรกิจเครือเจริญโภคภัณฑ์ที่มีข้อตกลงทำธุรกิจเลี้ยงกุ้ง, ไข่ กับเกษตรกรมาก่อน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดการพัฒนา "อุตสาหกรรมเกษตร" ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วย

ง) การแทรกแซงราคา เป็นมาตรการเพื่อรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร ซึ่งโดยปกติรัฐได้นำมาตรการย่อย 3 แนวทางมาใช้ในการแทรกแซงตลาด คือ การรับซื้อ การอุดหนุน และการรับจำนำ

แต่ไม่ว่า จะได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการเกษตรด้วยมาตรการอย่างใดก็ตาม ความพยายามใช้มาตรการดังกล่าวนี้ ก็หาได้เป็นหลักประกันที่ดีพอว่า เกษตรกรจะได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงและทั่วถึงและจะถือไม่ได้ว่า รัฐประสบความสำเร็จในการนำมาตรการเหล่านั้นมาใช้ เนื่องจากเกษตรกรยังขาดความเข้มแข็ง ในการรวมตัวเป็นองค์กรของตัวเอง ซึ่งถือเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาการเกษตร และเป็นหลักประกันผลประโยชน์แท้จริงของเกษตรกรในทุกประเทศ<sup>42</sup> และเมื่อพิจารณาถึงความขาดเอกภาพของนโยบาย

---

<sup>42</sup> Lie Fu-Shan, Building a Farmers' Organization's System In A Developing Country : The Taiwan Experience, (Taipei : Maw Chang Book Co., Ltd, 1995), p.15.

การเกษตรของรัฐบาลและการร่วมมือประสานงานของหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การช่วยเหลือและสนับสนุนเกษตรกร รวมทั้ง สภาพความอ่อนแอของสถาบันเกษตรกรหลัก (สหกรณ์การเกษตรกร และกลุ่มเกษตรกร) ซึ่งอยู่ในสภาพต่างฝ่ายต่างดำเนินการ กระเสือกกระสนไปตามแนวทาง ทั้งที่กำหนดขึ้นเอง และถูกกำหนดจากฝ่ายรัฐผู้กำกับดูแล ไร้การประสานความร่วมมือ ระหว่างสถาบันเกษตรกรด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังมีเกษตรกรอิสระซึ่งเป็นจำนวนส่วนใหญ่ของเกษตรกรทั้งประเทศยังอยู่นอกเหนือของข่ายความร่วมมือกันในลักษณะ "สถาบัน" จึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรการรวมตัวของเกษตรกรระดับชาติ ซึ่งสามารถเชื่อมประสานให้เกิดการรวมตัว และร่วมมือกันของเกษตรกรในระดับต่าง ๆ ทั้งที่ยังคงเป็นอิสระ และรวมอยู่ในสถาบันเกษตรกรอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการสร้างความ เป็นเอกภาพระดับล่างหรือระดับเกษตรกร และทำให้เกิดการประสานงาน ด้านนโยบาย และการปฏิบัติของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กับการช่วยเหลือสนับสนุนเกษตรกร ให้มีความเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น โดยการใช้กลไกกฎหมายในการ ก่อตั้ง ปรับแต่ง ยุบ-เลิก-รวม องค์กรและบุคลากร ที่ไม่จำเป็น การกำหนด อำนาจหน้าที่และกลไกย่อยในการประสานงาน ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้องค์กรดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรภายใต้สภาพการณ์ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งความ เสื่อมถอยของภาคการเกษตรดังกล่าวมา

### 2.3.2 เชิงสังคมนามนุษยวิทยา

ในการแก้ไขปัญหาคารเกษตรนั้น มีผู้เสนอแนวทางหลักไว้ว่า น่าจะต้อง (1) ทำให้ผลิตภัณฑ์รวมของภาคเกษตรให้สูงขึ้น (2) ทำให้ประชากรในภาคเกษตรลดลง และ (3) ทำทั้งสองอย่างควบคู่ไปด้วยกัน<sup>43</sup> ซึ่งในความ

---

<sup>43</sup> พิชญ์ นิตย์เสมอ, "ข้อคิดในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาเกษตรกรกรมเกษตรกร", หน้า 2, (อัครสำเนา).



เป็นจริง แนวความคิดตามแนวทางที่ (2) เหนือจะได้รับการนำไปปฏิบัติ โดยตั้งใจมาโดยตลอดในระยะหลัง ดังจะเห็นได้จาก การถดถอยลงของภาคการเกษตร และการสูญเสียแรงงานภาคเกษตรให้กับภาคเศรษฐกิจอื่นอย่างมาก ดังได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นที่จะต้องคงให้มีสังคมชนบท ซึ่งหมายถึงสังคมเกษตรกรรม ให้คงอยู่ต่อไป แม้ว่า ประเทศจะได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากเพียงใดก็ตาม ไม่เพียงแต่ด้วยเหตุผลของสังคมเกษตรกรรม-ชนบทนั้น ประกอบด้วยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมชนบท จะมีอิทธิพลอย่างมาก ต่อทุนนิยมที่เกิดขึ้น และต่อพลวัตของเศรษฐกิจการเมือง<sup>44</sup> เท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะสังคมชนบทเป็นรากฐานระบบสังคมประเพณี และวัฒนธรรมไทยมาโดยตลอด<sup>45</sup> การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมชนบท ย่อมหมายถึง การเปลี่ยนแปลงรากฐานของระบบสังคม ประเพณี และวัฒนธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งต้องใช้เวลากว่าหลายสิบปีนี้ สังคมเกษตรกรรม-ชนบทไม่ควรที่จะปล่อยให้ย่อยยับภายใต้การครอบงำอย่างเบ็ดเสร็จ หรือ ถูกกระทำอยู่ฝ่ายเดียว อย่างไม่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้ ดังที่เริ่มปรากฏให้เห็นแนวโน้มดังกล่าวมาโดยลำดับ โดยจะเห็นว่าในขณะที่อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

---

<sup>44</sup> वासुक พงษ์ไพจิตร, "ชานา รัฐ ทน : มุมมองจากสากล", ใน พลวัตไทยมมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง, वासुक พงษ์ไพจิตร และสังคิด พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์, 2534), หน้า 48.

<sup>45</sup> โมวลิต ปันเปี่ยมรัชต์, การพัฒนาประเทศไทย : แนวความคิดและทิศทาง, หน้า 238.

ของประเทศอยู่ในอัตราสูงมาโดยตลอดในระยะหลัง แต่ช่องว่างระหว่าง รายได้ ของประชาชนกลับห่างกันขึ้นเรื่อย ๆ โดยประชากรในกลุ่มครัวเรือน ที่มีรายได้ สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์หลัง (ซึ่งได้แก่ เกษตรกรในชนบทเป็นส่วนใหญ่) มีสัดส่วน ลดลงอย่างต่อเนื่อง และผลต่างระหว่างสัดส่วนรายได้ของประชากรสองกลุ่มได้ เพิ่มขึ้นจาก 12.2 เท่าในปี พ.ศ. 2531 เป็น 15.8 เท่า ในปี พ.ศ. 2536<sup>46</sup> อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะถูกทิ้งให้อยู่ท้ายสุดของขบวนเช่นนี้ แต่ สังคมเกษตรกรรมในชนบทก็ได้มีการปรับเปลี่ยนค่านิยม แบบแผนการดำเนินชีวิต ตลอดจนวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมไปตามแบบอย่างสังคมเมืองมากขึ้น ตามกระแสการ ครอบงำของระบบทุนนิยม

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นสิ่งแสดงว่า บนความพยายาม ที่จะรักษาสังคมเกษตรกรรม-ชนบทไว้ เท่าที่จะเป็นไปได้นั้น สังคมดังกล่าวไม่ สามารถหยุดนิ่งอยู่กับที่ หากแต่มีพลวัตไปตามแรงเหวี่ยงของกระแสวัฒนธรรมใหม่ ที่แข็งแกร่งกว่า ภายใต้ระบบเศรษฐกิจปัจจุบันเสมอ

ดังนั้น ความพยายามที่จะรักษาสังคมเกษตรกรรม-ชนบทไว้นั้น จึงน่าจะอยู่บนแนวทางของการผลักดัน พัฒนา ให้สังคมเกษตรกรรมชนบท เคลื่อน มาพบกับวิถีทางของสังคมเมืองอุตสาหกรรม แบบครึ่งทาง ในแบบวิธีการผลิต แบบเกษตรอุตสาหกรรมหรือเกษตรครบวงจร ซึ่งการจะดำเนินการตามแนวทางนี้ ได้ จำเป็นที่จะต้องจัดวางโครงสร้างของภาคเกษตรเอง โดยเฉพาะตัวเกษตรกร ใหม่ให้มีความพร้อม และสอดคล้องกันเองอย่างเข้มแข็ง พร้อม ๆ กับการ ประสานงานและประสานประโยชน์กับภาคธุรกิจเอกชนและรัฐ โดยการมีองค์กร ของตนเอง และ/หรือองค์กรร่วมกันกับทั้งสองฝ่ายดังกล่าว

---

<sup>46</sup> สำนักพิมพ์ประชาชาติ, "แนวความคิดในการพัฒนาประเทศ ในแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประชาชาติฉบับพิเศษ, แผนแม่บทช้อนาคตเศรษฐกิจไทย, หน้า 6.

อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา<sup>๔๗</sup> ปรากฏว่า จัดตั้งองค์กร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร รวมทั้งการพัฒนาในหลายรูปแบบที่รัฐดำเนินการลงไป ในสังคมเกษตรกร รวมทั้งการพัฒนาในหลายรูปแบบที่รัฐดำเนินการลงไป ในสังคมเกษตรกรชนบท ในลักษณะ Top Down Approach นั้น เป็นสิ่งที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุผลหลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว ในหัวข้อที่ 2.2.3 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรหรือสถาบันที่จัดตั้งขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อของสังคมเกษตรกร เช่น การจัดตั้งองค์กร โดยมีเครือข่ายสมาชิกที่ละเลยลักษณะความสัมพันธ์แบบกลุ่มธรรมชาติ ในแต่ละท้องถิ่น หรือชุมชน ซึ่งอาจแตกต่างกัน แต่ได้รับการวางรูปแบบ ระเบียบกฎเกณฑ์ ขององค์กร เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางสังคม วัฒนธรรม เชื้อชาติ หรือภูมิศาสตร์ในแต่ละท้องถิ่น<sup>๔๗</sup> เป็นต้น ซึ่งสิ่งนี้คือสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของการไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการเกษตร รวมทั้งพัฒนาชนบท ด้วยองค์กรเกษตรกรในชุมชน ดังนั้น รูปแบบโครงสร้างองค์กร สภาเกษตรกรแห่งชาติ และ/หรือ สภาการเกษตรแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหานี้ด้วย

### 2.3.3 เจริญรัฐศาสตร์

การสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงนั้น นอกจากการพัฒนาเชิงสังคมและวัฒนธรรมแล้ว จะต้องมีการพัฒนามิติหลักอีก 2 ด้าน ควบคู่กันไปคือ ทั้งมิติทางการเมืองและมิติทางเศรษฐกิจ เนื่องจากโดยปกติแล้ว มิติทั้งสองต่างมีอิทธิพลทั้งในเชิงส่งเสริมเกื้อกูล หรืออาจจะบั่นทอน ถ่วงรั้งกันและกันได้ กล่าวคือ ความเป็นและความมั่นคงของประชาธิปไตย ย่อมเป็นหลักประกันพื้นฐานสำคัญ สำหรับ

---

<sup>๔๗</sup> นิวัฒน์ ฉิมพลี, "สังคมชาวไร่-ชาวนา : สภาพข้อเท็จจริง การศึกษาวิจัย และการพัฒนา", วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร ฉบับการวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมไทย, 9, หน้า 178.

การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ หรือมีความเติบโตของทุนนิยมมาแล้ว จะมีระบบการเมืองประชาธิปไตย ที่เข้มแข็ง ซึ่งได้แก่ ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลาย ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาและด้วย พัฒนาทางเศรษฐกิจ ต่างประสบปัญหาการพัฒนาทางการเมือง มีประชาธิปไตย ที่ล้มลุกคลุกคลานหรืออยู่ระหว่างการพัฒนาอยู่ด้วยเช่นกัน ยกเว้นบางประเทศ คือ อินเดีย ที่แม้จะยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา (และมีพื้นฐานเป็นสังคมเกษตรกรรม) แต่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างมั่นคง ทั้งนี้ เนื่องจากมีเหตุผล พิเศษเฉพาะบางประการ<sup>48</sup>

ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตย จะต้องควบคู่ไปกับการพัฒนา เศรษฐกิจและหากพิจารณาลงไปถึงองค์ประกอบของสังคมไทยแล้ว จะพบว่า ประกอบด้วย 2 ภาคหลัก ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมาก เมื่อพิจารณาในมิติ ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจคือ ภาคชนบทและภาคเมือง

ภาคชนบท ลักษณะทางเศรษฐกิจของภาคชนบท คือยังคง ความเป็นสังคมเกษตรกรรม ซึ่งมีวิธีการผลิตแบบดั้งเดิมล้าสมัย ขาดการนำ เทคโนโลยีและระบบการจัดการเกษตรที่ทันสมัยมาใช้ประกอบกับการประสบ ปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ทั้งในระดับการผลิต การแปรรูป และการตลาด ทำให้ เกษตรกรส่วนใหญ่มีระดับรายได้ต่ำ โดยถูกทิ้งห่างในระดับรายได้โดยปราศ ในภาคอื่นเกือบ 10 เท่าตัว ดังได้กล่าวมาแล้วการมีรายได้ต่ำเป็นเหตุผลหลัก ที่ทำให้คุณภาพชีวิตต่ำลงไปด้วย และเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่ง ในการถ่วงรั้ง การพัฒนาประชาธิปไตยของประชากรในภาคนี้ ในขณะที่ในมิติทางการเมือง โดยตรงนั้น ประชากรส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำขาดความรู้ความเข้าใจใน

---

<sup>48</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ชำนานา รัฐ ทุน : มุมมองจากสากล, หน้า 48-49.

เนื้อหาของระบอบประชาธิปไตยและยังคงผูกพันยึดติดอยู่กับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ (Patron - client Relation) อย่างแน่นแฟ้น ทำให้การตัดสินใจเชิงการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดสินใจเลือกผู้แทนในระดับต่าง ๆ ตามระบบการมีส่วนร่วมหลักแบบประชาธิปไตยโดยผ่านผู้แทน (Representative Democracy) ของไทย เป็นไปโดยขาดความเป็นอิสระชนกล่าวคือ คำนิ้งถึงบุญคุณ ความเกรงใจ ความเกรงกลัวในอำนาจอิทธิพล ความคาดหวังผลตอบแทนในทางใดทางหนึ่ง หรืออำนาจของอำิสสินจ้าง สภาพการมิบทบาททางการเมือง ด้วยการตัดสินใจภายใต้อิทธิพลของสิ่งเหล่านี้ ทำให้คุณภาพของผู้แทนที่ได้จากการเลือกตั้งของประชากรในภาคชนบท มีระดับคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น ซึ่งเป็นผลเสียต่อการพัฒนาทางการเมืองทั้งระบบ เนื่องจากจำนวนผู้แทนเหล่านี้มีจำนวนมากกว่าผู้แทนที่ได้รับเลือกจากอีกภาคเมืองเสมอด้วยเหตุที่มีจำนวนฐานผู้เลือกตั้งสูงกว่านั่นเอง และที่สุดย่อมหมายถึงพรรคการเมืองที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของภาคนี้มีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมในรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศมากกว่าพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงในเมือง

ภาคเมือง ภาคเมืองเป็นสังคมที่มีลักษณะที่โดยทั่วไปจะตรงข้ามกับลักษณะที่กล่าวมาแล้วของภาคชนบท ซึ่งประกอบไปด้วยชนชั้นกลางหรือประชากรที่อยู่ภายใต้การชี้นำของชนชั้นกลาง แต่ด้วยความกระจุกตัวของสังคมเมือง ทำให้จำนวนผู้แทนจากประชากรในภาคนี้ ซึ่งปกติค่อนข้างจะมีคุณภาพมีจำนวนน้อยเกินกว่าที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีคุณภาพได้ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความเข้มแข็งของบทบาทที่ภาคธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน นักวิชาการ ตลอดจนชนชั้นกลางกลุ่มอื่น ๆ มีต่อรัฐบาลนโยบายของรัฐบาลจึงมักจะถูกกำหนดขึ้นตามทิศทางและผลประโยชน์ของภาคเมืองอยู่เสมอ ในขณะที่ภาคชนบทนั้น แม้จะมีสัดส่วนของผู้แทนมากกว่าภาคเมือง แต่ที่มีบทบาทน้อยกว่าในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล จึงมีผู้กล่าวว่าภาคชนบทนั้น เป็นเพียงฐานเสียงมิใช่ฐานนโยบาย

ดังได้กล่าวไว้ในข้อ 2.3.2 แล้วว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งสังคมเกษตรกรรม ไว้เป็นรากฐานของสังคมและการเมือง แต่ต้องเป็นสังคมที่มีการปรับตัวคือ เอื้ออำนวยต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม (Industrial Country) ได้ ซึ่งนั่นหมายความว่า ภาคชนบทจะต้องได้รับการพัฒนาในทางเศรษฐกิจและการเมืองให้สามารถก้าวตามอย่างสอดคล้องกับภาคเมือง และสามารถเป็นฐานนโยบายของรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน ดังที่ภาคชนบทเกษตรกรรมของอินเดียได้หัน เกาหลี และญี่ปุ่น สามารถก้าวไปถึงจุดนี้แล้ว ทั้งนี้โดยแนวทาง ดังต่อไปนี้

ทางเศรษฐกิจ โดยการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกรภายใต้ทิศทางอุตสาหกรรมเกษตร ที่มีการสอดประสานเป็นเอกภาพ ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติของรัฐต่อภาคเกษตร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งในการต่อรอง และพึ่งพาตนเอง โดยการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ภายใต้การรับรองและสนับสนุนที่จำเป็นจากรัฐ

ทางการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตยในหมู่เกษตรกรนั้นสามารถทำได้หลายวิธีการในเวลาเดียวกัน แต่แนวทางหลักที่สำคัญอย่างยิ่งคือการได้โอกาสเรียนรู้ ลองปฏิบัติ ไปจนถึงปฏิบัติจริงต่อกระบวนการต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะขอเน้น เฉพาะในวิธีการต่อไปนี้<sup>๔๐</sup>

ก) การเปิดโอกาสให้เกษตรกร มีส่วนร่วมในทางการเมืองในท้องถิ่น ในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มากยิ่งขึ้น เช่น การให้มีโอกาสเสนอความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้อง และใกล้ชิดตัวเกษตรกร เช่น กรณีโครงการสำคัญในท้องถิ่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชน เป็นต้น รวมไปถึงการมีโอกาสปกครองตนเองในรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

---

<sup>๔๐</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แนวคิดและมาตรการในการเสริมสร้างบทบาทของกลุ่ม ในระบอบประชาธิปไตย, หน้า 19.

ข) การให้โอกาสในการรวมตัวเป็นกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มกดดันทางการเมือง ซึ่งภายใต้กติกาประชาธิปไตย และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ในปัจจุบัน การยอมรับให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถรวมกลุ่มกันขึ้นและมีบทบาทต่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหา และกำหนดนโยบายของรัฐ มีความชัดเจนและกว้างขวางขึ้นเรื่อย ๆ ตามแนวความคิด Inclusionary Corporatism ซึ่งหมายถึง รัฐได้ยินยอมรับฐานะและบทบาทของกลุ่มพลังต่าง ๆ ให้มีบทบาทต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของรัฐบาล จากเดิมที่เป็นไปในแนวทาง Exclusionary Corporatism ซึ่งไม่ยอมให้กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มพลังต่าง ๆ ได้รับการยอมรับ และมีบทบาทดังกล่าวอย่างอิสระ โดยรัฐได้เข้าไปบังคับแทรกแซงหรือป้องปรามอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะกลุ่มที่รัฐไม่ไว้วางใจ เช่น กลุ่มแรงงาน, กลุ่มชาวนาชาวนไร่, กลุ่มเคลื่อนไหวทางประชาธิปไตย เป็นต้น

การให้โอกาสเกษตรกรสามารถจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองได้นี้ น่าจะถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนเพราะ นอกจากจะด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว การที่กลุ่มอาชีพอื่น ๆ สามารถได้รับการยอมรับและมีบทบาทดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มธุรกิจที่มีสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย เป็นองค์กรอาชีพหลักที่มีบทบาทร่วมอยู่ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) หรือกลุ่มแรงงานที่มีการจัดตั้งองค์กรและขบวนการแรงงานที่ค่อนข้างเข้มแข็งและมีบทบาทกดดันรัฐได้โดยตลอดแล้ว ย่อมจะทำให้เกษตรกรเป็นกลุ่มอาชีพที่ขาดดุลการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว และทำให้ภาคเกษตรหรือภาคชนบททั้งหมดต้องล่าหลังภาคอื่น ๆ ต่อไป

นอกจากการจัดตั้งองค์กรระดับชาติของเกษตรกรทุกฝ่าย ในรูปแบบสภาเกษตรกรแห่งชาติ และ/หรือ สภาการเกษตรแห่งชาติจะช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตย โดยทำให้เกิดความสมดุลในทางการเมืองและเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว กระบวนการบริหารจัดการภายในขององค์กร เช่น การเลือกตั้งตัวแทน

ขึ้นไปบริหารองค์กรที่จะมีขึ้น รวมตลอดทั้งการเรียนรู้ การควบคุม การตรวจสอบ ตัวแทนหรือผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานขององค์กร ฯลฯ จะช่วยให้เกษตรกรได้มีโอกาสเรียนรู้ประชาธิปไตยด้วยสิ่งใกล้ตัวเป็นอย่างดี

#### 2.3.4 เชนิธิศาสตร์

การพิจารณาหาเหตุผลเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ รวมทั้งสภาการเกษตรแห่งชาติในเชิงนิติศาสตร์นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า จำเป็นที่จะต้องพิจารณาในเชิงนิติปรัชญา ประกอบกับหลักกฎหมายพื้นฐานบางประการตามรัฐธรรมนูญ

จากข้อเท็จจริงที่มีผู้พยายามผลักดันให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยการตรากฎหมายจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ และ/หรือสภาการเกษตรแห่งชาติดังกล่าว โดยมีความมุ่งหมายอันปลาย คือเกษตรกรทั่วประเทศได้รับความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Justice) ดีขึ้นกว่าสภาพการณ์ปัจจุบันที่การพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดช่องว่างรายได้ ระหว่างเกษตรกรส่วนใหญ่ กับประชาชนในภาคธุรกิจ หรือ เมือง เกิดความไม่สมดุลในทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม-พาณิชยกรรมสืบเนื่องมาจากการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรม และลดความสำคัญของภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้รัฐยังได้ตราพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 ขึ้นมาจัดตั้งสภาอาชีพของผู้ประกอบพาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมตามลำดับ โดยเปิดโอกาสให้เข้าร่วมในการเสนอแนะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ซึ่งย่อมมีผลทั่วไปแก่ทุกภาคเศรษฐกิจรวมทั้งมีผลกระทบต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งไม่มีองค์กรสภาอาชีพลักษณะเดียวกันคอยเป็นตัวแทนในการต่อรองนโยบายระดับชาติและต่อรองผลประโยชน์ระหว่างภาคเศรษฐกิจซึ่งเกษตรกรมีส่วนได้เสีย



ประเด็นปัญหาในเชิงนิติปรัชญา คือ ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจที่จะใช้กฎหมายเป็นมรรควิธีมุ่งไปสู่ไหน คืออะไร? และการไม่มีสภาฯ ดังกล่าวในปัจจุบัน ในขณะที่ฝ่ายที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นปฏิปักษ์ (Conflict) กันมีโดยรัฐตรากฎหมายจัดตั้งให้ขึ้นเป็นความไม่ยุติธรรมตามปรัชญากฎหมายหรือไม่?

Aristotle ได้สร้างหลักความยุติธรรมในการแบ่งสันปันส่วน (Distributive Justice) ไว้ว่า หมายถึง "ความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสันปันส่วนทรัพย์สินสิทธิ หน้าที่ เกียรติยศ หรืออำนาจภายใต้หลัก เรื่องความเสมอภาค (Equality) แต่ความเสมอภาคในที่นี้ หลักใหญ่ใจความ หมายถึง ความเสมอภาคตามสัดส่วน (Proportional Equality) กล่าวคือ สำหรับ Aristotle แล้ว การแบ่งสันปันส่วนบรรดาสิ่งอันบุคคลทั่วไปปรารถนานั้น มิใช่กระทำต่อคนทุกคนเสมอกันหมด แต่ต้องคำนึงถึง ความแตกต่างของแต่ละบุคคล ทั้งในแง่ คุณธรรม ความสามารถ ผลงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นการคำนึงถึงเรื่องคุณค่า ผลงาน หรือความเหมาะสมของคนเป็นหลัก (Meritarian Justice) มากกว่าจะเป็นแนวความยุติธรรมที่เน้นเรื่องความเสมอภาคของบุคคล (Equalitarian Justice) เป็นหลัก กล่าวโดยสรุป หลักความยุติธรรมบังคับให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อคนที่เท่ากัน และปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันต่อบุคคลที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์การให้ (สิ่งใดสิ่งหนึ่ง) แต่บุคคลแต่ละคนตามความเหมาะสม<sup>๕๐</sup>

นอกจากนี้ Rawls นักปรัชญาร่วมสมัยได้กล่าวว่า "ปัญหาหลักของเรื่องความยุติธรรมในแบ่งสันปันส่วน หรือความยุติธรรมทางสังคม (รวมถึงความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ) คือ ปัญหาว่าด้วยการเลือกระบบสังคม<sup>๕๑</sup> ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Karl Mark ที่วิเคราะห์ว่า การแบ่งสันปันส่วนใน

<sup>๕๐</sup> จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533), หน้า 378.

<sup>๕๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 415.

ปัจจัยการบริโภคใด ๆ เป็นเพียงผลการแจกแจงเงื่อนไขของการผลิต (ปัจจัยดังกล่าว) กล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ ปัญหาเรื่องการแบ่งส่นปันส่วน ในสังคมนั้นในความเป็นจริง ขึ้นอยู่กับแบบวิถีของการผลิต (Mode of Production) มิใช่เป็นปัญหาที่เป็นอิสระลอยอยู่เหนือระเบียบเศรษฐกิจของสังคมแต่อย่างใด<sup>๕๒</sup> นั่นคือ เมื่อระบบทุนนิยมให้ค่า หรือความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรม การกำหนดนโยบาย หรือสนับสนุนอุตสาหกรรมที่แม้จะนำมาซึ่งความถดถอยของภาคเกษตรกรรมก็ยังคงถือว่า ยังคงเป็นความยุติธรรมทางเศรษฐกิจอยู่ หากว่ามีเหตุผลที่เพียงพอว่าการให้ความสำคัญภาคอุตสาหกรรมนั้น จะนำมาซึ่งผลประโยชน์ต่อสาธารณชนในที่สุด (ทุนนิยม มีความเชื่อว่า กลไกเศรษฐกิจของระบบจะกระจายความมั่งคั่งไปถึง คนยากจนในสังคมได้ในที่สุด)

แนวความคิด การตีความ ความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจตามแนวนี้ ได้มีอิทธิพลไปถึง หลักกฎหมายเรื่องความเสมอภาคด้วย เช่น จากการตีความ Article 3 (1) ของกฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) ของเยอรมัน ซึ่งบัญญัติว่า "All persons shall be equal before the law" ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องเคารพหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมายว่า "จะต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเฉพาะในกรณีที่เหมาะสม แต่กรณีที่เหมือนกันทุกประการเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจึงต้องพิจารณาสิ่งที่สำคัญเป็นประมาณ"<sup>๕๓</sup> ซึ่งเป็นการเน้นย้ำว่า สิ่งใดควรจะได้รับปฏิบัติต่ออย่างเสมอภาคหรือไม่ ขึ้นอยู่กับคุณค่าในเนื้อหาของของสิ่งนั้น ๆ

<sup>๕๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 416.

<sup>๕๓</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน,

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้รับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 25<sup>๕๔</sup> ดังนั้น หากพิจารณาการให้หน้าที่ หรือความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมในนโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาลหรือการตรากฎหมายสนับสนุนเพื่อการนี้ตามหลักความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว แม้ไม่เสมอภาค แต่ยังคงถือว่าเป็นเรื่องที่ยุติธรรมอยู่ (แต่มิได้หมายความว่า หากรัฐจะกลับมาให้ความสำคัญกับ ภาคเกษตรกรรมจะกลายเป็นเรื่องไม่ยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม)

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาหลักความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมตามแนวนี้ อาจไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความยุติธรรมตามความเป็นจริง และเป็นการละเลยคุณค่าศักดิ์ศรี และสิทธิส่วนบุคคลในฐานะปัจเจกบุคคล (Individual) ของผู้ที่ระบบเศรษฐกิจหรือสังคมกำหนดให้เป็นผู้มีคุณค่าทางการผลิต หรือ เชิงเศรษฐกิจต่ำ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าควรพิจารณาแนวความคิดของ John Rawls ซึ่งได้พยายามสร้างมาตรฐานของความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจให้เป็นอิสระมากขึ้นจากกลไกการทำงานเชิงเศรษฐกิจของตลาดในระบบทุนนิยม คือ เขาเห็นว่า ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ และสังคมจะต้อง (1) ได้รับการจัดระเบียบให้เป็นธรรม เพื่อให้ความไม่เสมอภาค (ที่ถูกจัดระเบียบใหม่ดังกล่าว) เป็นประโยชน์มากที่สุดแก่คนที่เสียเปรียบ หรือด้วยโอกาสที่สุดในสังคม และ (2) เปิดกว้างหรือเกิดขึ้นได้ต่อคนทุกคนไม่ว่าตำแหน่งใด ภายใต้เงื่อนไขของความเสมอภาคที่เป็นธรรม ในโอกาส<sup>๕๕</sup>

<sup>๕๔</sup> มาตรา 25 "บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน"

<sup>๕๕</sup> จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, หน้า 426.

แนวความคิดของ Rawls ดังกล่าว สอดคล้องกับหลักความสมดุลของผลประโยชน์ (Equilibrium) ซึ่งมีอยู่ว่า แม้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมักจะเป็นกฎหมายมหาชน ส่วนใหญ่ จะถูกกำหนดขึ้นโดยกระบวนการกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งอาจขัดแย้งกัน (conflict) แข่งขันกัน (competition) หรือร่วมมือกัน (cooperation) ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งหากใช้บังคับตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว อาจทำให้บางกลุ่มได้ประโยชน์ บางกลุ่มเสียประโยชน์<sup>๕๖</sup> ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้ Roscoe Pound ได้ยืนยันว่า กฎหมายที่ดีต้องพัฒนาไปสู่ความสมดุลในแง่ผลลัพธ์ที่จะส่งผลกระทบต่อกระเทือนน้อยที่สุดต่อโครงสร้างแห่งระบบผลประโยชน์ทั้งหมดของสังคม หรือผลลัพธ์ที่เป็นการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ทั้งหมดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ พร้อมกับกำหนดยุทธศาสตร์น้อยที่สุดต่อผลประโยชน์รวมทั้งหมดของสังคม อันเป็นการคานผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน<sup>๕๗</sup>

การตีความหลักความเสมอภาคเชิงเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการนำแนวความคิดหลังนี้ไปพิจารณา หลักความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ต่อการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการพิจารณาคฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ น่าจะเป็นการพิจารณาที่ทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในความเป็นจริงมากกว่าและเป็นเหตุผลสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องใช้เครื่องมือกฎหมายสร้างยุติธรรมทางเศรษฐกิจ โดยให้เกิดความสมดุลในความเป็นจริงขึ้นระหว่างภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม กับภาคเกษตรกรรม และระหว่างภาคชนบทและภาคเมือง รวมทั้ง ต้องพยายามป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการปฏิบัติการกิจ

<sup>๕๖</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 411.

<sup>๕๗</sup> Roscoe Pound, "Jurisprudence", อ้างในเรื่องเดียวกัน.

ของรัฐตามหลักสังคมนิติรัฐตามแนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) นั้นเอง  
 ดังนั้น จึงควรต้องให้การสนับสนุนการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาเกษตรกร  
 แห่งชาติ และ/หรือ สภาการเกษตรแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเองก็ได้  
 กำหนด แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ใน มาตรา 76 วรรคสาม<sup>๕๘</sup> ซึ่งสอดคล้องกับ  
 แนวทางความคิดนี้อยู่แล้ว

## 2.4 แนวความคิดและทฤษฎี

แนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนศาสตร์อื่น ๆ  
 ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาวิเคราะห์องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 จำเป็นต้องนำมาใช้ศึกษาวิเคราะห์ เพื่อการจัดตั้งองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติ  
 และสภาการเกษตรแห่งชาติ มีดังต่อไปนี้

- 2.4.1 ทฤษฎีบริการสาธารณะ (Service Public)
- 2.4.2 ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง (Acte Administratif)
- 2.4.3 ทฤษฎีการจำแนกประเภทนิติบุคคล (Juristic Person)
- 2.4.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดองค์กร (Organizing)
- 2.4.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการจำแนกประเภทคณะกรรมการ
- 2.4.6 ทฤษฎีการควบคุมองค์กร

---

<sup>๕๘</sup> มาตรา 76 "รัฐพึงส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของ  
 เกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษา การจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกร  
 ได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกัน เพื่อรักษา  
 ผลประโยชน์ดังกล่าว โดยวิธีจัดตั้งเป็นสหกรณ์ หรือวิธีอื่น"

#### 2.4.1 ทฤษฎีบริการสาธารณะ (Service Public)

"บริการสาธารณะ" มีสถานะเป็นทั้งทฤษฎีและหลักกฎหมายพื้นฐานสำคัญของกฎหมายมหาชนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติ และสภาการเกษตรแห่งชาติ ทั้งในแง่การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ขององค์กร การเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ ดังจะได้แสดงต่อไป

##### 2.4.1.1 ความหมายและลักษณะของบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของคำนี้ไว้ว่า หมายถึง "กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน"<sup>๕๐</sup>

ส่วนศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง "กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของมหาชน"<sup>๕๑</sup>

จากคำนิยามทั้งสองข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า บริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะและองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

---

<sup>๕๐</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 124.

<sup>๕๑</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 304.

ก. วัตถุประสงค์

ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(Public Interest or General Interest) คือ ต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของคนอื่นส่วนใหญ่ มิใช่ความต้องการส่วนตัวของใครคนใดคนหนึ่ง<sup>๘๑</sup>

ข. ผู้จัดทำ

ต้องอยู่ภายใต้การอำนวยการ (เข้าไปดำเนินการหรือบังคับบัญชาสั่งการให้เป็นไปตามนั้น) หรือควบคุม (กำกับดูแลกิจการที่ผู้อื่นมีหน้าที่ดำเนินการโดยอิสระไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ)<sup>๘๒</sup>

ค. วิธีการจัดทำ

ต้องใช้วิธีการตามกฎหมายพิเศษ คือ กฎหมายมหาชน ไม่ใช่กฎหมายทั่วไป ผลที่ได้จากการใช้กฎหมายพิเศษดังกล่าว จึงย่อมนำมาซึ่งลักษณะทางกฎหมายพิเศษไปจากปกติ ดังจะได้กล่าวต่อไป

การวิเคราะห์องค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาการเกษตรแห่งชาติ หรือองค์กรอื่น ๆ ว่า กิจกรรมที่องค์กรเหล่านั้นดำเนินอยู่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงลักษณะและองค์ประกอบข้างต้น ซึ่งมีแนวความคิดและรายละเอียดบางประการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

<sup>๘๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 333.

<sup>๘๒</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 126.

#### 2.4.1.2 แนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ

ความหมายของประโยชน์สาธารณะที่ว่า "การสนองตอบความต้องการของคนอื่นส่วนใหญ่ มิใช่ผู้ดำเนินการนั้น ๆ เอง" ดังกล่าวมาข้อ 2.4.1.1 ก. นั้นได้แสดงลักษณะและขอบเขตของคำว่าประโยชน์สาธารณะอยู่ในตัวถ้อยคำเองแล้วว่า มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) และมีขอบเขตที่กว้างขวางอย่างมาก ขณะเดียวกันก็แฝงความหมายในเชิงบังคับตัวผู้มีการกิจที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ในตัว แนวความคิดในเรื่องนี้จึงเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะ

##### ก. ความเป็นพลวัต ความต้องการของคน

ส่วนใหญ่ที่ต้องสนองต่อนั้น ขึ้นอยู่กับธรรมชาติความต้องการ เหตุผล ความจำเป็น ความคิด ความรู้สึกของมนุษย์ ซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ที่มีอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ณ เวลาหนึ่งรัฐอาจยังไม่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปอาจจำเป็นต้องจัดทำก็ได้ โดยลักษณะเดียวกัน ในอดีตรัฐไม่เคยมีแผนนโยบายที่จะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือปกป้องเกษตรกรมากกว่าการปล่อยให้กลไกตลาด และหลักการค้าเสรีทำงานไปตามปกติ แต่ในยุคปัจจุบันที่รัฐจะยังคงดำรงจุดยืนอยู่ ณ ที่เดิมต่อไปไม่ได้แล้ว การจัดทำบริการสาธารณะโดยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ด้วยการจัดตั้งองค์กรทางการเกษตรในลักษณะสภาเกษตรกรแห่งชาติ และ/หรือสภาการเกษตรแห่งชาติ ให้กำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแก่เกษตรกรสมาชิกอีกทอดหนึ่ง ย่อมเป็นเหตุผลความจำเป็นและความต้องการปัจจุบันของเกษตรกรทั้งประเทศที่รัฐควรต้องสนองตอบ

ข. ขอบเขต มีความหมายถึง อะไรบ้างที่เป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งมีความเป็นพลวัตดังกล่าวมา แต่ ณ ที่นี้ผู้วิจัยมุ่งหมายถึง การพิจารณาในแง่ผู้รับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งย่อมต้องมีขอบเขตหรือจำนวนที่มากพอสมควร ความต้องการของคน ๆ เดียว แต่ตรงกับคนอื่น ๆ อีกเป็น



จำนวนมากย่อมความต้องการส่วนรวมหรือสาธารณะขึ้นมาได้ ทั้งนี้ ในกลุ่มคน เหล่านั้นอาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน เช่น กลุ่มผู้ประกอบการ อุตสาหกรรม หรือเกษตรกรจำนวนมาก เมื่อรวมกันเข้าก็สามารถมีความต้องการที่เป็น ประโยชน์สาธารณะ ที่รัฐต้องตอบสนองให้เฉพาะกลุ่มเฉพาะเรื่อง แม้สังคมทั่วไป จะมิได้ร่วมรับผลประโยชน์จากการนั้นโดยตรง หรืออาจเป็นความต้องการของ บุคคลที่ไม่มีผลประโยชน์เฉพาะด้านตรงกัน หากแต่มีความต้องการทั่วไป เช่น ความมั่นคงปลอดภัย สวัสดิการ ความบันเทิง ร่วมกันก็ได้ เป็นต้น

#### 2.4.1.3 แนวความคิดเรื่องภารกิจของรัฐ

เป็นแนวความคิดเกี่ยวเนื่องถึงการกำหนดตัวบุคคล ผู้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีพัฒนาการตามการมีพลวัตของสังคมเช่นเดียวกัน เดิมนั้นรัฐจะมีภารกิจจำกัดอยู่ที่ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) เป็นหลัก คือ ภารกิจดั้งเดิมของผู้ปกครองชุมชน หุกระดับมาแต่อดีตนั่นเอง ซึ่งได้แก่การรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง ปลอดภัยจากเหตุภายในชุมชน หรือเหตุการณ์รุกรานจากภายนอกชุมชน เป็นต้น ภารกิจประเภทนี้บางทีเรียกว่า "Negative Function"<sup>๑๓</sup> เนื่องจากมิได้ ก่อให้เกิดสิทธิหรือสวัสดิการใหม่ ๆ ขึ้นมา เป็นต้นแต่เพียงพิทักษ์รักษาและคุ้มครอง สิทธิหรือสวัสดิภาพเดิมที่มีอยู่เดิมเท่านั้น

ส่วนภารกิจที่สองเรียกว่า "ภารกิจลำดับรอง" (Secondary Function) เป็นภารกิจที่ได้รับการขยายเนื้อหาและขอบเขต ออกมาจากกรอบภารกิจเดิมเพื่อสนองตอบต่อความต้องการสาธารณะของสังคม ที่มีขึ้นอย่างไม่มีจุดสิ้นสุด สาเหตุสำคัญของการเกิดพัฒนาการเป็นภารกิจรองนั้น นอกจากด้วยเหตุผลทางธรรมชาติเชิงจิตวิทยาของมนุษย์ดังกล่าวแล้ว ยังเป็น ผลสะท้อนมาจากความบกพร่องของทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal

<sup>๑๓</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2538), หน้า 134.

Democracy) และเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberal Economy) ที่ทำให้เกิดสภาวะความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง นับแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ซึ่งทำให้รัฐจำต้องเปลี่ยนจุดยืนจากการนิ่งเฉย ไม่แทรกแซง มาเป็นเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสังคมและวัฒนธรรม ให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ภารกิจประเภทใหม่นี้จึงอาจปรากฏในลักษณะบริการสาธารณะทางปกครองทั่วไป เช่น การให้การศึกษา การจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น หรือการให้บริการสาธารณะเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยรัฐวิสาหกิจของรัฐ เพื่อให้บริการในกิจการสาธารณูปโภคแก่ประชาชน เป็นต้น จากเนื้อหาและขอบเขตที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวมา ทำให้สามารถเรียกภารกิจประเภทนี้ได้ว่า "Positive Function" คือ มีลักษณะการขยายหรือเพิ่มเติม สิทธิ และสวัสดิการใหม่เพิ่มขึ้นแก่สาธารณชน

จะเห็นได้ว่า เราสามารถจัดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐโดยการจัดตั้งองค์กรสภาอาชีพต่าง ๆ เช่น สภาหอการค้า หรือสภาอุตสาหกรรม รวมทั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ และ/หรือสภาการเกษตรแห่งชาติ ให้เป็นการปฏิบัติภารกิจลำดับรองของรัฐ ที่มีตำแหน่งอยู่ระหว่างการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองทั่วไป กับการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งรัฐใช้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำโดยตรง (โดยมีลักษณะใกล้เคียงการจัดตั้งฯ ในประเภทหลังยิ่งกว่า (มีเนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบอาชีพ และมีผลกระทบต่อชีวิตทางเศรษฐกิจของสังคมเช่นเดียวกัน)

#### 2.4.1.4 หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (Prerogative de I' Administration)

การศึกษาหลักกฎหมายมหาชนเรื่อง เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองจะทำให้เห็นวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะในมิติทางกฎหมาย ซึ่งต้องนำกฎหมายพิเศษ คือ กฎหมายมหาชนมาใช้บังคับ หลักเอกสิทธิ์ของรัฐ ฝ่ายปกครองมีหลักสำคัญอยู่ว่า รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีฐานะตามกฎหมายมหาชนเหนือกว่าเอกชน โดยมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดที่ว่ารัฐและฝ่ายปกครองดังกล่าวมีภารกิจที่จะต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในขณะที่เอกชนทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ สถานะทางกฎหมายในการ ก่อนิติสัมพันธ์ตามหลักกฎหมายมหาชนจึงต้องสูงกว่าเอกชน ซึ่งอาจเห็นได้จาก การที่สามารถกระทำการฝ่ายเดียวให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นโดยเอกชนไม่สมัครใจ ที่เรียกว่า "นิติกรรมทางปกครอง" (acte administrative) นอกจากนี้ ยังอาจจะเห็นได้จาก "กิจกรรม" ที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติที่เรียกว่า "บริการ สาธารณะ" (service public) หรือการควบคุมที่เรียกว่า "ตำรวจทาง ปกครอง" (police administrative) รวมทั้งการที่ต้องนำคดีข้อพิพาท ระหว่างฝ่ายปกครองขึ้นสู่การพิจารณาทางศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลพิเศษที่มี วิธีพิจารณาพิเศษด้วย<sup>๘๔</sup>

คำว่า "ฝ่ายปกครอง" ดังกล่าวนั้น อาจขยาย ความรวมถึงบุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่ใช่ฝ่ายปกครองแท้ หากแต่ได้รับมอบอำนาจ จากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครองดังกล่าวก็ได้ ซึ่ง รวมถึงองค์กรนิติบุคคลในรูปสภาอาชีพต่าง ๆ ที่เทียบยกมาศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ หากจัดอยู่ในประเภทองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจดังกล่าวย่อมจะสามารถใช้หลัก เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองนี้ได้ตามสภาพด้วย

#### 2.4.1.5 หลักกฎหมายหลักเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

หลักกฎหมายพื้นฐานหลักดังกล่าวเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัย ของศาลปกครอง ซึ่งมีดังต่อไปนี้<sup>๘๕</sup>

ก. หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (continuite de service publice) ซึ่งมีเนื้อหาหลักอยู่ว่าบริการสาธารณะ จะหยุดการให้บริการไม่ได้ อะไรก็ตามที่จะทำให้บริการสาธารณะขาดความ ต่อเนื่องลงต้องห้าม

<sup>๘๔</sup> โปรดดูรายละเอียดใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 300-315.

<sup>๘๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 305-307.

ข. หลักความเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของมหาชนอยู่เสมอ (adaptation de service public) ซึ่งเป็นหลักแห่งความยืดหยุ่น ปรับตัวได้ของบริการสาธารณะให้ทันความเปลี่ยนแปลงของความต้องการแห่งมหาชน เช่น ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะสามารถเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาให้คู่สัญญาต้องมีหนี้ใหม่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้เสมอ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนแก่คู่กรณีนั้น เป็นต้น

ค. หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หมายถึง ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค เช่น ฝ่ายผู้ให้บริการมีหลักย่อย ๆ อยู่ว่า การรับสมัครบุคคลเพื่อสอบเข้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ต้องเปิดโอกาสให้กับผู้มีคุณสมบัติทุกคนอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกัน ฝ่ายปกครองต้องเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าแข่งขันเป็นคู่สัญญาสัมปทานกับรัฐได้อย่างเสรี เปิดเผย และเสมอภาคโดยวิธีการประมูล เป็นต้น ส่วนด้านผู้ใช้บริการสาธารณะนั้น ต้องจัดให้ได้รับการปฏิบัติเหมือน ๆ กัน ในเรื่องต่าง ๆ ทั้งด้านเนื้อหา การให้บริการ ราคา ค่าธรรมเนียม เวลา ฯลฯ

#### 2.4.1.6 วิธีการจัดทำบริการสาธารณะ

ฝ่ายปกครองอาจจัดทำบริการสาธารณะได้ทั้งโดยพื้นฐานของกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ในรูปแบบที่มีพัฒนาการมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะนั่นเอง ในปัจจุบันฝ่ายปกครองได้จัดทำบริการสาธารณะโดยวิธีการหลากหลาย เช่น

- 1) การใช้อำนาจฝ่ายเดียวซึ่งมีอยู่เหนือปัจเจกชน ก่อให้เกิดนิติกรรมขึ้นโดยปัจเจกชนนั้นไม่ต้องสมัครใจซึ่งเรียกว่านิติกรรมทางปกครอง (acte administratif)

2) การใช้อำนาจฝ่ายปกครองทำสัญญากับเอกชนในลักษณะสัญญาทางปกครอง (contrat administratif) ซึ่งเป็นสัญญาที่ก่อสิทธิและหน้าที่แก่คู่สัญญาเป็นพิเศษกว่าปกติ เช่น สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ เป็นต้น

3) โดยการทำสัญญาทางแพ่งกับเอกชน ด้วยสถานภาพที่เสมอภาคกับเอกชนนั้น ๆ ตามหลักกฎหมายแพ่ง

4) การวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคม (Planification)

5) การเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยวิธีการอื่น ๆ ทั้งในรูปการเข้าดำเนินการเองโดยการปกครองวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การมอบอำนาจให้องค์กรรัฐวิสาหกิจจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (service public industriel et commercial)

#### 2.4.1.7 ผลทางกฎหมายของบริการสาธารณะ

การกระทำกิจกรรมในลักษณะที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะมีผลทางกฎหมายหลายประการรวมถึงระบบกฎหมายที่จะใช้บังคับ และศาลที่จะฟ้องคดีที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะนั้น (กรณีศาลนั้นเฉพาะประเทศที่มีระบบศาลคู่ คือ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม หรือประเทศระบบศาลเดี่ยวที่มีการแยกแผนกศาลปกครองเป็นพิเศษ)

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าหากกิจกรรมใดเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแล้วจะต้องใช้หลักกฎหมายมหาชนบังคับแก่การนั้น หรือว่าต้องขึ้นศาลปกครองเสมอไป เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าการกระทำกิจกรรมนั้นได้ใช้อำนาจมหาชนในการจัดทำหรือไม่ หากเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้อำนาจมหาชนที่มีเหนือเอกชนแล้วย่อมขึ้นศาลปกครอง หากไม่แล้วต้องขึ้นศาลยุติธรรมตามปกติ

โดยปกติแล้วฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ด้วยพัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะที่ขยายขอบเขตให้เอกชนซึ่งได้รับมอบอำนาจมหาชน ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ ทำให้เอกชนดังกล่าวนั้นต้องขึ้นอยู่กับบังคับที่ต่องขึ้นศาลปกครองได้ เช่นเดียวกับการที่ฝ่ายปกครอง หรือองค์กรมหาชนอิสระที่ใช้อำนาจมหาชนจัดทำบริการสาธารณะ

#### 2.4.2 ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง

การจัดประเภทของนิติกรรมทางปกครองที่ไม่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางแพ่งนั้น อาจจำแนกตามผลของแนวทางการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ดังที่ศาสตราจารย์เดอ โลบาแดร์ (De laubadere) แห่งมหาวิทยาลัยปารีสได้จำแนกไว้เป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) นิติกรรมทางนิติบัญญัติ (acte parlementaries) และนิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) ซึ่งการจะจำแนกว่านิติกรรม (acte) ใด ๆ จัดเป็นนิติกรรมประเภทใดสามารถกระทำได้โดยอาศัยเกณฑ์แบ่งแยกทางองค์กรและเนื้อหาซึ่งจะไม่นำมากล่าวในที่นี้

ฝ่ายปกครองนั้นก็มีการกระทำต่าง ๆ ได้หลากหลายได้ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปซึ่งในจำนวนนี้อาจมีผลทางกฎหมายอย่างเป็นทางการปกครอง (acte administratif) คือ มีผลบังคับเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางกฎหมาย ในทางใดทางหนึ่งต่อบุคคล หรือเป็นการกระทำอย่างอื่น ๆ ที่แม้จะเป็นไปเพื่อให้บรรลุผลทั่วไป (interet general) แต่ก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น ให้คำปรึกษา<sup>๕๕</sup> การแนะนำ การบอกกล่าว การขนส่ง

<sup>๕๕</sup> พูนศักดิ์ ใสสำรวจ, "นิติกรรมทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายปกครอง 4(สิงหาคม 2528) : 273.

การจ่ายเงิน เป็นต้น เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ทางกฎหมาย (สิทธิหน้าที่แก่เอกชน) แม้ในจำนวนนี้ บางกรณีอาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายในทางแพ่งในฐานะ "นิติเหตุ" หรือ "นิติกรรม" ในทางแพ่งก็ตาม<sup>๘๗</sup>

#### 2.4.2.1 ความหมาย

นิติกรรมการปกครองนั้นเป็นคำเทคนิคทางกฎหมายที่สถาบันทางกฎหมายคิดกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการประกันสิทธิทางศาลแก่เอกชน<sup>๘๘</sup> ที่มีความหมายและองค์ประกอบที่แตกต่างกันในประเทศผู้นำในการพัฒนากฎหมายมหาชนทั้ง 2 คือ เยอรมันและฝรั่งเศส

เยอรมันซึ่งมีระบบกฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Law) นั้น ได้ให้นิยาม "นิติกรรมทางปกครอง" ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ปกครอง ค.ศ. 1976 มาตรา 35 วรรคแรกว่า "คือ คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการฝ่ายปกครองใด ๆ ที่ออกโดย เจ้าหน้าที่ปกครอง ในการกำหนดกฎเกณฑ์ เรื่องเฉพาะ ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนซึ่งมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก"

ส่วนฝรั่งเศสซึ่งมีระบบกฎหมายปกครองที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล (Case Law) นั้น การกำหนดนิยามของ "นิติกรรมปกครอง" สามารถสะท้อนให้เห็นได้จากนิยามของนักกฎหมายมหาชนไทยซึ่งสำเร็จการศึกษาจากฝรั่งเศสหลายท่านดังนี้

---

<sup>๘๗</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2527), หน้า 120.

<sup>๘๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง "การสั่งการของเจ้าหน้าที่ทางปกครอง (บริหาร) ที่ก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิของเอกชนคนหนึ่งหรือหลายคน"<sup>๖๐</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า หมายถึง "การแสดงเจตนา (acte de velonte) ของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน และระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของเอกชน หรือการแสดงเจตนาที่มีผลต่อนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายนั่นเอง"<sup>๖๑</sup>

สำหรับรองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ใสสารวจ นั้น เห็นว่าหมายถึง "การแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครอง" เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางกฎหมาย (ordonnancement juridique)<sup>๖๑</sup>

จากบทนิยามข้างต้นจะเห็นว่า หลักนิติกรรมทางปกครอง มีความคล้ายคลึงกับหลักนิติกรรมทางแพ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 112 ว่า "อันว่านิติกรรมนั้นได้แก่การกระทำใด ๆ อันกระทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ" อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความแตกต่างกันตรงที่ การกระทำนิติกรรมตามหลักกฎหมายแพ่งนั้น เป็นการแสดงเจตนาของบุคคลที่มีความเสมอภาคกัน

<sup>๖๐</sup> ออมร จันทรสมบูรณ์, "บทบรรณาธิการ", วารสารกฎหมายปกครอง, 3 (สิงหาคม 2527) : 8.

<sup>๖๑</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 308.

<sup>๖๑</sup> พูนศักดิ์ ใสสารวจ, นิติกรรมทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส, หน้า 273.



ในสถานะตามกฎหมายด้วยอำนาจเอกชน ส่วนนิติกรรมทางปกครองผู้แสดงเจตนา มีสถานะทางกฎหมายสูงกว่าเอกชนผู้รับเจตนา เนื่องจากอำนาจในการแสดงเจตนา ที่ใช้เป็นอำนาจมหาชน

2.4.2.2 องค์ประกอบและลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง

องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองเยอรมันนั้น ประกอบด้วย<sup>72</sup>

- ก. เป็นการกระทำทางปกครองในรูปคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการ
- ข. ออกโดยองค์การฝ่ายปกครอง หมายถึง ต้องออกโดยส่วนราชการหรือบุคคลในฝ่ายบริหาร รวมทั้งอาจมอบอำนาจให้เอกชน ตามกฎหมายแห่ง หรือกฎหมายมหาชน เช่น องค์การมหาชนอิสระ กระทำแทน ก็ได้
- ค. เป็นกฎเกณฑ์ คือ ต้องเป็นกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นข้อกำหนดเฉพาะราย อันมีผลบังคับตามกฎหมาย
- ง. อำนาจปกครอง คือ ต้องมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางปกครอง อยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง
- จ. มีผลทางกฎหมายอันมุ่งไปสู่ภายนอก คือ ให้เกิดผลต่อบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง

สำหรับลักษณะประกอบหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นนิติกรรมทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผลมาจากพัฒนาการของคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล และนิยามของคำสั่งที่ถูกเพิกถอนได้ฐานทำเกินอำนาจนั้น มีองค์ประกอบ

---

<sup>72</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 122.

หรือหลักเกณฑ์ใหญ่ 3 ประการ คือ (1) หลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงสภาพองค์การ (organique) (2) หลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงสภาพกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ (procedes de droit) และ (3) หลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงสภาพทางด้านวัตถุ (materielle) ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ลำดับที่ (1) และ (2) มากกว่า<sup>73</sup>

ก. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กร หลักเกณฑ์นี้ มีว่า นิติกรรมทางปกครองต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐโดยฝ่ายบริหารที่มีใช้การกระทำของรัฐบาลเท่านั้น การกระทำอย่างเอกชนของฝ่ายปกครอง (มิได้ใช้อำนาจมหาชนแต่ใช้อำนาจเอกชนตามหลักกฎหมายเอกชน) มิใช่นิติกรรมทางปกครอง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรซึ่งเป็นผลมาจากคำพิพากษาเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ได้ชี้ให้เห็นว่า เอกชนทั่วไป (เช่น ผู้รับสัมปทาน) องค์กรเอกชน (เช่น สภานายความ) หรือองค์การมหาชน อีสระ (Etablissement public) ในรูปสภาอาชีพต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะสามารถออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียวหรือนิติกรรมทางปกครองนี้ได้ เช่นเดียวกับฝ่ายปกครองแท้ ๆ โดยคำพิพากษาได้วางหลักเกณฑ์ย่อยในการพิจารณาเรื่องนี้ไว้ว่าขึ้นอยู่กับระดับการขึ้นอยู่กับ (dependence) ขององค์กรเหล่านี้ต่อฝ่ายปกครอง (CE.13 janv. 1961, Magnier).

ข. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมาย (Procede de droit) หมายถึง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพการจัดการ (nature de gestion) หรือวิธีการจัดทำนั้นเอง

<sup>73</sup> พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, นิติกรรมทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส, หน้า 273.

การกระทำที่จะถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองจะต้องมีวิธีการจัดทำโดยใช้ "อำนาจมหาชน" (gestion publique) เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองแท้ ๆ องค์กรมมหาชนหรือองค์กรเอกชนก็ตาม ที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงสามารถกระทำนิติกรรมทางปกครองได้ หากมีสภาพหรือวิธีการจัดทำแบบมหาชน

ค. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุ (materiels) หรือเนื้อหาของคำสั่ง เดิมนี้ หมายถึง การกระทำที่จะเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ต้องมีผลบังคับเฉพาะราย (acte individuel) เท่านั้น ตามแนวคิดของ Duguit แต่ต่อมาภายหลัง เมื่อพัฒนาการของนิติกรรมทางปกครองมีมากขึ้น ทำให้มีการยอมรับกันว่านิติกรรมทางปกครองสามารถมีได้แม้จะมีผลเป็นการทั่วไป (acte reglementaire) ซึ่งหมายถึง การออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นั้นเอง ด้วยเหตุนี้ทำให้หลักเกณฑ์ข้อนี้ไม่ค่อยได้รับความสำคัญนักในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่แนวทฤษฎีทั้งสองสายยอมรับตรงกัน คือ องค์กรเอกชน เช่น สภาวิชาชีพต่าง ๆ ที่จัดทำบริการสาธารณะและองค์กรมมหาชนอิสระ เช่น สภาหรือองค์กรการรวมตัวของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม ต่างก็สามารถกระทำนิติกรรมทางปกครองได้เช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายปกครองแท้ ๆ

#### 2.4.2.3 ผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครองซึ่งกระทำขึ้นโดยถูกต้องครบถ้วนด้วยองค์ประกอบ 4 ประการดังต่อไปนี้ ย่อมมีผลใช้บังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิทธิหน้าที่ของเอกชนนั้น ๆ ทั้งนี้ จนกว่าจะให้สิ้นผลไปเนื่องจาก "การเพิกถอน" (Retrait) หมายถึง ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งนั้นเองหรือผู้มีอำนาจสูงกว่าตามกฎหมายเพิกถอน โดยให้คำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นสิ้นผลทั้งในอดีตและอนาคต แต่หากต้องการให้มีผลเฉพาะในอนาคต เรียกว่า

การยกเลิก (Abrogation)<sup>74</sup> หรืออาจสิ้นสุดด้วยตัวคำสั่งนั่นเอง เช่น เมื่อครบกำหนดเวลาการมีผลบังคับตามที่ระบุไว้ในคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองหรือสิ้นสุดด้วยมีสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ทำให้ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งถูกบังคับให้ต้องยกเลิกคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น ๆ

หลัก 4 ประการ ดังกล่าว ได้แก่

- ก. ผู้ทำนิติกรรมนั้นต้องมีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองนั้น
- ข. นิติกรรมทางปกครองนั้นได้กระทำตามขั้นตอน หรือกระบวนการที่กฎหมายกำหนด
- ค. นิติกรรมนั้นทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด
- ง. นิติกรรมทางปกครองมีเนื้อหาชอบด้วยกฎหมาย<sup>75</sup>

หลักนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

นี้ (ก) เป็นหลักกฎหมายสำคัญยิ่งเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองตามหลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งเป็นทั้ง "ที่มา" (Source) และ "ข้อจำกัด" (Limitation) ของอำนาจในการกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง คือฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ต่อเมื่อ กฎหมายได้ให้อำนาจไว้และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายใต้

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 305.

<sup>75</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี,

กรอบกฎหมายที่กำหนด<sup>76</sup> ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนขณะเดียวกันก็เพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะมิให้ถูกผู้มีอำนาจใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

หลักนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนี้เป็นพื้นฐานและที่มาสำคัญของการควบคุมตรวจสอบการกระทำนิติกรรมทางปกครองในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การทางปกครองดังจะได้อธิบายต่อไป

#### 2.4.3 ทฤษฎีการจำแนกประเภทนิติบุคคล

ทฤษฎีว่าด้วยนิติบุคคลและการจำแนกประเภทนิติบุคคลในประเทศที่ไม่ได้จำแนกระบบกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน และมีระบบศาลเดียว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฯลฯ กับประเทศที่มีระบบกฎหมายมหาชนแยกจากกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน และมีระบบศาลคู่ เช่น ประเทศภาคพื้นยุโรปทั้งหลาย เป็นต้น (ประเทศไทยควรจัดเข้ากลุ่มประเทศหลัง แม้พัฒนาการของระบบศาลคู่ยังมีไม่เต็มรูปแบบ) จะมีทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคลดังกล่าวแตกต่างกันในบางประเด็น

##### 2.4.3.1 ความหมายของ "นิติบุคคล"

ข้อถกเถียงว่า นิติบุคคลคืออะไร เป็นสิ่งที่มีมายาวนานในวงวิชาการกฎหมายจวบจนปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หากจะจำแนกความเห็นของนักกฎหมายสำนักต่าง ๆ ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว พอจำแนกและสรุปความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

<sup>76</sup> วรพจน์ วิศรุตพงษ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ชรรมสาร จำกัด, 2538), หน้า 25.

ก. สำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักกฎหมายแบบ (Positivism) เห็นว่า นิติบุคคลเป็นเรื่องของการสมมุติโดยอาศัยเทคนิคกฎหมาย ดังนั้นการดำรงอยู่และการแสดงเจตนาของนิติบุคคลจึงถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของกฎหมาย

ข. สำนักที่เห็นว่า นิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ เนื่องจากเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาต่าง ๆ และแสดงเจตนาฝ่ายบุคคลธรรมดาเหล่านั้น

ค. สำนักที่เห็นว่า การโต้เถียงและให้ความหมายของสองสำนักข้างต้นไม่ตรงจุด เนื่องจากไม่ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ล้วนแต่เป็นวัตถุประสงค์กฎหมายที่จะเป็นขึ้นได้ก็ด้วยผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการยอมรับของกฎหมายเท่านั้น การไปพิจารณาว่า นิติบุคคลเป็นสิ่งสมมุติหรือสิ่งที่มีจริงจึงไม่น่าจะถูกต้อง (ศาสตราจารย์ Georges Vedel ชาวฝรั่งเศส)<sup>๗๗</sup>

ทฤษฎีตามแนวทางข้อ ค ค่อนข้างจะได้รับการยอมรับแพร่หลายกว่าแนวทางอื่น ๆ ทั้งในประเทศที่มีระบบการแยกกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน และประเทศที่ไม่มีการแยกระบบกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน เช่น ตามกฎหมายอังกฤษนั้นเห็นว่า นิติบุคคลคือสิ่งซึ่งมิใช่บุคคลธรรมดา แต่มีการยอมรับให้มีสภาพเป็นบุคคล (personality) ในกฎหมาย<sup>๗๘</sup> ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า นิติบุคคลคือวัตถุประสงค์ทางกฎหมายที่กฎหมายยอมรับและคุ้มครอง เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดานั่นเอง

<sup>๗๗</sup> โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง, 6 (สิงหาคม 2530) : 281-282.

<sup>๗๘</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ", วารสารกฎหมาย, 6 (สิงหาคม 2530) : 318.

#### 2.4.3.2 การจำแนกประเภทนิติบุคคล

เพื่อเป็นการพิจารณาลักษณะการกำหนดในเรื่องนี้ อย่างรอบด้าน ผู้วิจัยจะกล่าวแต่พอเป็นตัวอย่างถึงการจำแนกประเภทนิติบุคคลทั้งตามทฤษฎีของประเทศที่ไม่มีระบบการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากเอกชนฯ อย่างชัดเจน (อังกฤษ) และประเทศที่ให้ระบบการแบ่งแยกในเรื่องนี้ด้วยกล่าวอย่างชัดเจน (ฝรั่งเศส) รวมทั้งการจำแนกตามระบบกฎหมายไทยด้วย

##### 2.4.3.2.1 การจำแนกประเภทนิติบุคคลตาม

กฎหมายอังกฤษ

นิติบุคคลตามหลักกฎหมายอังกฤษนั้น ด้วยเหตุที่ระบบกฎหมายของอังกฤษมิได้มีการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและมหาชน จึงมิได้อาศัยประเภทกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทนิติบุคคลหากแต่ได้อาศัยหลักเกณฑ์หลาย ๆ ประการมาใช้ในการแบ่งแยก เช่น แบ่งแยกตามภารกิจลักษณะขององค์กรหรือสภาพการณ์จัดตั้ง เป็นต้น แต่หลักเกณฑ์หลักที่ใช้คืออาศัยเกณฑ์ลักษณะขององค์กร ดังนี้<sup>๗๐</sup>

##### ก. Corporation Agregate คือ

นิติบุคคลที่เป็นกลุ่มของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นอันเดียวกันภายใต้ชื่อเฉพาะและมีความเป็นอยู่ต่อเนื่อง มีความสามารถตามกฎหมายอย่างคนธรรมดา เช่น มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายตามปกติ เป็นต้น

##### ข. Corporation Sole คือ นิติบุคคล

ที่ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวที่มีความเป็นอยู่ต่อเนื่อง สามารถมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายได้ เช่น ตำแหน่งคนบด เป็นต้น

<sup>๗๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 319.

## 2.4.3.1.2 การจำแนกประเภทนิติบุคคลตามกฎหมาย

ฝรั่งเศส

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้จำแนกนิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศสออก ดังต่อไปนี้<sup>๕๐</sup>

ก. นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จำแนกเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในทางมุ่งค้ากำไร (เช่น บริษัท ห้างฯ) และไม่มุ่งค้ากำไร (เช่น สหภาพ, สมาคม, มูลนิธิ)

ข. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จำแนกเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivites territoriales) และองค์การมหาชนอิสระ (etablissement public)

ค. นิติบุคคลเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ หรือนิติบุคคลผสม (personnes mixtes) กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน แต่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะ

เฉพาะสำหรับนิติบุคคลมหาชนนั้น องค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ ได้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ส่วนองค์การมหาชนอิสระนั้น บางครั้งเรียกว่า องค์การกระจายอำนาจทางบริการ คือ รัฐมอบอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้กับองค์การกระจายอำนาจดังกล่าว ซึ่งในทางเศรษฐกิจมักจะเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์การตัวแทนแห่งกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สภาหอการค้า สภาเกษตรกรรม (Chambres d' agriculture) สภาอาชีพของพ่อค้าช่างฝีมือ ฯลฯ ดังนั้น องค์การประเภทนี้จึงถูกเรียกว่าเป็นองค์การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือองค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและการค้า (etablissements publics industriels et commerciaux)

<sup>๕๐</sup> โภคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส, หน้า 285.



ส่วนองค์กรนิติบุคคลผสมนั้น มักจะเป็นปัญหาในการแบ่งแยกกับองค์กรกระจายอำนาจทางบริการข้างต้น เนื่องจากมีลักษณะและการกิจคล้ายคลึงกันมากองค์กรประเภทนี้ เช่น สภาวิชาชีพของแพทย์ หน่วยงานสถาปนิก เป็นต้น

ส่วนอาจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้จำแนกนิติบุคคลเฉพาะตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสออกเป็น 4 ประเภท คือ<sup>๑</sup>

- ก. รัฐ (ซึ่งรวมทั้งองค์กรของรัฐ ซึ่งอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นองค์พหุหนึ่งของรัฐ)
- ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ค. รัฐวิสาหกิจ และ
- ง. องค์กรมหาชนอิสระ (Etablissement public)

รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลพิเศษ เพื่อจัดทำกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ส่วนรัฐและองค์พหุหนึ่งของรัฐตาม ก. นั้น เป็นนิติบุคคลมหาชนในระบบรวมอำนาจ (Centralisation) ในขณะที่ที่เหลือเป็นนิติบุคคลในระบบกระจายอำนาจ (Decentralisation) โดยแยกเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนกับองค์กรกระจายอำนาจทางบริการหรือองค์กรมหาชนอิสระ

---

<sup>๑</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, "มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี" ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพฤษ์, 2535), หน้า 436.

## 2.4.3.1.3 การจำแนกประเภทนิติบุคคลตามกฎหมาย

ไทย

แนวทางการจำแนกนิติบุคคลตามกฎหมายไทยนั้น

มี 2 แนวทางหลัก คือ

ก. แนวทางตามคำพิพากษาของศาล เป็นแนวทางที่ไม่ยอมรับการจำแนกนิติบุคคลตามประเภทกฎหมายเอกชนและมหาชน ซึ่งอาจจะเป็นเพราะการยอมรับเช่นนั้นจะนำไปสู่การยอมรับ ระบบศาลคู่ คือ การมีศาลปกครองและศาลยุติธรรม (ผู้วิจัย) แนวทางนี้จึงจำแนกนิติบุคคลเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น<sup>๘๒</sup>

ข. แนวทางการจำแนกตามประเภทกฎหมาย ได้แก่ การจำแนกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน<sup>๘๓</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่า การจำแนกนิติบุคคลโดยอาศัยแนวทางข้อ ก. ของหลักกฎหมายไทยและอังกฤษนั้นมิได้ให้ความกระจ่างชัดและให้ข้อบ่งชี้ทางพื้นฐานทฤษฎีที่เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์องค์กรหรือการจัดตั้งองค์กรมากนัก แต่หากจำแนกตามหลักกฎหมายไทยในแนวทางของข้อ ข. ประกอบกับหลักกฎหมายฝรั่งเศสแล้วน่าจะช่วยให้ประโยชน์แก่การวิเคราะห์ดังกล่าวมากกว่า

---

<sup>๘๒</sup> ณัฐ รัฐอมฤต, "แพทยสภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 58.

<sup>๘๓</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 151.

### 2.4.3.3 หลักเกณฑ์ในการจำแนกประเภทนิติบุคคล

เกณฑ์ในการจำแนกนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น ประกอบด้วย<sup>๑๔</sup>

ก. เกณฑ์การจัดตั้งองค์กร ว่ามีความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองในลักษณะฝ่ายปกครองเป็นผู้ก่อตั้ง บริหารองค์กร หรือควบคุมกำกับองค์กรนั้นหรือไม่ หากมีความสัมพันธ์ดังกล่าวมา มักจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ข. เกณฑ์ด้านกิจกรรมหรือเนื้อหา องค์กรนั้นจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ ซึ่งข้อนี้ต้องระมัดระวัง เนื่องจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอาจได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะก็ได้

ค. เกณฑ์วิธีการดำเนินงานขององค์กร โดยพิจารณาว่าองค์กรนั้น ๆ ดำเนินงานโดยใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ เช่น มีการใช้อำนาจมหาชนออกข้อบังคับบังคับแก่สมาชิก ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรกับสมาชิกหรือไม่ เป็นต้น

### 2.4.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดองค์กร

การจัดองค์กรเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นการจัดองค์กรใดก็ตาม และยิ่งต้องทิวความละเอียดอ่อนรอบคอบยิ่งขึ้น หากองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสมาชิก องค์กรและประชาชนทั่วไปทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังเช่นองค์กรในรูปแบบอาชีพของเกษตรกรที่จะจัดตั้งขึ้น การพิจารณาจัดองค์กรดังกล่าวนี้ จึงจำต้องพิจารณาทั้งทฤษฎีด้านการจัดองค์กรและการบริหาร (Organization and Management, O&M) และทฤษฎีการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายปกครองด้วย

---

<sup>๑๔</sup> ณัฐ รัฐอมฤต, แพทยสภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม, หน้า 70.

2.4.4.1 ทฤษฎีการจัดองค์กรตามหลักการจัดองค์กร และการบริหาร (Organization and Management, O&M)

นักวิชาการด้านการจัดการและบริหารได้ให้ความหมายของคำว่า การจัดองค์กร (Organizing) ไว้หลายท่าน เช่น

William J. McLarney กล่าวคือ หมายถึง "การวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรสมดุลย์กัน โดยกำหนดว่าใคร มีหน้าที่ทำอะไร และมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้ การดำเนินงานขององค์กรบรรลุผลตามแผนที่วางไว้"<sup>๘๕</sup>

Koontz and O' Donnell กล่าวว่า หมายถึง "การจัดองค์กรจะเกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งข้อกำหนดในเรื่องความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ด้วย ทั้งนี้ หมายความว่า การจัดการตามแนวดิ่ง (Vertical) และแนวนอน (Horizontal) ในโครงสร้างขององค์กรนั่นเอง"<sup>๘๖</sup>

จากคำนิยามทั้งสองจะเห็นว่า การจัดองค์กรจะเกี่ยวข้องอยู่กับการแบ่งสรร มอบหมาย และสร้างความสมดุลสอดประสานกันระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สำหรับหลักการจัดองค์กรตามศาสตร์ด้านนี้ มีผู้กำหนดไว้เป็นจำนวนมากและหลากหลายในรายละเอียด แต่ล้วนมีเนื้อหาหลัก ๆ ว่า มีความเกี่ยวข้องและต้องคำนึงความสัมพันธ์ขั้นมูลฐาน 3 ประการ คือ ความ

---

<sup>๘๕</sup> พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา ศรมณี, หลักการจัดองค์กรและการจัดการ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533) หน้า 135.

<sup>๘๖</sup> เรื่องเดียวกัน.

รับผิดชอบ (Responsibility) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความ  
พร้อมที่จะให้ตรวจสอบ (Accountability)<sup>๘๗</sup> ซึ่งสามารถแยกย่อยออกได้  
ดังนี้

- ก. วัตถุประสงค์ (Objective)
- ข. อำนาจหน้าที่และรับผิดชอบต่อ (Authority and Responsibility)
- ค. รับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา (Responsibility of Superior)
- ง. สายการบังคับบัญชา (Hierarchy)
- จ. ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control)
- ฉ. การร่วมมือประสานงาน (Coordination)
- ช. หลักการทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization of Function)
- ซ. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)<sup>๘๘</sup>

จะเห็นว่า วัตถุประสงค์นั้นได้รับการจัดวางให้เป็น  
สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นเบื้องต้นในการจัดองค์กร เนื่องจากไม่ว่าการจัดการ  
องค์การการบริหารหรือดำเนินการใด ๆ ขององค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้น และมุ่งไปที่  
วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทั้งสิ้น วัตถุประสงค์จึงเป็นความจำเป็นเบื้องต้นสำหรับการ  
พิจารณาจัดองค์กร<sup>๘๙</sup>

<sup>๘๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

<sup>๘๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

<sup>๘๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

ความสำคัญและจำเป็นของทฤษฎีการจัดองค์กรตามหลักการจัดองค์กรและบริหารนี้ แม้จะมีความสำคัญต่อการพิจารณาจัดองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาการเกษตรแห่งชาติเพียงใดก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดของขอบเขตการศึกษาวิจัย จึงจะไม่นำมากล่าวไว้ในส่วนนี้ให้มากไปกว่านี้ แต่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์ห้องค์กรในบทที่ 4 ตามที่จำเป็นต่อไป

#### 2.4.4.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชน

ในทางกฎหมายนั้นมิได้มีการให้ความหมายของการจัดองค์กรไว้โดยเฉพาแต่อย่างใด ความหมายจึงยังคงเป็นความหมายดังที่กล่าวมาแล้วนั่นเอง ความสนใจของกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายมหาชนคงมีอยู่เพียง "วิธีการ" และ "รูปแบบ" ในการจัดองค์กรเท่านั้น

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เคยเปรียบเทียบวิธีการและรูปแบบจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชนไว้ว่า

"ก็เปรียบเสมือนกับการออกแบบบ้านที่เสนอโดยสถาปนิก ซึ่งอาจมีแบบบ้านที่แตกต่างกันได้มากมาย การออกแบบบ้านที่มีข้อกำหนด (Specification) เช่น มีห้องนอน 4 ห้อง ห้องน้ำ 3 ห้อง ฯลฯ อาจออกแบบได้หลายแบบฉนั้นใด วิธีการและรูปแบบในการจัดองค์กรโดยนักกฎหมายมหาชนก็อาจปรุงแต่งได้หลายรูปแบบฉนั้น ในการสร้างบ้านหรือที่อยู่อาศัยสิ่งที่จะต้องมีการกำหนดให้แน่นอนก็คือ เจ้าของบ้านต้องมีความต้องการหรือความมุ่งหมายในการใช้ "พื้นที่" ใช้สอยต่าง ๆ ภายในบ้าน และสถาปนิกก็ออกแบบให้ตรงกับ ความมุ่งหมายของเจ้าของบ้าน"<sup>๐๐</sup>

---

<sup>๐๐</sup> ออมร จันทรสมบูรณ์, "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ) ในครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ตังศภัทย์", (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 214.

การให้ความสำคัญกับการพิจารณา "วัตถุประสงค์"  
ในการจัดตั้งองค์กรของนักกฎหมายมหาชนนั้น มีความหมายว่า รูปแบบ (ลักษณะ)  
ขององค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์กรจะต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งเนื้อหาของ  
วัตถุประสงค์ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดองค์กรตามหลัก  
กฎหมายปกครองนั้น มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ (Authority) และ  
ความรับผิดชอบ (Responsibility) หรือภารกิจที่จะต้องดำเนินการซึ่งเป็น  
สิ่งที่แสดงออกถึงวัตถุประสงค์หรือ "รับใช้" วัตถุประสงค์นั้นเอง ดังนั้น นอกจาก  
จะพิจารณาวัตถุประสงค์แล้ว การกำหนดรูปแบบองค์กรในรายละเอียดต่าง ๆ  
ซึ่งเป็นการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายปกครอง จึงควรเป็นผลมาจากการศึกษา  
วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ผู้เกี่ยวข้องในองค์กรนั้นมีอยู่ ประกอบกับ  
วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรเป็นลำดับแรก

สำหรับการจัดองค์กรทางปกครองในรูปคณะกรรมการ  
(ไม่ว่าจะมีชื่อว่าคณะกรรมการ สภา หรืออื่น ๆ) จะพิจารณาจัดองค์กรที่ประกอบ  
ด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้

- ก. รูปแบบเกี่ยวกับคณะกรรมการ ซึ่งหมายถึง  
คุณสมบัติ ระบบการได้มาซึ่งกรรมการ เป็นต้น
- ข. วิธีการดำเนินงาน
- ค. หน่วยงานธุรการ
- ง. การควบคุมตรวจสอบ

2.4.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการจำแนกประเภทคณะกรรมการ  
เกณฑ์ที่ใช้ในการจัดประเภทคณะกรรมการนั้นมีหลายเกณฑ์  
ตามแต่ความมุ่งหมายในการจัดประเภทนั้น ๆ เช่น อาจจัดโดยใช้เกณฑ์ระยะเวลา  
(Time Scale) ซึ่งจำแนกได้เป็นคณะกรรมการประจำ (Standing Committee)  
กับคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Ad Hoc Committee) เกณฑ์องค์ประกอบของ

คณะบุคคล (Composition) อาจจำแนกได้เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคล ซึ่งมีผลประโยชน์เดียวกัน คณะกรรมการที่มีผลประโยชน์ขัดกัน และคณะกรรมการ ที่มีหลายฝ่ายร่วมทำงานกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ที่ใช้ในการจัดประเภทองค์กรต้อง สอดคล้องกับความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์กรทางปกครองคือ เกณฑ์เดียวกับที่ใช้ ในการจำแนกประเภทคณะกรรมการตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารนั้นเอง ได้แก่ การจำแนกโดย คือ ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ การแบ่งโดยอาศัยเกณฑ์นี้ สามารถจำแนกประเภทองค์กรได้ ดังนี้

- ก. คณะกรรมการนโยบาย
- ข. คณะกรรมการที่ปรึกษา
- ค. คณะกรรมการบริหาร และ
- ง. คณะกรรมการปฏิบัติการ<sup>๑</sup>

ก. คณะกรรมการนโยบาย ในประเทศไทยนั้น จำแนก คณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้เป็น 2 ระดับ คือ คณะกรรมการนโยบายระดับชาติและคณะกรรมการนโยบายในระดับองค์กรฝ่าย ปกครอง ซึ่งมักจะ ได้แก่ คณะกรรมการขององค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ คณะกรรมการนโยบายระดับชาติปกติจะได้เป็นองค์กรตัดสินใจในเรื่องนโยบาย โดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี<sup>๒</sup> ส่วนคณะกรรมการนโยบายระดับองค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กร กระจายอำนาจนั้น จะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนโยบายที่จะนำไปใช้ในองค์กร นั้นโดยตรง (ผู้วิจัย)

<sup>๑</sup> สิริพันธ์ พลรบ, "คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติใน ประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 32.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.



ข. คณะกรรมการที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.สมคิด

เลิศไพฑูรย์ จำแนกประเภทขององค์กรที่ปรึกษาตามวิธีการและเป้าหมายในการให้คำปรึกษาไว้ 4 ประการ คือ<sup>๑๓</sup>

1) องค์กรที่ปรึกษาเพื่อการประสานงานภายในองค์กรเอง ซึ่งมักจะมีขึ้นเพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน รวมถึงบุคคลระดับเดียวกัน แลกเปลี่ยน ถกเถียงเกี่ยวกับความเห็นต่าง ๆ

2) องค์กรที่ปรึกษาเพื่อให้ความรู้และให้ข้อมูลแก่ฝ่ายปกครององค์กรลักษณะนี้มักประกอบด้วยบุคคลภายนอกเป็นหลัก มีข้าราชการร่วมด้วยเป็นส่วนน้อย ซึ่งเข้ามาเพื่อควบคุม การประชุม หรือเพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ปรึกษา กับฝ่ายปกครองเท่านั้น

3) องค์กรที่ปรึกษาเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็น เป็นองค์กรที่มีขึ้นเพื่อให้ข้อมูลแก่ฝ่ายปกครอง รวมทั้งบุคคลภายนอก องค์กรประกอบองค์กรมักจะเป็นผู้แทนจากกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ต่าง ๆ ที่มักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายตนเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ด้วย

4) องค์กรที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อโต้แย้ง ซึ่งต้องตัดสินใจเพื่อระงับข้อโต้แย้งระหว่างเอกชน 2 ฝ่าย จึงมีลักษณะการพิจารณากึ่งศาล (Procedure quasijudiciaire)

ค. คณะกรรมการบริหาร เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการภายในองค์กรโดยตรง องค์กรประเภทนี้ไม่พบบ่อยนักสำหรับคณะกรรมการทางปกครอง และส่วนใหญ่จะเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนอ้อยและน้ำตาล ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 สภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

---

<sup>๑๓</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, "องค์กรที่ปรึกษาในประเทศไทย," วารสารกฎหมายปกครอง, 11 (มกราคม 2535) : หน้า 5-9.

ง. คณะกรรมการปฏิบัติการ เป็นคณะกรรมการระดับล่าง เพื่อดำเนินการเรื่องต่าง ๆ

คณะกรรมการระดับต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีระดับความสำคัญและคุณสมบัติของตัวกรรมการเรียงลำดับจากมากลงมาหาน้อยตามลำดับ และโดยปกติคณะกรรมการหนึ่ง ๆ มักจะมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นรวมอยู่ด้วย เช่น คณะกรรมการนโยบายอาจมีอำนาจหน้าที่การให้คำปรึกษาหรือบริหารด้วยก็ได้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ

#### 2.4.6 ทฤษฎีการควบคุมองค์กร

การควบคุมองค์กรในที่นี้มีความหมายอย่างกว้าง ครอบคลุมทั้งตัวองค์กร ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรและการกระทำของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับองค์กร ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ตามทฤษฎีการควบคุมองค์กรตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร (Organization and Management : O&M) และทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครอง

2.4.6.1 ทฤษฎีการควบคุมองค์กรตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

ทฤษฎีการควบคุมดังกล่าวนี้จะมีรูปแบบและขอบเขตแคบกว่าทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครองที่จะกล่าวต่อไป เนื่องจากเป็นการควบคุมเฉพาะภายในตัวองค์กรนั้น ๆ เท่านั้น

ความหมายของการควบคุมตามทฤษฎีนี้ ได้แก่ ความพยายามใด ๆ เกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ คำสั่ง การใช้อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบ เปรียบเทียบ ตลอดจนกรรมวิธีอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้้องค์กรสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหลักที่ตั้งไว้และรักษาปัจจัยต่าง ๆ ขององค์กรให้คงที่ สามารถปฏิบัติการได้ตลอดไป นอกจากนี้ การควบคุมองค์กรยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพจิตใจของผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทักษะการตัดสินใจและบทบาทในการประสานงานของผู้บังคับบัญชา อาจกล่าว

ได้ว่าการควบคุมองค์กรเป็นวิธีการที่สำคัญยิ่ง ที่จะให้ได้มาซึ่งการประสานงานที่ดี ภายในองค์กร จึงมีผู้กล่าวว่า "การควบคุมองค์กรคือการสร้างความสมดุลย์ ให้เกิดขึ้นในองค์กร"<sup>๑๔</sup>

ขบวนการควบคุมองค์กร (Control Process) นั้น โดยทั่วไปมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

ก. การกำหนดเป้าหมายและรายละเอียดของ การดำเนินงาน รวมทั้งมาตรฐานการดำเนินงาน

ข. การกำหนดมาตรการในการวัดมาตรฐาน การดำเนินงาน รวมทั้งวิธีการที่จะสร้างความสำเร็จของงาน

ค. การพิจารณาเปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐาน ที่ได้ตั้งไว้

ง. การดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับ เป้าหมายที่วางไว้

นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งแยกการควบคุมโดยอาศัย รูปแบบอื่น ๆ เช่น

- การควบคุมโดยอาศัยช่วงของระยะเวลา

ถ้าหากเป็นการวางโปรแกรม (ระเบียบ วิธีการ แผนงาน มาตรฐาน การทำงาน การจำแนกหน้าที่ความรับผิดชอบ ฯลฯ - ผู้วิจัย) เรียกว่า "การควบคุมล่วงหน้า" (Pre-control) ถ้าเป็นการควบคุมการตัดสินใจให้มีการปฏิบัติงานทันทีทันใด เรียกว่า "การควบคุมในสภาพการปฏิบัติงาน" (Real time Control) หรือ หากเป็นการสร้างเป้าหมายไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบภายหลังเสร็จสิ้น งวดการปฏิบัติงาน เรียกว่า "การควบคุมภายหลัง" (Post-Control) นอกจากนี้ ยังอาจแบ่งเป็น "การควบคุมโดยตรง" (Direct Control) ได้แก่ การสั่งการ

---

<sup>๑๔</sup> พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา ศรมณี, หลักการจัดองค์การและการจัดการ, หน้า 256-257.

จากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ปฏิบัติงานโดยตรงตามสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) กับการควบคุมโดยอ้อม (Indirect control) ซึ่งเกี่ยวกับค่านิยมของฝ่ายบริหารที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหรือ "การควบคุมโดยวิธีการจัดทำงบประมาณ" (Budgetary Control) หรือ "การให้การศึกษา" (Educational Control) ก็เป็นรูปแบบการควบคุมได้อีกอย่างหนึ่ง

#### 2.4.6.2 ทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครอง

องค์กรในรูปสภาอาชีพที่ได้รับการมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะในฐานะองค์กรมหาชนอิสระ (establishment public) นั้นย่อมจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมทางปกครอง แม้จะมีได้เป็นฝ่ายปกครองโดยแท้ดังฝ่ายปกครองทั่วไป

##### 2.4.6.2.1 เหตุผลในการควบคุมทางปกครอง

ภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) นั้น การกระทำทางปกครองใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ ฝ่ายปกครองจะต้องระมัดระวังมิให้มีการกระทำของตนมีผลกระทบต่อสถานภาพและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน โดยที่ไม่มีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้ ทั้งยังมีอาจหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเลือกใช้วิธีการหรือมาตรการอื่นใดนอกเหนือจากที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมาบังคับแก่เอกชนได้

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากธรรมชาติการใช้ "อำนาจ" ของมนุษย์ ซึ่งมองเตสกีเออเคยกล่าวไว้ว่า "บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจมักจะใช้อำนาจนั้นเกินเลยอยู่เสมอ และจะใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัด เท่าที่ตนจะใช้อำนาจนั้นได้ ..." <sup>๑๕</sup> แล้ว ยิ่งจะเห็นความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น

<sup>๑๕</sup> ธนิต ภูริเวทย์, "หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและแนวทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชา นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 49.

#### 2.4.6.2.2 รูปแบบการควบคุมฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครองนั้นมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายในประเทศต่าง ๆ และปกติจะใช้หลาย ๆ รูปแบบและวิธีการประกอบกัน การที่ประเทศหนึ่ง ๆ จะใช้รูปแบบและวิธีการใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ระบบกฎหมาย และอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ แต่โดยปกติแล้วสามารถจำแนกรูปแบบและวิธีการการควบคุมฝ่ายปกครองออกได้ 2 ลักษณะ คือ การควบคุมแบบป้องกันและการควบคุมแบบแก้ไข<sup>๑๑</sup>

##### 2.4.6.2.2.1 การควบคุมแบบป้องกัน

(Les Controles Preventifs) หมายถึง การควบคุมก่อนที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่อาจเสียหายต่อสิทธิของเอกชนหรือขัดต่อกฎหมาย ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

ก. การควบคุมโดยองค์กร หมายถึง การกำหนดให้ฝ่ายปกครองปรึกษา หรือสามารถปรึกษาองค์กรให้คำปรึกษาของรัฐ ซึ่งองค์กรดังกล่าวนอกจากให้คำปรึกษาแล้วยังอาจทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทางปกครองด้วย เช่น กร็องคองเซย์ เดต้า (Conseil d'Etat (C.E.) ของฝรั่งเศส หรือให้คำปรึกษาเพียงอย่างเดียว เช่น สภากฎหมายของโรมาเนีย เป็นต้น

---

<sup>๑๑</sup> โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง", (อัครสำเนาะ).

สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7<sup>๑๗</sup> ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างกฎหมายมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลาย นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังสามารถขอคำปรึกษาจากฝ่ายอัยการได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว องค์กรมหาชนอิสระในรูปสภาอาชีพต่าง ๆ จะสามารถขอรับคำปรึกษาจากคณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวได้ ต่อเมื่อมีคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการร่างกฎหมายดำเนินการเช่นนั้นเท่านั้น เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

ข. การควบคุมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

วัตถุประสงค์หลักของการควบคุมแบบนี้ คือ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของบุคคลที่อาจได้รับความเสียหายและเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากจะทำให้ฝ่ายปกครองทราบถึงความต้องการของประชาชนได้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเองที่จะทำให้เกิดความยืดหยุ่นในวิธีการดำเนินงานรวมทั้งต้องระมัดระวังรักษามาตรฐานงานของตนเองตลอดเวลา การควบคุมแบบนี้โดยทั่วไปมี 3 รูปแบบและวิธีการย่อย คือ

1) วิธีการโต้แย้ง (Procedure Contradictoire) คือ วิธีการที่เปิดโอกาสให้บุคคลผู้อาจจะได้รับผลเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น ๆ สามารถโต้แย้งต่อฝ่ายปกครองได้ นับเป็นมาตรการ

<sup>๑๗</sup> มาตรา 7 "คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กรรมการร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ"

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี และแพร่หลายมากในปัจจุบัน แม้อาจทำให้ฝ่ายปกครองต้องพบกับความล่าช้าในการดำเนินงานก็ตาม สิทธิดังกล่าวนี้อาจได้รับการรับรองหรือกำหนดโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะถือเป็นหลักกฎหมายโดยคำพิพากษาของศาล เช่น ในฝรั่งเศสและอิตาลี ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป อังกฤษถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ส่วนในเยอรมันและออสเตรเลียนั้น ถือเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law)

การโต้แย้งดังกล่าวมีแนวโน้ม

ได้รับการพิจารณาดังกระบวนการพิจารณาข้อโต้แย้งในศาลมากขึ้นทุกที คือ เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายเอกชนผู้เสียหายกับฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องสามารถนำเสนอข้ออ้างข้อถกเถียงของตนอย่างเต็มที่

2) การปรึกษาหารือ (consultations)

เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมุ่ง "กลุ่มของบุคคล" ต่างจากข้อก่อนที่มักจะเป็นรายบุคคล ปกติการปรึกษาหารือจะดำเนินการผ่านตัวแทนของกลุ่ม แต่บางครั้งฝ่ายปกครองอาจเลือกให้วิธีการปรึกษาหารืออื่น ๆ เช่น การสุ่มตัวอย่าง การออกแบบสอบถาม เป็นต้น

3) การไต่สวนทั่วไป (Enquetes publiques)

วิธีการนี้ไม่คำนึงถึงจำนวนมากน้อยของฝ่ายเอกชน การไต่สวนจะประกอบด้วย 3 รูปแบบย่อยดังนี้ คือ (1) กรณีเกี่ยวกับการปกครองที่มีลักษณะทั่วไป จะดำเนินการคล้ายการแสดงประชามติ (Referendum) (2) กรณีมีลักษณะทางปกครองแท้ ๆ เช่น การเวนคืน การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ (3) กรณีมีลักษณะกึ่งพิพาท (quasi-judicial) คือ ฝ่ายปกครองจะอยู่ในฐานะคนกลางระหว่างเอกชนต่อเอกชน (ซึ่งได้รับผลกระทบต่อการนั้น ๆ) หรือกลุ่มเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีการหลังนี้ ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Hearing (การรับฟังสาธารณะ)

ส่วนวิธีการดำเนินการนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยหลักทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องแสดงให้เห็นชัดเจนถึงประเด็นปัญหา และเปิดเผยผลการไต่สวนนั้น ๆ ต่อสาธารณชน หากปรากฏว่าโครงการใดได้รับการคัดค้านมาก ฝ่ายปกครองอาจล้มเลิกโครงการดังกล่าวนั้นเสีย

ระบบการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียจะมีพัฒนาการสูงมากในทั้ง 3 วิธีการหลัก เช่น ในกรณีวิธีการโต้แย้ง (1) นั้นได้ถือว่าฝ่ายปกครองต้องยอมให้เอกชนโต้แย้งได้ทุกเรื่อง หรือกรณีการปรึกษาหารือ (2) กำหนดให้ต้องเปิดเผยโดยแจ้งผลการปรึกษานั้นไปยังผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ส่วนกรณีการไต่สวนทั่วไป (3) นั้น บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องรายงานผลการไต่สวนไปยังผู้มีส่วนได้เสีย และผลการไต่สวนจะผูกพันรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมิให้ทำคำสั่งนอกเหนือไปจากผลการไต่สวนฯ กับต้องให้เหตุผลประกอบในการทำคำสั่งนั้น ๆ อย่างชัดเจน

ค. การควบคุมโดยให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ และการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

1) การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้กิจกรรมหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยการแจ้งความ พิมพ์เผยแพร่หรือรับรู้เอกสารราชการ เป็นกระบวนการลดความศักดิ์สิทธิ์ของคำว่า "ความลับของทางราชการ" หรือการสร้างความปลอดภัยในการกระทำหรือกิจกรรมดังกล่าวนั่นเอง

ในสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองแห่งสหรัฐฯ (Federal Administrative Procedure Act) ได้กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารราชการได้อย่างเสมอกัน ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียด้วยหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่จะเป็นเรื่องชีวิตส่วนตัวของบุคคล หรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สูงสุดของรัฐ ส่วนประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียให้สิทธิแก่ประชาชนยิ่งไปกว่านั้น โดยถือว่าฝ่ายปกครองไม่อาจจะปิดบังอะไรไว้ได้ ประชาชนมีสิทธิที่จะขอคัดสำเนาเอกสาร รวมทั้งแทบด้วย



2) การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง วิธีการนี้ถือเป็นหลักทั่วไปอยู่ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผล (Motif) โดยยกทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ชัดเจน วิธีการนี้สามารถนำมาซึ่งหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่า คำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ได้รับการพิจารณา ศึกษา ทบทวนอย่างรอบคอบแล้ว

#### 2.4.6.2.2.2 การควบคุมแบบแก้ไข

(Les Controles Correctifs)

การควบคุมแบบนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นมาเพิ่มเติมจากการควบคุมแบบแรกอีกชั้นหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันเพิ่มเติมและเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำทางปกครองสามารถได้รับการเยียวยาได้

ก. การควบคุมภายใน การควบคุม

ประเภทนี้ 2 ลักษณะ คือ

##### 1) การควบคุมตามสายงานการ

บังคับบัญชา (Chain of Command) หรืออาจจะเรียกว่า "การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง" ก็ได้ การควบคุมตามสายงานนี้เป็นการควบคุมตามอำนาจการบังคับบัญชา (Pouvoir de hierarchie) ซึ่งหมายถึง อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอน คำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นจะมีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจนี้ยังต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย<sup>๑๑</sup> (ดังได้กล่าวมาแล้ว)

---

<sup>๑๑</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1, หน้า 87.

ในกรณีที่ต้องการทางปกครองใด  
มีระบบการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) สูง อำนาจบังคับบัญชาและ  
การควบคุมแบบนี้จะมีอยู่มากตามไปด้วย ในขณะที่การมีระบบการกระจายอำนาจ  
(Decentralization) นั้น อำนาจที่กระจายออกไปยังบุคคลหรือองค์กรระดับ  
ล่างจะทำให้สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) และช่วงการบังคับ  
บัญชา (ขอบเขตการใช้อำนาจบังคับบัญชา - Spand of Control)<sup>๙๙</sup> ช่วยทอน  
หรือตัดตอนอำนาจของผู้บังคับบัญชาระดับสูงถ่ายโอนไปยังบุคคลหรือองค์กรรับการ  
กระจายอำนาจ

## 2) การควบคุมกำกับ (Tutelle)

อำนาจควบคุมกำกับ (Pouvoir  
de Tutelle) คืออำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กร  
ปกครองที่สูงกว่า เหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ  
โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป<sup>๑๐๐</sup>

จะเห็นได้ว่าอำนาจควบคุมกำกับ  
มีความแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชาตรงที่อำนาจควบคุมกำกับนั้นเป็นอำนาจที่  
องค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (อาจหมายถึง องค์กรผู้ก่อตั้ง องค์กรผู้กระจาย  
อำนาจ หรือองค์กรอื่นที่กฎหมายมอบหมายให้ควบคุมกำกับ) มีอยู่เหนือองค์กร  
กระจายอำนาจ หรือเป็นการควบคุมขององค์กรต่อองค์กร ในขณะที่การบังคับบัญชา  
เป็นการให้อำนาจควบคุมของบุคคลต่อบุคคลภายในองค์กร หรือภายใต้สายการ  
บังคับบัญชาเดียวกัน

<sup>๙๙</sup> พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา ศรีมณี, หลักการจัดองค์กรและ  
การจัดการ, หน้า 150.

<sup>๑๐๐</sup> เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, "อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษา  
กรณีองค์กรเทศบาล," (วิทยานิพนธ์ปริญพามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 30.

## การควบคุมกำกับต่อองค์กรนั้น

อาจเป็นการควบคุมกำกับเหนือการกระทำ หรือเหนือบุคคล (หรือองค์กร) ขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ซึ่งได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ คือ เทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพฯ เมืองพัทยา หรือขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (establishment public) เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรสภาอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

ข. การควบคุมภายนอก หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองจากองค์กรภายนอก ซึ่งมีดังนี้

1) การควบคุมโดยศาล ซึ่งอาจเป็นการควบคุมโดยศาลพิเศษคือศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ แล้วแต่ระบบศาลและระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทยนั้น เนื่องด้วยพัฒนาการของระบบศาลคู่ ซึ่งประกอบด้วยศาลยุติธรรมและศาลปกครองยังไม่มีขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้เอกชนผู้เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองยังต้องอาศัยการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ซึ่งก็คือส่วนหนึ่งของกระบวนการควบคุมฝ่ายปกครองนั่นเอง อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของศาลปกครองก็ได้มีขึ้นมาในระดับหนึ่งแล้วคือระบบการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเฉพาะเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการสภาเกษตรกรหรือคณะกรรมการขององค์กรมหาชนอิสระอื่น ๆ สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 7(2) (ค) ประกอบกับมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อุทธรณ์คำวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ในอนาคตหากมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับ เรื่องร้องอุทธรณ์ลักษณะดังกล่าวนี้ไว้พิจารณาได้<sup>101</sup>

## 2) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ

การควบคุมโดยวิธีนี้ไม่ใช่ทั้งการควบคุมทางการเมืองและการควบคุมทางศาล ตัวอย่างของการควบคุมโดยวิธีนี้ที่ประสบความสำเร็จมากคือ สถาบันออมบุดสแมน (Ombudsman) ของสวีเดน ซึ่งได้รับการนำไปพัฒนาใช้ในการควบคุมฝ่ายปกครองและศาลในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบรัฐสภาที่มั่นคงแล้วจำนวนมาก แต่ผู้วิจัยจะไม่นำเสนอรายละเอียด ณ ที่นี้ เนื่องจากยังเป็นการยากที่จะพัฒนาใช้ในการควบคุมฝ่ายปกครองหรือองค์กรมหาชนอิสระในประเทศไทยในระยะเวลาอันใกล้

<sup>101</sup> มาตรา 7 "คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

### (2) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ฯลฯ

ฯลฯ

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา 18 "บุคคลย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิอันจะพึงมีตามกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

3) การควบคุมทางการเมืองหรือ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมวิธีนี้มีใช้วิธีการควบคุมในทาง กฎหมาย และในสภาพความเป็นจริงโดยเฉพาะในประเทศไทย การควบคุม ทางการเมืองจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นสิ่งที่ควรจะนำ มาศึกษาเนื่องจากการจัดตั้งสภาเกษตรกรฯและ/หรือสภาการเกษตรฯจำเป็นต้องอยู่ ภายใต้อการควบคุมกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจะมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการ การกำหนดนโยบายและการบริหาร งานใด ๆ ต่อสภาดังกล่าว ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบทางการเมือง ของรัฐสภาตามหลักความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

วิธีการควบคุมทางการเมืองนั้น จำแนกได้เป็น 2 วิธีการหลัก ๆ คือ วิธีการควบคุมทั่วไป และวิธีการควบคุมโดย วิธีการพิเศษ<sup>102</sup>

(ก) วิธีการทั่วไป ได้แก่ การควบคุมนโยบายการควบคุมทางการเงินและการควบคุมการบริหารงานทั่วไป การควบคุมทางนโยบาย นั้นเป็นเรื่องควบคุมผ่านกระบวนการเลือกตั้งและพรรคการเมืองเป็นสำคัญ ส่วน การควบคุมทางการเงินนั้นอาจแยกเป็นการควบคุม "ก่อน" ใช้เงิน กับการควบคุม "หลัง" ใช้เงิน การควบคุม "ก่อน" ใช้เงินกระทำโดยการอนุมัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ฯลฯ ส่วนการควบคุม "หลัง" การใช้จ่าย เงินนั้นจะเป็นการควบคุมโดยหน่วยงานตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั่นเอง

<sup>102</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด, 2525), หน้า 91-97.

สำหรับการควบคุมการ  
บริหารทั่วไปนั้นอาจทำได้โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การตั้ง  
คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

(ข) การควบคุมโดยวิธีการ  
พิเศษ หมายถึง วิธีการที่ใช้ต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ที่ได้  
กระทำหรือละเว้นกระทำการอันฝ่าฝืนกฎหมายให้ต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ  
ซึ่งกรณีความผิดดังกล่าวอาจเป็นความผิดทางวินัยหรืออื่น ๆ วิธีการดังกล่าวที่รู้จัก  
กันแพร่หลายคือการ Impeachment ในประเทศอังกฤษและประเทศที่ได้รับอิทธิพล  
จากอังกฤษ ซึ่งหลายประเทศได้พัฒนาเป็นระบบการพิจารณาโดยศาลสูงทาง  
การเมืองหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้วิจัยจะไม่กล่าวถึงในรายละเอียด