ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553: ศึกษากรณี โครงสร้าง การมีส่วนร่วม และสิทธิบางประการของเกษตรกร

พิมพิกา เสลานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2559

ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553: ศึกษากรณี โครงสร้าง การมีส่วนร่วม และสิทธิบางประการของเกษตรกร

พิมพิกา เสลานนท์

คณะนิติศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ

(ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ

(ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ

(ดร.ภูมิ มูลศิลป์)

ศาสตราจารย์.....คณบดี

(ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร)

กันยายน 2559

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553: ศึกษากรณี โครงสร้าง การมีส่วนร่วม และสิทธิบางประการของเกษตรกร

ชื่อผู้เขียน นางสาวพิมพิกา เสลานนท์

ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2559

สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นองค์กรทางการเกษตรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์และปกปักษ์รักษาสิทธิเกษตรกร รวมถึงเป็นเวทีระดับชาติของเกษตรกรในการสะท้อนปัญหาในภาคเกษตรกรรมให้รัฐบาลรับทราบปัญหาความต้องการของเกษตรกร ทั้งนี้เพื่อให้มีการดำเนินการคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด โดยส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในด้านเศรษฐกิจและสังคม

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ซึ่งป็นบ่อเกิดของสภาเกษตรกรแห่งชาติพบว่ามีเนื้อหาหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างของสภาเกษตรกรที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงาน ขาดความเชื่อมโยงกับระดับท้องถิ่น การได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกรที่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มนายทุน นักธุรกิจ หรือเกษตรกรรายใหญ่ และปิดโอกาสเกษตรกรรายย่อย รวมไปถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เน้นไปในรูปแบบของสภาที่ปรึกษา ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจจะดำเนินการตามนโยบายใดๆ ให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้สภาเกษตรกรไม่อาจทำหน้าที่ปกปักษ์รักษาผลประโยชน์และสิทธิเกษตรกรได้อย่างเต็มที่

ดังนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการจัดตั้ง ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือ แก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ในส่วนของโครงสร้างของสภาเกษตรกรแห่งชาติให้มีความเชื่อมโยงกับระดับท้องถิ่น รวมถึงแก้ไขวิธีการได้มาของสมาชิกสภาเกษตรแห่งชาติ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มนายทุน นักธุรกิจ หรือเกษตรกรรายใหญ่ รวมถึงเปิดโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยเข้ามามีบทบาทในสภา

เกษตรกรแห่งชาตินี้ และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในเชิงรุกให้เกิดผลสำเร็จอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อให้สภาเกษตรกรนั้นเป็นสภาเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

ABSTRACT

Title of Thesis	Legal Problems in Enforcement of the National Farmers Council Act B.E. 2553: Case Study of Structure, Participation and Farmer's Some Rights
Author	Miss Pimpika Selananda
Degree	Master of Laws
Year	2016

The National Farmer Council was founded with the objectives to protect and maintain the farmers' rights, including representing as a national stage for farmers to reflect their troubles in agricultural issues and their demands to the government sector. Furthermore, the objectives are also to protect and maintain the farmers' rights in terms of production and marketing by supporting the participation of the farmers in policy formulating and agricultural development planning in order to improve their quality of life in terms of economy and society.

According to the National Farmers Council Act B.E. 2553 which is considered as a source of the National Farmer Council, it reveals that, multifarious content does not conform to the objectives of the foundation of the National Farmer Council, for instance, a lack of local connection, a designation of the members in the National Farmer Council by the intervention of the capitalists, businesspeople or major farmers which obstructs the opportunity of minor farmers. The contents that does not conform to the objectives including the role and authority of function which mainly focus on consultant without the power in decision making for the action to achieve the success as prescribed in the policy. The abovementioned issues have an effect on the National Farmer Council in term of being unable to protect and maintain the farmers' interest substantially.

In this regards, in order to be conformed to the objectives of the foundation, I would like to suggest the method to solve the issue by amending the National Farmers Council Act B.E. 2553 in regard to the structure of the National Farmer Council to be connected with the local, and also transforming the designation of members in the National Farmer Council in order to prevent the intervention by the capitalists, businesspeople or major farmers and offering an opportunity to the minor farmers to participate in the National Farmer Council. Besides, the role and authority of function on approach operation shall be increased to achieve a factual success and represent the National Farmer Council as the actual National Farmer Council.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553: ศึกษากรณี โครงสร้าง การมีส่วนร่วม และสิทธิบางประการของเกษตรกร สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาจากผู้มีพระคุณหลายท่านทั้งที่ได้กล่าวนาม และมิได้กล่าวนามในที่นี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน ผศ.ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกรุณาให้คำปรึกษาอันเป็นคุณประโยชน์ต่องานวิจัย ตลอดจนให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี และขอขอบคุณ ท่าน รศ.ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และท่าน ผศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์ ที่ได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไข ปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่ที่คอยให้การอบรมสั่งสอนให้การศึกษา ให้การสนับสนุนคอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี และคุณพ่อผู้ล่วงลับไปในขณะที่ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ แต่ผู้เขียนเชื่อว่าคุณพ่อจะรับรู้ได้ถึงความสำเร็จนี้อย่างแน่นอน และขอขอบคุณคณาจารย์ทุกท่านในคณะนิติศาสตร์ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ขอบคุณเพื่อน ๆ หลักสูตรนิติศาตรมหาบัณฑิตรุ่น 5 ทุกคน ตลอดจนเจ้าหน้าที่คณะที่ปฏิบัติหน้าที่คอยประสานงานและช่วยเหลือผู้เขียน รวมถึงคอยเป็นห่วงติดตามให้กำลังใจผู้เขียนด้วย

ท้ายที่สุด ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อผู้สนใจเพื่อการศึกษาและพัฒนาความรู้ต่อไป และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับผิดแต่เพียงผู้เดียว

พิมพิกา เสลานนท์

กันยายน 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	**(3)**
ABSTRACT	**(4)**
กิตติกรรมประกาศ	**(6)**
สารบัญ	**(7)**
สารบัญตาราง	**(10)**
สารบัญภาพ	**(11)**
บทที่ 1 บทนำ	**1**
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.4 สมมติฐานในการศึกษา	7
1.5 วิธีที่ใช้ในการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	7
บทที่ 2 ประวัติ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ	**9**
2.1 ความเป็นมาและแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ	9
2.1.1 แนวคิดเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ	9
2.1.2 แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่ม	11
2.1.3 แนวคิดเรื่องหลักการมีส่วนร่วม	22
2.1.4 แนวคิดเรื่องเกษตรกรและสิทธิเกษตรกร	29
2.2 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและนิติบุคคลมหาชน	35
2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล	36
2.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดองค์กร	39
2.3 แนวคิดในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ	43

2.3.1 ความหมายและแนวคิดในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ 43
2.3.2 วิวัฒนาการรวมตัวของเกษตรกรไทย 44
2.3.3 รูปแบบการรวมตัวของเกษตรกรไทย 48
2.3.4 รูปแบบการรวมตัวของสภาอาชีพอื่น 62

บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาเกษตรกรแห่งชาติของต่างประเทศและประเทศไทย 59
3.1 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ 59
3.1.1 กฎหมายว่าด้วยสมาคมการเกษตรกรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น 59
3.1.2 กฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกรแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) (Farmer’s Association of Taiwan) 63
3.1.3 กฎหมายว่าด้วยสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลีย 68
3.1.4 นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป (Common Agricultural Policy) 72
3.2 สภาเกษตรกรของประเทศไทย 76
3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 76
3.2.2 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2559 76
3.2.3 พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 77

บทที่ 4 ปัญหาและการวิเคราะห์กฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 88
4.1 ปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร 88
4.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร 88
4.1.2 วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร 94
4.2 ปัญหาและการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ 99
4.2.1 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ 99
4.2.2 วิเคราะห์และแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ 107

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ **113**

5.1 บทสรุป 113

5.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร 114

5.1.2 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ 115

5.2 ข้อเสนอแนะ 116

5.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาด้านเรื่องโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร 116

5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ 116

บรรณานุกรม **118**

ประวัติผู้เขียน **124**

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

1.1 รายละเอียดหนี้สินครัวเรือนภาคเกษตรของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542-2555 1

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

4.1	สมาชิกเกษตรแห่งชาติ	90
4.2	สมาชิกสภาเกษตรจังหวัด	90
4.3	อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรแห่งชาติ	102
4.4	อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรจังหวัด	103

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่อยู่คู่คนไทยมานาน ดังคำกล่าวที่ว่า “เกษตรกรคือกระดูกสันหลังของชาติ” ซึ่งจากคำเปรียบเทียบดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นความสำคัญของอาชีพเกษตรกรที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่ที่ผ่านมาอาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่ถูกละเลย ทั้งที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม โดยเฉพาะสินค้าหลักคือข้าวที่ประเทศไทยมีการส่งออกเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก แต่ทว่าเกษตรกรส่วนมากกลับมีปัญหาเรื่องความยากจนและหนี้สินและยิ่งเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ดังตารางที่ 1.1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 รายละเอียดหนี้สินครัวเรือนภาคเกษตรของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542-2555[1]

รายละเอียด	**ปีพุทธศักราช**					
	2542	**2545**	**2550**	**2552**	**2554**	**2555**
หนี้สินครัวเรือนภาคเกษตร (ล้านบาท)	204,117.40	245,563.14	393,839.96	319,093.99	351,135.64	453,339.94
การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	-	20.30	60.38	-18.98	10.04	29.11
GDP ภาคเกษตร (ล้านบาท)	289,178	322,179	369,772	390,362	396,951	412,175
สัดส่วนหนี้สินครัวเรือนภาคเกษตรต่อ GDP	0.71	0.76	1.07	0.82	0.88	1.10

[1]สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, **สถานการณ์ภาวะหนี้สินครัวเรือนเกษตรในปัจจุบัน,** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=17495& filename =index

จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนภาคการเกษตรมีหนี้สินเพิ่มขึ้นจาก 204.1 ล้านบาทในปี พ.ศ.2542 เป็น 453.3 ล้านบาทในปี พ.ศ.2555 ในขณะที่สัดส่วนหนี้สินครัวเรือนภาคการเกษตรต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.71 ในปี พ.ศ.2542 เป็นร้อยละ 1.10 ในปี พ.ศ.2555[2] ซึ่งปัญหาความยากจนและหนี้สินของเกษตรกรนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่หยั่งรากลึกในสังคมเกษตรกรรมมาอย่างยาวนาน เนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจของชาวนานั้นเปราะบาง ไม่มีความมั่นคงในการดำรงชีพ รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยล้วนแล้วแต่มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมายาวนาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน โดยนโยบายและกองทุนทั้งหลายเหล่านั้นต่างมีเป้าหมายเพื่อเข้ามาช่วยเยียวยาและแบ่งเบาปัญหาภาระหนี้สินของเกษตรกร แต่ทว่าการดำเนินการของเหล่ากองทุนนี้ก็มิอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เกษตรกรของไทยยังไม่อาจเติบโตอย่างเข้มแข็ง พอที่จะมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้[3] หลายครั้งมีการรวมตัวของเกษตรกรที่ออกมาชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาล หรือปิดถนน เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อน เช่น ในปี พ.ศ.2552 สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เครือข่ายหนี้สินชาวนาก็ได้มีการรวมตัวชุมนุมเพื่อปิดถนนพิษณุโลกเพื่อกดดันให้ให้อนุมัติวงเงิน 17,500 ล้านบาท แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรนำไป ใช้แก้ไขปัญหาหนี้สินให้ชาวนากว่า 60 จังหวัดทั่วประเทศซึ่งขณะนี้กำลังถูกธนาคารยึดที่ดินทำกิน[4] เป็นต้น ผลของการออกมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องของเกษตรกรในหลาย ๆ ครั้งมักจะไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไม่สำเร็จแบบยั่งยืน เห็นได้ชัดจากการชุมนุมของเกษตรกรที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ในทุก ๆ ปี [5]และมีแนวโน้มจะเกิดปัญหามากขึ้นต่อไป เพราะไม่มีองค์กรใดที่จะเป็นปากเสียงให้กับกลุ่มเกษตรกรในการบอกเล่าถึงปัญหาที่ตนเองประสบอยู่ ปัญหาที่รัฐบาลได้รับทราบล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่รัฐบาลรับฟังจากทางหน่วยงานของรัฐบาลเอง มิใช่

---

[2]*เรื่องเดียวกัน.*

[3]**มูลนิธิชีวิตไท**, ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก http://www.landactionthai.org

[4]"ชาวนาปิดถนนกดดัน รบ. หลังไม่อนุมัต 1.8 หมื่นล้านสางหนี้ 'มาร์ค' ต่อรองขอเจรจาแบงก์ชะลอคดีไว้ก่อน," **มติชนออนไลน์** (10 กุมภาพันธ์ 2552), ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?new sid=1234271865

[5]ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, "เกษตรกรต้องช่วงชิงสภาเกษตรกรแห่งชาติมาเป็นของตนเอง," **ประชาไท** (20 พฤษภาคม 2552).

ตัวแทนของภาคเกษตรอย่างแท้จริง ดังนั้นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอย่างยั่งยืนก็คือการจัดตั้งองค์กรระดับชาติของเกษตรกรโดยการดำเนินงานโดยตัวเกษตรกรเอง เพื่อที่จะได้สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรอย่างแท้จริงโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองจากหน่วยงานของรัฐ

การต่อสู้ของเกษตรกรเพื่อจัดตั้งองค์กรของเกษตรกรในการปกปักษ์รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรนั้นได้มีมาอย่างยาวนานกว่า 30 ปี ผ่านการพิจารณายกร่างกฎหมายมาหลายยุคหลายสมัยและมีอุปสรรคหลายประการ อาทิ ความล่าช้าจากทางสภาผู้แทนราษฎรที่นำปัญหาเร่งด่วนเข้าแทรกแซงการพิจารณาในสภา หรือการทักท้วงจากหน่วยงานด้านงบประมาณในเรื่องงบประมาณการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ การจัดตั้งองค์กรของเกษตรกรจึงเป็นความหวังที่เลือนรางมาตลอดจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรเพื่อเกษตรกร โดยมาตรา 84 (8) ได้บัญญัติให้รัฐคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุดรวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร[6]และมาตรา 303 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำกฎหมายดังกล่าวให้เสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา[7] แต่รัฐบาลในสมัยนั้นก็ประสบปัญหาในการ

---

[6]มาตรา 84 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

(8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

[7]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 303(1) บัญญัติว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิ และเสรีภาพตามมาตรา 40 มาตรา 44 บทบัญญัติในส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 56 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระตามมาตรา 61 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง ตามมาตรา 78 (7) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรตามมาตรา 84 (8) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนา การเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 87 (4) และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 256 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176

ตราพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรเนื่องจากสภาวะทางการเมืองที่ตึงเครียดและมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนกระทั่งในช่วงปลายปี พ.ศ.2551 ถึง พ.ศ.2552 ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ประสบผลสำเร็จในการตราพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 และได้มีการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติขึ้น โดยนายอภิสิทธิ์ เวชาชีวะ ได้มีถ้อยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติไว้ว่า “จัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการนำเสนอนโยบายและวางแผนพัฒนาการเกษตรอย่างเป็นระบบ และมีระบบคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร รวมทั้งพัฒนาความเข้มแข็งของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน”[8] ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากมาตรา 84 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550 ประกอบกับถ้อยคำแถลงของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเวทีระดับชาติของเกษตรกร และเป็นกระบอกเสียงของเกษตรกรในการสะท้อนปัญหาในภาคเกษตรกรรมให้รัฐบาลรับทราบปัญหาความต้องการของเกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อให้มีการดำเนินการคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด โดยส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเกษตรกรรม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในด้านเศรษฐกิจ รวมถึงจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการปฏิบัติตามนโยบายเกษตรกรรมอันจะนำไปสู่การพัฒนาภาคเกษตรกรรมและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืน

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ที่เป็นบ่อเกิดของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายที่จัดตั้งไว้ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างของสภาเกษตรกรมีเพียงสองระดับคือระดับชาติและระดับจังหวัด ทำให้ขาดการเชื่อมโยงไปสู่ระดับท้องถิ่น การดำเนินงานจึงไม่เป็นไปอย่างราบรื่น อีกทั้งโครงสร้างระดับจังหวัดที่สถานะเป็นเพียงหน่วยงานราชการ มิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลอย่างเช่นในระดับชาติ ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ และขาดความคล่องตัวในการบริหารองค์กร รวมทั้งไม่สามารถรับเงินอุดหนุนหรืองบประมาณสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่นหรือภาคเอกชนได้ และทำให้เกิดปัญหาในการบูรณาการกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่น เพราะปัญหาทางด้านเกษตรนั้นจำต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานอื่นมาประกอบในการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาด้วย เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน ก็ต้องอาศัยข้อมูลจากกรมที่ดินเป็นต้น

นอกจากนี้ การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา 5(2) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ได้กำหนดคุณสมบัติให้ต้องเลือกจากตัวแทนองค์กร

---

[8]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี** (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551).

เกษตรกรด้านต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี นั้น เป็นการปิดโอกาสกลุ่มเกษตรกรรายย่อย และเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจมากกว่าที่จะเป็นเกษตรกรที่ประสบปัญหาอย่างแท้จริง เนื่องจากโดยมากสมาชิกขององค์กรทางเกษตรกรที่ลงทะเบียนกับทางราชการโดยมากมักเป็นเกษตรกรรายใหญ่ที่มีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการ และภาครัฐได้มีการกำกับดูแล รวมถึงมีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นบอกกล่าวถึงปัญหาอยู่แล้ว

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติดังกล่าวยังมีเนื้อหาอีกหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (8) ไม่ว่าจะเป็นในด้านบทบาทหน้าที่ในสภาเกษตรกรแห่งชาติที่เน้นบทบาทไปในรูปแบบของสภาที่ปรึกษา ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจจะดำเนินการตามนโยบายใด ๆ ให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้ รวมถึงขาดกลไกการขับเคลื่อนให้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน เช่น ในกรณีมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน[9] และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผล การพิจารณาหรือผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ[10] แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการเพื่อให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการ หรือกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ และไม่มีข้อผูกมัดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการต้องปฏิบัติตามมติของสภาเกษตรกร

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (8) และพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีเจตนารมณ์ในการสร้างและการพัฒนา “สิทธิเกษตรกร” ให้เกิดขึ้นแต่ทว่าเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาเกษตรกร 2553 แล้ว กลับไม่มีการกล่าวถึงสิทธิเกษตรกรอย่างชัดแจ้ง ทั้งที่สิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิขั้น

---

[9]มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

[10]มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ

พื้นฐานอย่างหนึ่งในการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมและเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างยาวนานแล้ว โดยสิทธิเกษตรกรนั้นประกอบด้วยหลักการขั้นพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก การถือครองปัจจัยการผลิตอย่างมั่นคง การทำการเกษตรนั้นจำเป็นต้องมีปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เข้ามาเป็นฐานในการผลิตเช่น ที่ดิน เมล็ดพันธ์ เป็นต้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการสร้างหลักประกันให้เกษตรกรว่า เกษตรกรจะมีที่ดินทำกิน รวมถึงด้านปัจจัยการผลิตอื่น ๆ

ประการที่สอง การเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะอย่างเพียงพอ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงปัจจัยทางธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ รวมถึงเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในทรัพยากรของรัฐ เช่น งบประมาณ การบริการสาธารณะ เป็นต้น

ประการที่สาม การประกันความมั่นคงในผลตอบแทนที่ควรได้รับ รัฐต้องมีการประกันให้เกษตรกรมีปัจจัยในการดำรงชีพทั้งทางตรงและทางอ้อมในทางตรง เช่น ประกันความมั่นคงในการครอบครองผลผลิตที่ตนเองผลิตได้ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องขายออกไปเพื่อแลกเงินในทางอ้อม เช่น การประกันราคาสินค้า การกำหนดปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรกรล่วงหน้า

ประการที่สี่ การรักษาวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตนเกษตรกรเป็นวิถีชีวิตที่ต้องอาศัยการสืบทอดจากบรรพบุรุษสู่ลูกหลาน รัฐจึงต้องแสวงหาแนวทางในการทะนุบำรุงไว้ซึ่งวัฒนธรรมทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นภูมิปัญญาทางการผลิต การเก็บรักษาพันธุ์พืช[11]

สิทธิเกษตรกรทั้งสี่ประการนี้ ถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญในการวางรากฐานบทบาทของสภาเกษตรกรเพื่อเป็นแนวทางในการปกปักษ์พิทักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรอันพึงควรจะได้รับทั้งที่อาชีพเกษตรกรควรจะเป็นอาชีพหลักของประเทศ และควรที่จะต้องมีสิทธิเกษตรกรอันเป็นหลักประกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากอาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีผลตอบแทนที่ไม่มั่นคงและแน่นอน เนื่องจากไม่สามารถประกันรายรับที่แน่นอนจากผลผลิตในแต่ละปีได้ เพราะการทำเกษตรกรรมนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนในการซื้อขายสินค้า หรือความต้องการของผู้บริโภคที่มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพสังคม ในแต่ละปีเกษตรกรจะเผชิญสภาวะผลผลิตล้นตลาด ทำให้ขายผลผลิตได้ในราคาที่ต่ำ หรือถูกกดราคารับซื้อจากพ่อค้าคนกลาง รวมไปถึงปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง หรือน้ำท่วม ซึ่งในบางปีพื้นที่บางแห่งที่ประสบปัญหาภาวะน้ำท่วม เกษตรกรนั้นสูญเสียผลิตทั้งหมดและไม่สามารถเพราะปลูกได้ ความช่วยเหลือจากทาง

---

[11]ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, **สิทธิเกษตรกร" (Farmers' Rights) สิ่งที่ขาดหายไปจาก ร่าง พ.ร.บ.สภาการเกษตรกรฯ,** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก http://www.apecthai.org/ index .php. . . AF.html

.

ภาครัฐในการเยียวยาความเสียหายก็มิเพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ ทำให้เกษตรกรขาดทุนหรือไม่มีรายได้ในการดำรงชีพในปีนั้น ๆ และปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร เพราะการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรส่งจะผลกระทบเป็นอย่างมากต่อรายได้ของเกษตรกร เกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ก็จะต้องเช่าที่ดินจากกลุ่มนายทุน ซึ่งหากเกษตรกรต้องการจะสร้างรายได้ให้มากขึ้นในแต่ละปี ก็จำเป็นจะต้องเช่าที่ดินมากขึ้น และราคาที่ดินที่สูงขึ้น ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงมากขึ้นไปด้วย หากเจอภาวะความเสี่ยงจากดินฟ้าอากาศและไม่ความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตเกษตรกรก็จะเผชิญภาระหนี้สินที่ไม่สามารถชำระคืนได้ รวมไปถึงเกษตรกรที่มีที่ทำกินเป็นของตนเองหากเจอภาระทางหนี้สินที่รุมเร้า ก็ต้องนำที่ดินของตนขายให้กลุ่มนายทุนในราคาที่ต่ำและเช่าที่ดินของตนเองทำกิน ซึ่งก็วนกลับไปที่ปัญหาเช่าที่ดินและต้นทุนการผลิตสูง และปัญหาหนี้สินสืบเนื่องไปอีก ส่งผลกระทบมาแล้วกับเกษตรกรจากรุ่นสู่รุ่น[12] แม้กระทั่งในปัจจุบัน สภาเกษตรกรได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่เกษตรกรก็ยังมิอาจหลุดพ้นจากสภาวะปัญหา หรือจากวังวนภาระหนี้สินและปัญหาการขาดไร้ที่ดินทำกิน ดังจะเห็นได้จากข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ที่ยังมีการชุมนุมประท้วงของเหล่าเกษตรกรอยู่บ่อยครั้งเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาเยียวยาแก้ไขปัญหา แม้กระทั่งมีการจุดไฟเผาตัวเองเนื่องจากประสบปัญหาภาวะหนี้สินรุมเร้า[13] ดังนี้ แม้ว่ารัฐบาลจะมีการจัดตั้งสภาเกษตรกรขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรก็ตาม แต่หากสภาเกษตรกรมิได้ตั้งบนพื้นฐานจากหลักสิทธิเกษตรกรทั้งสี่ประการอันที่จะรับรองและคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร ก็มิอาจกล่าวได้ว่า สภาเกษตรกรนั้นเป็นสภาเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้นั้นไม่อาจตอบสนองกับความต้องการของเกษตรกร รวมไปถึงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของสภาเกษตรกรที่ไม่เอื้ออำนวยในการบริหารและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรสมดังเจตนารมณ์ที่จัดตั้งได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเกษตรกรที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 และกฎหมายต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ตามกฎหมาย โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ

---

[12]**มูลนิธิชีวิตไท**, *เรื่องเดิม.*

[13]**ไทยรัฐออนไลน์**, ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก http://www.thairath.co.th

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ของสภาเกษตรกร และสิทธิเกษตรตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 โดยมีการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากตำรา เอกสาร บทความ หนังสือ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อนำมาเป็นข้อมูลสนับสนุนในการศึกษาวิเคราะห์ในงานวิจัย

1.4 สมมติฐานในการศึกษา

สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาด้านการเกษตร เป็นเสมือนดั่งผู้แทนเกษตรกรในการเสนอความต้องการของเกษตรกร และเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพัฒนาแก้ไขปัญหาไปยังรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งให้กับเกษตรกรได้ในอนาคต แต่การทำหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นยังมีประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ที่ยังมีความไม่ชัดเจน และการดำเนินงานบางส่วนที่มีขาดแนวทางและกลไกในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมรวมถึงปัญหาเรื่องสิทธิเกษตรกรที่มิได้มีการกล่าวถึงอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติ ดังนั้นจึงต้องปรับปรุงและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเพื่อเกษตรกรจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธิที่พึงจะได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.5 วิธีที่ใช้ในการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากหนังสือ บทความ เอกสาร งานวิจัย ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยของศาล ข้อมูลจากอินเตอร์เน็ตและแหล่งต่าง ๆทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัย และนำมาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของการวิจัยต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเกษตรกรที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 และกฎหมายต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ

สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นเวทีระดับชาติของเกษตรกร และเป็นกระบอกเสียงของเกษตรกรในการสะท้อนปัญหาในภาคเกษตรกรรมให้รัฐบาลรับทราบปัญหาความต้องการของเกษตรกร แต่ทว่าโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ รวมถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจสภาเกษตรกรในการดำเนินงานกลับมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่จัดตั้งขึ้นแต่ประการใด ดังนั้น ในการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อจะนำมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุและแนวทางของการแก้ไขปัญหา โดยผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสภาเกษตรแห่งชาติ แบ่งได้เป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

2.1 ความเป็นมาและแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ

สภาเกษตรกรแห่งชาติได้ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ท่ามกลางการเรียกร้องจากเกษตรกรมานานกว่า 30 ปี จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นความหวังของเกษตรกรไทยที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาของเกษตรกร แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมายังพบว่าสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นมีปัญหาในการขับเคลื่อนองค์กรในการทำภารกิจให้ลุล่วง ดังนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาถึงแนวคิดเรื่องสิทธิและความเป็นมาในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติจะทำช่วยให้เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยผู้วิจัยได้แบ่งแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติออกเป็น 4 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิรูปแบบหนึ่งของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในอาณาเขตของตน การศึกษาเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาตินั้นจำเป็นจะต้องเข้าใจความหมายของสิทธิอธิปไตยก่อน ดังนี้

2.1.1.1 ความหมายและความเป็นมาของสิทธิอธิปไตย

สิทธิอธิปไตย[14] เป็นคำแปลภาษาไทยที่มีการแปลและผสมคำจากคำในภาษาอังกฤษ คือคำว่า ”Sovereign Rights” ด้วยการผสมคำสองคำเข้าด้วยกัน คือ คำว่า “สิทธิ” ที่มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Rights” กับคำว่า “อธิปไตย” ที่มาจาก ”Sovereign”[15]

สิทธิอธิปไตยปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on the Continental Shelf, 1958) และปรากฏต่อมาในอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nation Convention on the Law of the Sea,1982) เป็นไปเพื่อรับรองสิทธิและอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทรัพยากรประเภทแร่ธาตุและสิ่งมีชีวิต โดยสิทธิดังกล่าวนี้ได้ครอบคลุมตั้งแต่การศึกษา การวิจัย และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร รวมไปถึงการให้อำนาจรัฐในการออกกฎเกณฑ์หรือนโยบายใด ๆขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลทรัพยากรดังกล่าว ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ในบริบทของอนุสัญญานี้ สิทธิอธิปไตยได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับสิทธิและอำนาจเหนือทรัพยากรของรัฐชายฝั่ง โดยมีผลเป็นการสร้างความผูกพันทางกฎหมายและหน้าที่แก่รัฐอื่นที่จะต้องให้ความเคารพในสิทธิดังกล่าวนี้ ต่อมาหลักการเรื่องสิทธิอธิปไตยก็ได้กลายเป็นที่ยอมรับและนำมาเป็นหลักปฏิบัติของรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

2.1.1.2 หลักการของสิทธิอธิปไตย

สิทธิอธิปไตยนั้นจะมีขึ้นได้แต่โดยรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นฐานรองรับ กล่าวคือ สิทธิอธิปไตยมิได้เป็นสิทธิที่ก่อตั้งความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ แต่หากเป็นสิทธิในการรองรับการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในเขตแดนของประเทศ รวมถึงเป็นฐานในการสร้างบทบัญญัติกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมและกำกับในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐโดยผ่านความตกลงระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้น[16]

จากที่กล่าวมาข้างต้น สิทธิอธิปไตยจะมีกระบวนการที่ผ่านทางนโยบายสาธารณะของรัฐเจ้าของสิทธิอธิปไตยจะกำหนดขึ้น โดยนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นนั้นก็จะต้องสอดคล้องกับ

---

[14]คำว่าสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) นั้นแตกต่างจากคำว่า (Sovereignty) โดยสิทธิอธิปไตยนั้นจะมีลักษณะการบังคับใช้ที่จำกัดกว่าอำนาจอธิปไตย ทั้งในแง่เนื้อหาของสิทธิและบริเวณที่ใช้บังคับสิทธิ กล่าวคือ การใช้อำนาจอธิปไตยจะคลอบคลุมทุกเรื่องและทุกสถานที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายระหว่างประเทศห้ามไว้เท่านั้น แต่การใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐจะครอบคลุมเพียงเฉพาะบางเรื่องและบางสถานที่เท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไว้เท่านั้น

[15]จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ, **โครงการศึกษาผลกระทบการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร** (กรุงเทพฯ: สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2551).

[16]*เรื่องเดียวกัน.*

หลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศด้วย อาทิเช่น กฎเกณฑ์เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรพันธ์พืช[17] ดังนั้นขอบเขตของแต่ละประเทศจึงไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับหลักการและเงื่อนไขขอบเขตของแต่ละประเทศโดยพิจารณาควบคู่กับความตกลงระหว่างประเทศ หลักการในประเทศ รวมไปถึงสภาพปัญหาภายในประเทศอีกด้วย

2.1.1.3 สิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

การนำหลักสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติจะส่งผลดีต่อรัฐ รวมถึงให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ภายในอาณาเขตของตน เช่น รัฐสามารถวางนโยบายในการเข้าถึงทรัพยากร รวมไปถึงวางกฎเกณฑ์ในการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ได้ แต่การใช้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีอยู่จำกัด โดยจะต้องคำนึงถึงสิทธิในประเทศอื่น ๆในการเข้าถึงทรัพยากรอื่น ๆของตนด้วยเช่นกัน โดยกิจกรรมในความควบคุมของรัฐใด ๆจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนภายในรัฐหรือดินแดนของรัฐอื่น ๆ

2.1.2 แนวคิดเรื่องสิทธิชุนชนและสิทธิในการรวมกลุ่ม

สิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่มนั้นเป็นสิทธิมีพื้นฐานมาจากความขัดแย้งของการจัดการระหว่างชุมชนกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับประเทศไทยมีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจำนวนมาก และมีการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนเกษตร ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่มจะช่วยให้มองเห็นภาพสะท้อนของปัญหาในการจัดการความขัดแย้งและการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติได้

2.1.2.1 ความหมายและความเป็นมาของสิทธิชุนชนและสิทธิในการรวมกลุ่ม

ในการศึกษาความหมายและความเป็นมาของสิทธิชุนชนและสิทธิในการรวมกลุ่ม จำเป็นจะต้องศึกษาถึงความหมายของสิทธิ และองค์ประกอบของสิทธิ ดังต่อไปนี้

---

[17] ในอดีตการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศโดยการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากถิ่นกำเนิดเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการควบคุมตามแนวคิดที่ว่าทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นของมวลมนุษยชาติ มนุษย์ทุกคนจึงมีความอิสระเสรีในการเข้าถึงพันธุกรรมพืช แต่ต่อมาในบางประเทศเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวมิอาจตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริงในการเข้าถึงทรัพยากรพันธ์พืชได้ ซึ่งจำต้องมีการล่วงล้ำเข้าไปในประเทศอื่นที่เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติด้วย จึงได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในอาณาเขตของตน โดยให้อำนาจรัฐในการต่อรองกับผู้ที่จะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมให้แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมที่เอาไปได้ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity 1992)

1) ความหมายของสิทธิ

ความหมายของคำว่าว่า “สิทธิ” ตามพื้นฐานของแนวคิดเชิงนิติปรัชญานั้น มีนักปรัชญาหลายท่านทั้งสำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักกฎหมายบ้านเมือง ได้ให้ความหมายไว้หลายความหมาย ดังนี้

ความหมายของสิทธิตามความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ

Holland เห็นว่า สิทธิตามกฎหมายคือ สิทธิที่จะควบคุมการกระทำของบุคคลอื่นโดยได้รับการรับรองและสนับสนุนจากรัฐ[18]

M. J. Selthna เห็นว่า สิทธิทางกฎหมายคือ ประโยชน์ใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นหรืออาจมอบให้ภายใต้กฎหมายหรือภายใต้สัญญา[19]

ความหมายของสิทธิตามความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง

John Austin เห็นว่า สิทธิตามกฎหมายคือ บุคคลฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ เมื่อบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนมีหน้าที่โดยกฎหมายที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำต่อบุคคลนั้น[20]

Ihering เห็นว่า สิทธิตามกฎหมายคือประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย[21]

ในระบบกฎหมายไทยนั้น มีนักกฎหมายไทยได้ให้ความหมายเรื่องสิทธิไว้อยู่หลายท่าน ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย เห็นว่า ความเห็นเรื่องสิทธินั้นมีความเห็นอยู่ 2 ประเภท คือ

ความเห็นแรก ความเห็นแรกเป็นความเห็นของนักกฎหมายชาวเยอรมันชื่อ Windscheid ซึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับสิทธิไว้ว่า สิทธิคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลใด อันที่จะมีเจตจำนง โดยเห็นว่าความสำคัญอยู่ที่อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคล

---

[18]Holland, **Jirispurdence**, 13rd ed. (N.p.: n.p., n.d.), p. 83 quoted in M. J. Sethna, **Jurisprudence** (Bombay: Lakhani Book Depot, 1973), p. 405.

[19] M. J. Sethna, **Jurisprudence** (Bombay: Lakhani Book Depot, 1973), p. 405.

[20]John Austin quoted in M. J. Sethna, *op.cit.*, pp. 403-404.

[21]Pound R., **Jurisprudence Vol. IV**, pp. 50, 57 quoted in M. J. Sethna, *op. cit.*, p. 405.

ความเห็นที่สอง ความเห็นที่สองเป็นความเห็นของ Jhering ซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวเยอรมันเช่นกัน โดย Jhering เห็นว่า สิทธิคือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้ โดยเน้นที่วัตถุประสงค์ของสิทธิการที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลที่จะมีเจตจำนงก็เป็นไปเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์

จากความเห็นทั้งสองความเห็น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เห็นว่าความเห็นทั้งสองทางนั้นมีประเด็นมุมมองที่แตกต่างกัน โดยความเห็นประเภทแรกจะเน้นไปในส่วนแง่ของ “เนื้อหา” ของสิทธิ แต่ความเห็นที่สองคือเน้นไปในทาง “วัตถุประสงค์” ของสิทธินั่นเองดังนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย จึงให้ความหมายของสิทธิว่า สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้[22]

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทยเห็นว่า สิทธิ คือ ความชอบธรรมที่บุคคลสามารถใช้ยันกับบุคคลอื่น เพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น กล่าวคือ สิทธิหมายถึงประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมาย[23] จากคำอธิบายดังกล่าว อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. สิทธิจะต้องเป็นความชอบธรรม
2. สิทธิจะต้องมีบุคคลเป็นผู้ถือสิทธิ หรือที่เรียกว่า ผู้ทรงสิทธิ โดยผู้ทรงสิทธินั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้
3. สิทธินั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ยันกับบุคคลอื่นได้ ดังนั้น จึงจะต้องมีบุคคลอีกคนหนึ่ง คือ ผู้มีหน้าที่ บุคคลดังกล่าวนี้จะอยู่ตรงข้ามกับผู้ถือสิทธิ
4. สิทธินั้นจะต้องมีเนื้อหา คือ จะต้องมีข้อความที่เป็นประโยชน์ในการที่จะยืนยัน คุ้มครองรักษา โดยประโยชน์นั้นจะเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นสิ่งมีรูปร่างหรือประโยชน์ด้านจิตใจที่มีลักษณะเป็นสิ่งที่ไม่มีรูปร่าง

นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 124/2487 ได้ปรากฏให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องสิทธิไว้ดังนี้ “พูดถึงสิทธิ หากกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้วก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่

---

[22]หยุด แสงอุทัย, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ: ประกายพรึก, 2538), หน้า 205-206.

[23]สมยศ เชื้อไทย, **คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง-หลักทั่วไป ความรู้กฎหมายทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 131.

ประโยชน์นั้นจะเป็นสิทธิหรือไม่ ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็เป็นสิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย”[24]

2) องค์ประกอบของสิทธิ

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นว่าสิทธินั้นมีองค์ประกอบอยู่ 5 อย่าง คือ

(1) เจ้าของสิทธิหรือผู้ทรงสิทธิ เจ้าของสิทธิหรือผู้ทรงสิทธิจะต้องมีสภาพบุคคล ซึ่งจะเป็นปัจเจกบุคคลที่เป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

(2) บุคคลซึ่งมีหน้าที่ สิทธิและหน้าที่ย่อมเป็นของคู่กัน เมื่อมีเจ้าของสิทธิก็ต้องมีบุคคลผู้มีหน้าที่ เพราะสิทธิและหน้าที่เป็นของคู่กัน โดยบุคคลซึ่งมีหน้าที่จะต้องมีสภาพบุคคลเช่นเดียวกันกับผู้ทรงสิทธิ โดยเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

(3) การกระทำหรือการงดเว้น สิทธิย่อมไม่เป็นเหตุให้บุคคลซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ บุคคลเจ้าของสิทธิหรือผู้ถือสิทธิสามารถเรียกร้องเอาจากผู้ซึ่งมีหน้าที่ได้

(4) วัตถุแห่งสิทธิ วัตถุแห่งสิทธินี้จะมีรูปร่างเป็นทรัพย์สินหรือไม่มีรูปร่างก็ได้

(5) เหตุที่ทำให้เกิดสิทธิหรือเหตุให้สิทธิตกทอดไปยังผู้ถือสิทธิ คือข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดสิทธิหรือทำให้สิทธิตกทอดไปยังเจ้าของสิทธิ

3) ความหมายของสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่ม

สิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่มนั้นสามารถพิจารณาได้ใน 2 ความหมาย ดังนี้

(1) ความหมายในเชิงสังคมวิทยา

Floyd Dotson เห็นว่า ชุมชนเป็นการจัดองค์กรทางสังคมรูปแบบหนึ่ง โดยทั่วไปจะให้ความหมายใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก หมายถึง กลุ่มคนที่รวมกันอยู่ตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เช่น ชุมชนหมู่บ้าน ชุมชนแออัด เป็นต้นลักษณะที่สอง หมายถึงกลุ่มคนที่รวมตัวกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน โดยมีโครงสร้างและวัตถุประสงค์การดำเนินการของสมาชิกในชุมชน ที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เช่น ชุมชนศาสนา ชุมชนวิชาการ เป็นต้น โดยสมาชิกในชุมชน

---

[24]คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 124/2487

ทั้งสองลักษณะจะมีความตระหนักในเอกลักษณ์ของชุมชน และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกันด้วย[25]

Lundberg เห็นว่าชุมชนเป็นการอยู่อาศัยของมนุษย์ภายในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กำหนด โดยมีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยชุมชนจะมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัต[26]

(2) ความหมายในทางกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ เห็นว่า ชุมชนคือกลุ่มที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างถาวรสามารถทำความเข้าใจติดต่อสื่อสารกันได้ เพราะชุมชุนจะต้องมีสิ่งที่ร่วมกัน สามารถสื่อความเข้าใจกันได้ อย่างน้อยก็ต้องพูดกันรู้เรื่องคือมีภาษาเดียวกัน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมยิ่งกว่าเพียงสื่อสารกัน แต่รวมถึงว่ามีวัฒนธรรม ความรู้สึกนึกคิดอย่างเดียวกัน[27]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ เห็นว่า คณะบุคคลที่มีวิถีชีวิตหรือดำเนินกิจวัตรตามปกติโดยอาศัยอยู่รวมกันหรือดำเนินกิจวัตรอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ตามขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณีโดยปกติย่อมถือเอาท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นหลักแหล่งสำคัญในการดำเนินวิถีชีวิตหรือกิจวัตรนั้น ๆ ร่วมกัน[28]

ในประเทศไทยมีนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชนหลายท่านได้ให้ความหมายของสิทธิชุมชนและสิทธิการรวมกลุ่มเอาไว้ดังนี้

เสน่ห์ จามริก เห็นว่า สิทธิชุมชนคือการให้ชุมชนชาวบ้านมีสิทธิในการเลือกอนาคตของตัวเอง เป็นอิสระในการตัดสินใจ ชาวบ้านต้องมีการเรียนรู้ทรัพยากร และความหลายหลายทางชีวภาพในชุมชนที่อาศัยอยู่

---

[25] Floyd Dotson, “Community,” in **Encyclopedia Dictionary of Sociology**. 4th. Guildford. Conn: Dushkin, 1991), p. 55 อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย** (กรุงเทพฯ: ซัคเซสมีเดีย, 2544), หน้า 24-25.

[26]มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, **การจัดระเบียบชุมชนและการพัฒนา** (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), หน้า 155.

[27]ปรีดี เกษมทรัพย์, **นิติปรัชญา**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 296.

[28]กิตติศักดิ์ ปรกติ, **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 98

ยศ สันตสมบัติ เห็นว่า สิทธิชุมชนคือสิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์ กล่าวคือ สิทธิชุมชนจะให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้แม้ว่าในทางทฤษฎีสมาชิกของชุมชนจะมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรร่วมกัน แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์เพิ่มเติมได้โดนคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมเป็นสาระสำคัญ[29]

จากการให้ความหมายของนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาข้างต้น อาจแบ่งลักษณะสำคัญของสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่มได้ 3 ลักษณะดังนี้

1. สิทธิชุมชุนเป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล

สิทธิชุมชมชนเป็นสิทธิที่มีลักษณะของการรวมกันเป็นหมู่ มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มและมีการดำเนินชีวิตร่วมกันภายใต้แบบแผนการปกครองที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งในความหมายอย่างกว้าง

2. สิทธิชุมชนเหนือทรัพยากรสิ่งแวดล้อมภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และวัฒนธรรม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิตของชุมชน ชุมชนย่อมมีความสามารถในการดูแลควบคุมวิถีในการดำรงชีวิตของตนเอง[30] ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนย่อมมีอยู่เพื่อการดำรงชีพของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่นนั้นย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิในทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ ในการที่จะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ ให้ได้รับการดูแลรักษาให้ยั่งยืน[31] ชุมชนนั้น ๆ ย่อมมีความชอบธรรมที่จะมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนมากกว่าคนภายนอกชุมชนที่มิได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนในการดำรงชีวิต

อีกทั้ง ในแต่ละชุมชนนั้น ภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมย่อมมีความแตกต่างกัน เช่น การแต่งกาย การใช้ภาษา โดยสิทธิเหนือภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมดังกล่าวนี้เป็นสิทธิที่คุ้มครองวิถีของชุมชนตามจารีตประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมให้ดำรงอยู่อย่างกลมกลืนกับวิถีชีวิตของคนกลุ่มอื่น ๆ สิทธิ

---

[29]*เรื่องเดียวกัน.*

[30]เสน่ห์ จามริก, **สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก** (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549), หน้า 199.

[31]พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดิ์, **สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 62.

ดังกล่าวนี้จึงเป็นสิทธิรวมหมู่ของคณะบุคคล ที่บุคคลเพียงคนหนึ่งมิอาจดำเนินการให้บรรลุได้โดยลำพัง[32]

3. สิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามสภาพความเป็นจริง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่มีอยู่ในชุมชน เมื่อได้รับการยอมรับจากสมาชิกในชุมชนเป็นเวลานานจะกลายเป็นแบบแผน ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตโดยอาศัยอำนาจของส่วนรวมของชุมชนในการบังคับให้เป็นไปตามแบบแผน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิชุมชนเป็นระบบสิทธิที่เกิดขึ้นเองเนื่องจากจำเป็นต้องจัดระเบียบในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

2.1.2.2 แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่ม

ภายหลังจากการตรากฎบัตรสหประชาชาติและจัดตั้งองค์การสหประชาชาติแล้วได้มีการตราอนุสัญญาขึ้นมาหลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948[33] จะเห็นได้ว่า ในระดับนานาชาติได้เริ่มมีการตระหนักถึงสิทธิของมนุษยชนในความเท่าเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว เผ่าพันธุ์ ต่อมาในปี ค.ศ.1947 ผู้อำนวยการสำนักสิทธิมนุษยชนและสันติภาพของยูเนสโกได้เสนอว่าสิทธิมนุษยชนนั้นมีการมีพัฒนาการเช่นเดียวกันกับคำขวัญของการปฏิวัติฝรั่งเศส (Liberté, Égalité, Fraternité: เสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ) โดยยุคนี้เป็นยุคที่เกิดการเรียกร้องเสรีภาพและความเสมอภาคกันทั่วโลก แม้กระทั่งในแอฟริกาก็มีการตราอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามและการลงโทษความผิดอาญาเกี่ยวกับการแบ่งแยกผิวสี

กระแสการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นสิทธิรวมหมู่ได้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น มีการผลักดันให้เกิดแนวโน้มในการคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีการชดเชยสิทธิบางประการให้แก่กลุ่มชนที่ด้อยโอกาส และพัฒนามาเป็นสิทธิในการดำรงไว้ซึ่งจารีตประเพณีและวัฒนธรรมให้อยู่ร่วมกันได้ท่ามกลางความหลากหลายของวัฒนธรรม การเคลื่อนไหวต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการเวียนนา 1993 ซึ่งปฏิญญาฉบับนี้มีความมุ่งหมายในการเคารพสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเองหรือสิทธิอัตตวินิจฉัยของชนชาติส่วนน้อยโดยเฉพาะ[34]

1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 นั้น ได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในวันที่ 16 ธันวาคม 2509 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2519 โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีระหว่างประเทศว่าด้วยว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ

---

[32]กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม.*

[33]*เรื่องเดียวกัน,* หน้า 62-63.

[34]*เรื่องเดียวกัน,* หน้า 62-63.

ทางการเมือง ค.ศ.1966 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2539 แต่มิได้ตั้งข้อสงวนไว้แต่อย่างใด กติกาดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2540

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 มีทั้งหมด 53 มาตรา โดยมีสาระสำคัญคือการเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล รวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในทางศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างยุติธรรม

ในส่วนของสิทธิชุมชนนั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ได้รับรองหลักการและสิทธิในการที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง หรือที่เรียกว่า สิทธิอัตตวินิจฉัย[35] โดยถือว่าเป็นสิทธิร่วม[36] สิทธิในการได้ประโยชน์และอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการดำรงชีวิต โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากนักลงทุนต่างชาติซึ่งอาจแย่งปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตไปจากประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองยังได้รับรองคุ้มครองสิทธิชุมชนในการดำรงรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชนชาติส่วนน้อยไว้อีกด้วย

2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ.1966 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 5 ธันวาคม 2544

สาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 นั้น เป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีมาแต่โดยธรรมชาติในฐานะที่เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก โดยรัฐนั้นจะต้องไม่ละเมิดสิทธิขั้นต่ำที่ระบุไว้ในกติกา เช่น สิทธิในการประกันสังคม สิทธิในสุขภาพอนามัย

ในส่วนของสิทธิของชุมชนนั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ได้รับรองสิทธิการกำหนดตนเองแบบเดียวกันกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยสิทธิในการกำหนดตนเองนั้นถือได้ว่าเป็นสิทธิของทุกคนที่จะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมถึงสิทธิในการมุ่งแสวงหาการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

---

[35]*เรื่องเดียวกัน,* หน้า 62.

[36]จรัญ โฆษณานันท์, **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม** (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2545), หน้า 326.

สังคมและวัฒนธรรม และสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ และทรัพยากรของตนเท่าที่ไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อพันธกรณีใด ๆ[37]

3) แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่มในเชิงต่างประเทศ

ในต่างประเทศการยอมรับเรื่องสิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่น สิทธิชนกลุ่มน้อย และสิทธิของชนเมือง ซึ่งนอกจากได้รับการยอมรับในสนธิสัญญา คำประกาศต่าง ๆแล้ว ในแต่ประเทศก็มีการพัฒนาความคิดเรื่องสิทธิชุมชนทั้งในกฎหมายและคำพิพากษาที่ยอมรับสิทธิของผู้อยู่อาศัยมาก่อนที่จะมีการตั้งรัฐสมัยใหม่ขึ้น อาทิเช่น

(1) สิทธิชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ก่อนที่จะมีการตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างในปัจจุบันนั้นมีชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นี้ก่อนจะมีการตั้งประเทศ โดยที่ระบบของสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับชนพื้นเมืองกลุ่มนี้ว่าเป็นผู้มีสิทธิเหนือดินแดนมาแต่เดิม และเป็นผู้ครอบครองดินแดนโดยชอบด้วยกฎหมายในฐานะที่เป็นผู้ที่มาอาศัยตั้งรกรากอยู่ก่อน โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ทำสนธิสัญญาในสิทธิที่ดินของชนเผ่าไว้หลายสัญญาในรูปแบบสิทธิเหนือที่ดินของชนเผ่า ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติที่สงวนไว้ใช้ประโยชน์ของสมาชิกชุมชนพื้นเมือง

(2) สิทธิชุมชนในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดานั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชนพื้นเมืองหลายกลุ่ม เช่น ชาว Indians กับชาว Inuits โดยกลุ่มชนพื้นเมืองหลากหลายกลุ่มนี้ เรียกว่า First Nations[38] ภายหลังจากที่ประเทศอังกฤษชนะสงครามและแย่งชิงเขตอาณานิคมได้ กลุ่มชนพื้นเมืองเหล่านี้ก็ตกอยู่ใต้ภาวะคุกคามและแย่งชิงผืนแผ่นดินเพื่อใช้ในการตั้งรกรากต่อมารัฐบาลอังกฤษได้ตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิชนพื้นเมืองเป็นสิทธิเหนือดินแดน โดยห้ามมิให้เอกชนซื้อที่ดินจากชนพื้นเมืองโดยตรง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการรุกล้ำเข้าไปในดินแดนของชนพื้นเมือง

การพัฒนาการและรับรองสิทธิของกลุ่มชนพื้นเมืองของประเทศแคนาดานั้นปรากฏอยู่ทั้งในรัฐธรรมนูญและสนธิสัญญาระหว่าง“รัฐ”กับ”กลุ่มชนพื้นเมือง” โดยสิทธิของชนพื้นเมืองย่อมได้รับความรับรองและคุ้มครองในฐานะที่เป็นกลุ่มชนที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้ง

---

[37]*เรื่องเดียวกัน,* หน้า 312-313.

[38]วาทิศ โสตถิพันธุ์, “Legal Pluralism ในประเทศแคนาดา: กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการประมงของชนพื้นเมือง,” **วารสารนิติสังคมศาสตร์** 3,1 (2548): 71.

ประเทศ และมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานกว่าประเทศแคนาดา (9)[39] รวมถึงการตัดสินคดีของศาล เช่น คดี St. Catherine's Milling and Lumber Co v. R. 1888 ซึ่งศาลอุทธรณ์ของมณฑลBritish Columbia วินิจฉัยว่า สิทธิในที่ดินของชาว Indians เป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นสิทธิส่วนบุคคลโดยขึ้นกับ เจตจำนงของรัฐ คดีนี้ศาลยังไม่ได้วางหลักว่าสิทธิของชนพื้นเมืองเหนือที่ดินเป็นสิทธิอิสระ

4) แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่มในประเทศไทย

ประเทศไทยในอดีตก่อนที่จะมีการรับเอาแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชุนจากต่างประเทสมาปรับใช้อย่างเช่นในปัจจุบัน อำนาจในการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ที่ดิน น้ำ และป่าไม้ ล้วนแต่เป็นอำนาจของชุมชน กล่าวคือ รัฐจะไม่เข้ามาควบคุมดูแลทรัพยากรด้วยตัวของรัฐเอง แต่จะให้อำนาจชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรกันเอง ดังนั้น รูปแบบและวิธีการในการจัดการทรัพยากรของชุมชนก็จะเป็นไปตามจารีตประเพณีของแต่ละชุมชนเหล่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการจัดการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เหมืองฝาย และสิทธิทำกินในเขตป่า เป็นต้น[40] ซึ่งการจัดการทรัพยากรในรูปแบบนี้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โดยปรับเปลี่ยนให้อำนาจส่วนกลางของรัฐมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อเผชิญหน้ากับยุคล่าอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ มีการวางระบบกลไกทางกฎหมาย โดยประกาศใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่อันเป็นการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางเข้าไปถึงระดับชุมชน มีการตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากบุคคลในชุมชนเพื่อให้เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจรัฐส่วนกลางในการประสานงานระหว่างรัฐและชุมชน มีการตั้งหน่วยงานราชการขึ้นมารับผิดชอบและดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กรมป่าไม้ ทำให้การจัดการทรัพยากรตกอยู่ภายใต้ระบบทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประกาศแสดงความเป็นเจ้าของและผูกขาดการจัดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ[41]

นอกจากการเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองแล้ว ในทางกฎหมายก็ได้มีการนำแนวคิดทางตะวันตกเข้ามาปรับใช้กับกฎหมายไทย โดนเปลี่ยนจากแนวความคิดเดิมที่เชื่อว่า กฎหมายเป็นข้อบัญญัติในกระบวนวิวัฒนาการตามจารีตประเพณีของชุมชนและสังคม มิใช่เป็นเพียงคำสั่งองค์รัฏฐาธิปัตย์จากเบื้องบนเท่านั้น[42] การรับแนวคิดทางตะวันตกดังกล่าวส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายเกิดขึ้น โดยมีการตรากฎหมายประกาศสิทธิเหนืออาณาบริเวณที่ชุมชนครองครองและ

---

[46]*เรื่องเดียวกัน*, หน้า 72.

[40]บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, "สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไทย," **วารสารนิติสังคมศาสตร์** 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555): 76-93.

[41]เสน่ห์ จามริก, *เรื่องเดิม,* หน้า 348-349.

[42]*เรื่องเดียวกัน*, หน้า 356-357.

ใช้ประโยชน์อยู่ตามสภาพความเป็นจริง โดยกฎหมายที่ตราขึ้นจากแนวคิดดังกล่าวนี้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 สิทธิชุมชนในยุคนี้ อำนาจรัฐส่วนกลางได้ขยายบทบาทในการผูกขาดการจัดการทรัพยากรโดยอาศัยกลไกทางกฎหมายเข้ามาบังคับ โดยมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างเด็ดขาด ชุมชนจะถูกลดบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน แต่เนื่องจากสภาพของสิ่งแวดล้อมยังคงมีความอุดมสมบูรณ์ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนนั้นเป็นไปเพื่อการดำรงชีพเท่านั้น ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนจึงยังไม่รุนแรงมากนัก

ต่อมามีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ชุมชนเคยใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการดำรงชีพแต่ในเฉพาะชุมชนเปลี่ยนเป็นการใช้และการผลิตเพื่อการส่งออก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวมีการมุ่งเน้นไปในทางอุตสาหกรรมและละเลยที่จะดูแลภาคเกษตรกร โดนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานว่าการวางแผนพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยหน่วยงานรัฐ เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในยุคนี้จึงมีการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลของกฎหมายเหล่านี้ส่งผลให้การดำรงชีวิตของชาวบ้านในการอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยในการดำรงชีพกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย[43] สภาพการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ปัญหาเขื่อนปากมูลในจังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น

จากการต่อสู้ระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตกอยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการนำแนวคิดสิทธิชุมชนเข้ามาใช้ โดยแนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนเป็นแนวคิดที่มีลักษณะของการเคลื่อนไหวในภาคประชาชน โดยให้รัฐรับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยถ่วงดุลอำนาจของรัฐส่วนกลาง โดยมีการปรับความสัมพันธ์จากปัจเจกชนกับรัฐ เป็นปัจเจกชนกับชุมชน ปัจเจกชนกับรัฐ และชุมชนกับรัฐ และมีการผลักดันให้สิทธิชุมชนให้ได้รับการยอมรับ จนกระทั่งสิทธิชุมชนได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 จำนวน 3 มาตราคือมาตรา 46[44] มาตรา 56[45] และมาตรา 59[46] โดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิ

---

[43]กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม,* หน้า 127-128.

[44]มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ชุมชนในการมีส่วนร่วมที่จะอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี รวมไปถึงการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต่างออกไปจากในอดีตที่เน้นบทบาทไปที่ทางรัฐเพียงฝ่ายเดียว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการรับรองหลักการของสิทธิชุมชน โดยความมุ่งหมายของการบัญญัติรับรองหลักการนี้ก็เพื่อต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แม้ว่าต่อมาภายหลังจากการเกิดเหตุรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 หลักการของสิทธิชุมชนตามที่เคยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ก็ยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อยู่เช่นเดิม เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทบัญญัติสิทธิชุมชนจากชุมชนท้องถิ่นเดิมให้กว้างขวางครอบคลุมไปถึงชุมชน และชุมชนท้องถิ่นด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนไว้ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 มาตรา 66[47] และมาตรา 67[48]

---

[45]มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[46]มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น

[47]มาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

[48]มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่ความเหมาะสม

จากการพิจารณาเนื้อหาโดยทั่วไปของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการบัญญัติก็เพื่อรองรับสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมโดยขยายความเพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเช่นเดียวกับชุมชนท้องถิ่นเดิมที่เคยได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐในเรื่องการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงได้มีการกำหนดเงื่อนไจการใช้อำนาจรัฐที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิชุมชน อันจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมาแก่ชุมชน รวมถึงในเรื่องสิทธิชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานปกครอง

2.1.2.3 แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและเกษตรกร

สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่เอื้อหนุนให้ให้ ประชาชน ชุมชน มีสิทธิ มีเสียง มีส่วนร่วมในการชี้ชะตาอนาคตของตนเอง ทำให้เข้าใจปัญหาและเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยชุมชนเอง ถ้าหากภาครัฐให้ความสำคัญและให้อำนาจกับสิทธิชุมชนอย่างจริงจังก็จะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในทางที่ดี นอกจากนี้การที่รัฐให้อำนาจสิทธิชุมชนอย่างเต็มที่ในการจัดการทรัพยากรก็จะทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้รับการจัดการอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนที่สุดด้วย

เมื่อพิจารณาจากสภาพสังคมของไทยที่ลักษณะโครงสร้างทางสังคมเป็นสังคมเกษตรกรรม และชุมชนโดยมากมีฐานมาจากการการทำเกษตรเป็นอาชีพ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าความสัมพันธ์สิทธิชุมชนและเกษตรกรมีความสัมพันธ์เชิงซ้อน เนื่องจากเกษตรกรเป็นผู้สัมผัสใกล้ชิดถึงปัญหา เห็นประวัติศาสตร์และความเปลี่ยนแปลงของการดำเนินชีวิตในการทำเกษตรกรรม จึงย่อมรู้แนวทางการพัฒนาให้เข้ากับวิถีชีวิตรวมถึงการรักษาสภาพแวดล้อม เกษตรกรจึงควรมีสิทธิมีส่วนร่วมในองค์กรเพื่อการพิทักษ์ปกป้องสิทธิของตน และเพื่อการจัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

2.1.3 แนวคิดเรื่องหลักการมีส่วนร่วม

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการบริหาร การเมือง หรือการปกครองนั้นได้มีมาเป็นเวลานานแล้ว และเป็นที่แพร่หลายในต่างประเทศ ประเทศไทยได้ให้ความสนใจและรับเอาแนวคิดดังกล่าวเข้ามาปรับใช้ โดยได้นำเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น การเปิดโอกาสให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการรองรับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงตรวจสอบเพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การศึกษาเรื่องหลักการมีส่วนร่วม

2.1.3.1 ความหมายของหลักการมีส่วนร่วม

Erwin ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมคือกระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของ บุคคล แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามการปฏิบัติงานขององค์การและบุคคลที่เกี่ยวข้อง[49]

WHO and UNICEF ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมคือการที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำในกลุ่ม[50]

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย[51]

เมื่อพิจารณาจากความหมายของการมีส่วนร่วมในความเห็นของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทอำนาจในการดำเนินงาน โดยร่วมกันตัดสินใจ และรับผิดชอบร่วมกัน

2.1.3.2 เงื่อนไขของหลักการมีส่วนร่วม

---

[49]William Erwin, **Participation Management, Concept Theory and Implementation** (Atlanta G.: Georgia State University, 1976), pp. 17-20.

[50]WHO and UNICEF, **Report of the International on Primary Health Care** (New York: n.p., 1978), p. 41.

[51]นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา** (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2527).

องค์การสหประชาชาติเสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ คือ

1. รัฐบาลจะต้องยอมรับในแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอาจจะมีการบรรจุหลักการมีส่วนร่วมนี้ในแผนหรือนโยบาย

2. จะต้องมีองค์กรของประชาชนในการเป็นตัวแทนเจรจาต่อรองกับบุคลอื่น หริองค์กรอื่น ๆได้

3. ประชาชนจะต้องมีความเป็นอิสระในทางความคิดและการตัดสินใจ

4. ในชุมชนจะต้องมีการแลกเปลี่ยนหมุนเวียนข่าวสาร หลักการ วิธีการ ความรู้ด้านบริหารอยู่เสมอ

5. ในระยะแรกชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านความคิด สิ่งของเครื่องใช้และเทคนิคที่จำเป็น[52]

อนุภาพ ถิรลาภ กล่าวว่า เงื่อนไขขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา มี 4 ประการ คือ

1. ความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ไม่ว่าจะเป็นในด้านการวางแผน การจัดการ เป็นต้น

2. ความพร้อมที่จะเข้ามีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความพร้อมในการเข้าร่วม ไม่ว่าจะเป็นในทางด้านสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

3. ความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม โดยไม่ถูกบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วมอย่างไม่เต็มใจ

4. ความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วมรวมไปถึงความเป็นไปได้ที่จะจัดการได้ด้วยคนเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจและกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่ต้องการในระดับที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขการมีส่วนร่วมในความเห็นของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นคือจะต้อง

---

[52]United Nation, **Popular Participation in Decision Making for Development** (New York: United Nation Publication, 1981) อ้างถึงใน สิริพัฒน์ ลาภจิตร, **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชน ในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 35.

เกิดจากความพร้อมใจ ความเต็มใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง ไม่ใช่เกิดจากการบังคับ[53]

2.1.3.3 ขั้นตอนของหลักการมีส่วนร่วม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกันเข้ามาแก้ไขปัญหาของชุมชน มีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน[54]

ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ ได้แบ่งขั้นตอนในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชนออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การแก้หาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา[55]

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการมีส่วนร่วมในความเห็นของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมนั้นเริ่มตั้งแต่การคิดหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน ร่วมถึงหาวิธีการแก้ไขปัญหาและเข้าร่วมแก้ไขปัญหา จนถึงขั้นตอนสุดท้ายคือการติดตามประเมินผล

2.1.3.4 รูปแบบของหลักการมีส่วนร่วม

องค์การสหประชาชาติได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

---

[53]อนุภาพ ถิรลาภ, **การวิเคราะห์เชิงสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 21-22.

[54]เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, **การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบทในการบริหารงานพัฒนาชนบท** (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 272-273.

[55]ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์, **การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย** (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภาการพิมพ์, 2527), หน้า 320.

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มิได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด[56]

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของชุมชนไว้ ดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้ง โดยการรวมกลุ่มเยาวชนต่าง ๆ

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน

3. การมีประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรได้ทุกเวลา[57]

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบของการมีส่วนร่วมในความเห็นของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยความสมัครใจของตนที่เข้าไปร่วมแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

2. การที่ประชาชนที่มีส่วนร่วมโดยผ่านกระบวนการตัวแทนต่าง ๆ เช่น องค์กร

2.1.3.5 กระบวนการของหลักการมีส่วนร่วม

WHO and UNICEF ได้เสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

---

[56]United Nation, *op.cit.*

[57]นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, *เรื่องเดิม,* หน้า 179.

1. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการที่สำคัญคือต้อง ตัดสินใจด้วยตนเอง

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับประโยชน์ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือในรูปวัตถุก็ได้[58]

เจิมศักดิ ปิ่นทอง เห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามีอยู่ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาค้นปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน ร่วมกันตัดสินใจ และปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล[59]

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการของการมีส่วนร่วมในความเห็นของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า กระบวนการของการมีส่วนร่วม แบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การค้นหาสาเหตุของปัญหา
2. การวางแผนในการแก้ปัญหา
3. การร่วมตัดสินใจและปฏิบัติงาน
4. การติดตามและประเมินผล

2.1.3.6 แนวคิดเรื่องหลักการประชาธิปไตยการมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หมายถึง การมีส่วนร่วมในทางการปกครองและการเมือง รวมไปถึงการกำหนดวิถีชีวิตของตนให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแบบประชาธิปไตย ทั้งในเรื่องของ สิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพ โดยจะต้องไม่ไปก้าวก่ายหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับคือ

---

[58]WHO and UNICEF, *op. cit.,* p. 41.

[59]เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, *เรื่องเดิม,* หน้า 272-273.

1) ระดับเบื้องต้น การมีส่วนร่วมในระดับเบื้องต้น อาจทำได้โดยการร่วมแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง การร่วมลงชื่อเพื่อเสนอเรื่องราวหรือประชาพิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในทางการเมือง

2) ระดับกลาง การมีส่วนร่วมในระดับกลาง อาจทำได้โดยการเข้าร่วมฟังปราศรัยในการชุมนุมเรียกร้องเรื่องราว การร่วมลงชื่อเพื่อเสนอให้ฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง

3) ระดับสูง การมีส่วนร่วมในระดับสูง อาจทำได้โดยการร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

ผู้วิจัยเห็นว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในทางการเมืองการปกครอง โดยอำนาจนั้นจะได้รับการจัดสรรในลักษณะการกระจายในระหว่างประชาชนด้วยกัน และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

2.1.4 แนวคิดเรื่องเกษตรกรและสิทธิเกษตรกร

สิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งในการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมและเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างยาวนาน และได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากลทั่วโลก นอกจากนี้ สิทธิเกษตรกรนั้นยังมีความเชื่อมโยงกับสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรในฐานะสิทธิที่รัฐผู้เป็นเจ้าของสิทธิอธิปไตยจะต้องคำนึงถึงในการกำหนดหลักเกณฑ์ กฎหมาย และนโยบาย ให้สอดคล้องและรองรับกับสิทธิเกษตรกร โดยสิทธิเกษตรกรนั้นประกอบด้วยหลักการขั้นพื้นฐานสำคัญ 4 ประการคือ

ประการแรก การถือครองปัจจัยการผลิตอย่างมั่นคงการทำการเกษตรนั้นจำเป็นต้องมีปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เข้ามาเป็นฐานในการผลิตเช่น ที่ดิน เมล็ดพันธ์ เป็นต้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการสร้างหลักประกันให้เกษตรกรว่า เกษตรกรจะมีที่ดินทำกิน รวมถึงด้านปัจจัยการผลิตอื่น ๆ

ประการที่สอง การเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะอย่างเพียงพอ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงปัจจัยทางธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ รวมถึงเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในทรัพยากรของรัฐ เช่น งบประมาณ การบริการสาธารณะ เป็นต้น

ประการที่สาม การประกันความมั่นคงในผลตอบแทนที่ควรได้รับ รัฐต้องมีการประกันให้เกษตรกรมีปัจจัยในการดำรงชีพทั้งทางตรงและทางอ้อมในทางตรง เช่น ประกันความมั่นคงในการครอบครองผลผลิตที่ตนเองผลิตได้ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องขายออกไปเพื่อแลกเงินในทางอ้อม เช่น การประกันราคาสินค้า การกำหนดปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรกรล่วงหน้า

ประการสุดท้าย การรักษาวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตนเกษตรกรเป็นวิถีชีวิตที่ต้องอาศัยการสืบทอดจากบรรพบุรุษสู่ลูกหลาน รัฐจึงต้องแสวงหาแนวทางในการทะนุบำรุงไว้ซึ่งวัฒนธรรมทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นภูมิปัญญาทางการผลิต การเก็บรักษาพันธุ์พืช[60]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งองค์กรใด ๆที่เป็นองค์กรในด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะสภาเกษตรกรแห่งชาติที่เป็นเสมือนตัวแทนของภาคเกษตรนั้น สิทธิเกษตรกรถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำมาเป็นรากฐานในการบัญญัติกฎหมายเพื่อปกปักษ์รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรหากสภาเกษตรกรมิได้ตั้งบนพื้นฐานจากหลักสิทธิเกษตรกรทั้งสี่ประการอันที่จะรับรองและคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร ก็มิอาจกล่าวได้ว่า สภาเกษตรกรนั้นเป็นสภาเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

2.1.4.1 ความหมายของเกษตรกร

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ให้ความหมายของเกษตรกรไว้ว่า เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือ ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ให้ความหมายของเกษตรกรไว้ว่า เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 มาตรา 2 ให้ความหมายของเกษตรกรไว้ว่า เกษตรกร หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

จากการศึกษาคำนิยามของเกษตรกรจากพระราชบัญญัติต่าง ๆ อาจสรุปได้ว่า เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เช่น การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.1.4.2 ความเป็นมาของสิทธิเกษตรกร

สิทธิเกษตรได้รับการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1958 ในการประชุมของ Commission on Plant Genetic Resources ของ FAO[61] และต่อมาสิทธิเกษตรกรก็ได้รับการ

---

[60]ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, **สิทธิเกษตรกร" (Farmers' Rights) สิ่งที่ขาดหายไปจาก ร่าง พ.ร.บ.สภาการเกษตรกรฯ**.

[61]**The Crucible, People Plant and Patent** (Ottawa: International Development Research Centre, 1994), p. 33

รับรองอย่างเป็นทางการจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ใน ค.ศ.1989 โดยเกิดจากการที่ประเทศพัฒนาเรียกร้องให้มีการยอมรับและคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ในพันธุ์พืชใหม่ประเทศกำลังพัฒนาจึงได้มีการเสนอประเด็นในเรื่องสิทธิเกษตรกรเพื่อถ่วงดุลกับสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ในพันธุ์พืชใหม่โดยผู้แทนของประเทศโลกที่สามได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับสิทธิเกษตรกรไว้อย่างชัดแจ้งในที่ประชุมของ FAO ว่า หากประเทศอุตสาหกรรมเรียกร้องให้ยอมรับสิทธิของนักปรับปรุงพันธ์พืชแล้ว ประเทศอุตสาหกรรมก็ต้องยอมรับสิทธิเกษตรกรเช่นกัน[62] จนกระทั่งในที่สุดที่ประชุมใหญ่ของ FAO ได้มีมติยอมรับข้อเสนอของทั้งสองกลุ่มประเทศดังกล่าว โดยให้ความหมายสิทธิเกษตรกรว่า สิทธิเกษตรกรเกิดจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกรจากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ในการอนุรักษ์ปรับปรุงพันธุ์และการทำให้เกิดการดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช[63]

ในปี ค.ศ.1996 การประชุมเรื่องทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่เมือง Leipzig ประเทศเยอรมัน ก็ได้นำสิทธิเกษตรกรขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการประชุม และได้มีการประกาศปฏิญญาให้สิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Rights) โดยครอบคลุมรวมถึงสิทธิดังกล่าวต่อไปนี้

1. สิทธิในที่ดิน (Rights to Land)
2. สิทธิได้รับประโยชน์จากการวิจัยทางการเกษตร (Rights to Appropriate Agriculture Research)
3. สิทธิในการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี (Rights to Decent Livelihood)
4. สิทธิปกป้องภูมิปัญญาของตน (Rights to Protect their Knowledge System)

2.1.4.3 ความหมายของสิทธิเกษตรกร

ข้อถือปฏิบัติของ International Undertaking on Plant Genetic Resource ให้ความหมายของสิทธิเกษตรกรไว้ว่า สิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และ

---

[62]Svanhild-Isabelle Bjomastad, **Breakthrough for the South? an Analysis of the Recognition of Farmer' Rights in the International Treaty on Plant Generic Resources for Food and Agriculture** (Lakhan: Fridtj of Nansen Institute (Fin), 2004), p. 42.

[63]Food and Agriculture Organization of United Nations, **Report of the conference of FAO Twenty-fifth Session**, 11-29 November 1989, Rome, Retrieved May 1, 2016 from http://www.fao.org/docrep/x5588e/x5588e00.htm

อนาคต จากการที่เกษตรกรอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยเฉพาะจากทรัพยากรที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ[64]

Visser and Louwaars เห็นว่า สิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิที่มีมาที่เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากความต้องการความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ใช้และผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช การมีส่วนร่วมที่จะอนุรักษ์พันธุกรรมพืชความสมดุลของสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญา และสิทธิทางจริยธรรมเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. สนับสนุนเกษตรกรในการปกป้องและอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชและระบบนิเวศ
2. เกษตรกรจะต้องร่วมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช
3. เพื่อถ่วงดุลกับการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุพืช[65]

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ เห็นว่า สิทธิเกษตรกรนั้นประกอบไปด้วยหลักการขั้นพื้นฐาน 4 หลักการ ดังนี้

1. การถือครองปัจจัยการผลิตอย่างมั่นคง

การผลิตทางการเกษตรจำเป็นต้องมีปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เข้ามาเป็นฐานเพื่อทำการผลิต อาทิ ที่ดิน เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ตัวอ่อน อาหาร หรือทรัพยากรต่าง ๆ ที่เข้ามาเกื้อหนุนให้มีการเพาะปลูกหรือปศุสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิผล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับเกษตรกรว่าปัจจัยการผลิตทั้งหลายจะไม่ถูกพรากเอาไปจากเกษตรกรไม่ว่าจะเป็นการไร้ที่ทำกิน การเข้าไม่ถึงเมล็ดพันธุ์ ตัวอ่อน อาหาร หรือปุ๋ยที่มีราคาแพงเกินกว่าเกษตรกรทั้งหลายจะเข้าถึงได้

2. การเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะอย่างเพียงพอ

การดำรงอยู่ของภาคการเกษตรจำเป็นต้องอาศัยฐานทรัพยากรที่ยิ่งใหญ่ คือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัจจัยในการผลิตทางการเกษตรล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยทางธรรมชาติ ดิน น้ำ อากาศ และความหลากหลายทางชีวภาพสัจธรรมในเรื่องนี้จึงต้องเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และพัฒนา เนื่องจากเกษตรกรทั้งหลายล้วนเป็น

---

[64] Food and Agriculture Organization of United Nations, **Reprinted in International Undertaking on Plant Genetic Resource 1, Step** (N.p.: Food and Agriculture Organization of United Nations, 1994).

[65]B. Visser and N. Louwaars, **Informal International Consultation on Farmers' Rights**, 18-20 September 2007, Lusaka, Zambia. pp. 57-67.

ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นดังกล่าวเป็นระยะเวลานานตั้งแต่อดีตสืบไปยังอนาคต หากเปิดโอกาสให้เกษตรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมก็จะเป็นประโยชน์ทั้งต่อตัวเกษตรกรเองในแง่ของการใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตเกษตรกรรม และเป็นประโยชน์แก่สาธารณะในแง่ของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยความหวงแหนในทรัพยากรเหล่านั้นอันเป็นมรดกร่วมกันของคนทั้งชาติและลูกหลานของตนในอนาคต นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรสาธารณะอีกส่วนหนึ่งที่ต้องเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้ามามีบทบาทร่วมตัดสินใจเพื่อจัดสรรแบ่งปันมากขึ้น นั่นก็คือ ทรัพยากรของรัฐ อันได้แก่ งบประมาณ กลไก บุคลากรของภาครัฐและบริการสาธารณะ ทรัพยากรสาธารณะเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญให้แก่เกษตรกรผู้ด้อยโอกาสในการพัฒนาอันเนื่องมาจากการขาดอำนาจทางเศรษฐกิจและขาดอำนาจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นการส่งเสริมให้เกษตรกรเข้ามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะมากขึ้นก็ย่อมเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรพัฒนาตนเองได้มากยิ่งขึ้น

3. การประกันความมั่นคงในผลตอบแทนที่ควรได้รับ

การดำรงชีวิตอยู่ในระบบเศรษฐกิจการเมืองปัจจุบันต้องอาศัยปัจจัยการดำรงชีพต่าง ๆ อาทิ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และปัจจัยอื่น ๆ การได้มาซึ่งปัจจัยเหล่านี้ประกอบไปด้วย 2 ทางหลัก คือ การผลิตขึ้นเองโดยตรง เช่น เพาะปลูกเพื่อเก็บเกี่ยวอาหารการได้มาทางอ้อมเช่น การปลูกข้าวเพื่อขายได้เงินมาก็เอาไปซื้อปลาซื้อหมู ดังนั้น ความมั่งคงในชีวิตของเกษตรกรจึงอาจประกันได้ด้วย 2 ทาง คือ

1) การประกันให้เกษตรกรมีปัจจัยการดำรงชีพโดยตรงผ่านการสร้างความมั่นคงในปัจจัย 4 ผ่านกระบวนการประกันความมั่นคงในการครอบครองผลผลิตที่ตนเองผลิตได้ ไม่จำเป็นต้องขายออกไปเพื่อแลกเงินทั้งหมด นั่นก็คือ การสร้างอธิปไตยเหนืออาหาร มิให้เกษตรกรตกอยู่ภายใต้อำนาจการครอบงำของกลุ่มทุนที่ดึงดูดเอาผลผลิตทั้งหมดไปจากเกษตรกรอันเนื่องมาจากภาวะรุมเร้าทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นหนี้สิน ที่เกิดจากการกู้ยืมเพื่อนำไปซื้อเมล็ดพันธุ์ ตัวอ่อน ปุ๋ย อาหารสัตว์ หรือค่าเช่าปัจจัยการผลิตต่าง ๆ รวมไปถึงการตกอยู่ภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดขูดรีดอย่างไม่เป็นธรรม

2) การประกันให้เกษตรกรมีปัจจัยการดำรงชีพทางอ้อมผ่านการประกันรายได้จากการซื้อขายแลกเปลี่ยนผลผลิตที่เกษตรกรสร้างขึ้นด้วยมาตรการแทรกแซงของภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายรักษาความมั่นคงด้านรายได้ผ่านวิธีการประกันราคาสินค้า การกำหนดปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรล่วงหน้า การรับซื้อรับจำนำสินค้าในราคาที่เหมาะสมและในบางกรณีหากประสบภัยพิบัติธรรมชาติหรือภาวะฉุกเฉินอาจมีมาตรการช่วยเหลือโดยตรงไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นดอกเบี้ยหนี้สิน หรือจัดระบบการเงินเข้าไปอุดหนุนเกษตรกรที่ประสบปัญหา ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบสหกรณ์ หรือสถาบันการเงินภาคประชาชนก็ตาม

4. การรักษาวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตน

การเกษตรเป็นวิถีชีวิตที่ต้องอาศัยการสืบทอดภูมิปัญญาจากบรรพบุรุษสู่ลูกหลาน มิใช่เพียงวิธีการผลิตที่อัดฉีดปัจจัยการผลิตเข้าไปแล้วได้ผลผลิตสำเร็จรูปออกมา ดังนั้นสิ่งสำคัญอีกประการที่ต้องทะนุบำรุงไว้ก็คือ วัฒนธรรมทางการเกษตรที่สอดคล้องกับวิถีการผลิตของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นภูมิปัญญาทางการผลิต การเก็บรักษาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ หรือแม้กระทั่งความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชน ดังนั้นจึงต้องแสวงหาทางที่จะส่งเสริมให้ชุมชนสามารถรักษาวิถีชีวิตของชุมชนเอาไว้ และสร้างภูมิคุ้มกันต่อผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ด้วย นโยบายหรือโครงการใดที่รัฐหรือเอกชนริเริ่มอันอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้าร่วมตัดสินใจ แสวงหาทางลดผลกระทบและเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วยเพื่อประกันความต่อเนื่องของวัฒนธรรมชุมชนอันจะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีของชุมชนและเกษตรกรสืบไป[66]

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่าสิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรประกอบไปด้วยหลักสี่ประการคือ การถือครองปัจจัยการผลิต การเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะอย่างเพียงพอ การประกันความมั่นคงในผลตอบแทน และการรักษาวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตน โดยรัฐจะต้องให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์กฎเกณฑ์หรือกฎหมายเพื่อปกปักษ์รักษาผลประโยชน์ของสิทธิเกษตรกร มิให้เกษตรกรตกอยู่ภายใต้การผูกขาดของกลุ่มนายทุนหรือถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม

2.1.4.4 แนวคิดเรื่องสิทธิเกษตรกร

สิทธิเกษตรกรเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ต้องการถ่วงดุลกับสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ในพันธุ์พืชใหม่ กล่าวคือ เมื่อมีการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช ซึ่งเป็นการสร้างนวัตกรรมใหม่ที่มีการปรับปรุงจากวิธีการดั้งเดิมในภาคเกษตร อาจทำให้เกิดการเพิกเฉยในการละเลยให้ความคุ้มครองกับเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรนั้นอาจะถือได้ว่าเป็นผู้ปรับปรุงพันธ์พืชอย่างไม่เป็นทางการ และยังเป็นผู้อนุรักษ์และสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน ดังนี้ หากมีการเพิกเฉยที่จะคุ้มครองสิทธิเกษตรกร ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร องค์การสหประชาชาติว่าด้วยอาหารและการเกษตร (FAO) ได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรให้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้ภาคีสมาชิกนำไปเป็นแนวทางในการถือปฏิบัติและให้มีผลปรากฏในทางกฎหมาย โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้กำหนด “สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร”เพื่อเป็น

---

[66]ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, **สิทธิเกษตรกร”(Farmers’ Rights) สิ่งที่ขาดหายไปจาก ร่าง พ.ร.บ.สภาการเกษตรกรฯ.**

แบบอย่างในการตั้งกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร โดยมีเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายดังกล่าวนี้เพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร เพื่อความมั่นคงด้านอาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน และเพื่อมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และที่สำคัญในสนธิสัญญานี้ให้การยอมรับสิทธิเกษตรกร และส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคีสมาชิกกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรตามความเหมาะสมมาตรการเหล่านี้ คือ

การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร[67]

1. สิทธิอันชอบธรรมที่จะมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร[68]

2. สิทธิอันชอบธรรมที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับชาติ ในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน[69]

3. จะต้องไม่มีข้อความใด ๆ ที่จำกัดสิทธิในการเก็บเมล็ดพันธ์/ส่วนขยายพันธ์ไว้ใช้ประโยชน์ แลกเปลี่ยน และขายเมล็ดพันธ์ หรือส่วนขยายพันธ์จากไร่ของตน[70]

---

[67] ITPGRFA Part 3: Farmers' Rights

Article 9.2- The Contracting Parties agree that the responsibility for realizing Farmers' Rights, as they relate to plant genetic resources for food and agriculture, rests with national governments. In accordance with their needs and priorities, each Contracting Party should, as appropriate, and subject to its national legislation, take measures to protect and promote Farmers' Rights, including: a) protection of traditional knowledge relevant to plant genetic resources for food and agriculture;

a) protection of traditional knowledge relevant to plant genetic resources for food and agriculture

[68]ITPGRFA Part 3: Farmers' Rights Article 9.2(b)the right to equitably articipate in sharing benefits arising from the utilization of plant genetic resources for food and agriculture

[69]ITPGRFA Part 3: Farmers' Rights Article 9.2 (c) the right to participate in making decisions, at the national level, on matters related to the conservation and sustainable use of plant genetic resources for food and agriculture

[70]ITPGRFA Part 3: Farmers' Rights

1) แนวคิดเรื่องสิทธิเกษตรกรในเชิงต่างประเทศ

สิทธิเกษตรกรได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยปรากฏชัดอยู่รูปแบบในมติ นโยบาย และกฎหมายของหลายประเทศ ดังนี้

(1) แนวคิดเรื่องสิทธิเกษตรกรในประเทศอินเดีย

ในประเทศอินเดีย สิทธิเกษตรกรปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและสิทธิเกษตรกร (Protection of Plant Varieties and the Farmers' Rights Act) โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้นั้นเป็นไปเพื่อให้ความคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์พืช สิทธิเกษตรกรและสิทธินักวิจัย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกและฉบับเดียวของโลกในปัจจุบันที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเกษตรกรอย่างชัดเจนมากที่สุด เพราะภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัตินี้ เกษตรกรคือ ผู้ทำการเกษตรกรรม ผู้อนุรักษ์พันธุ์พืช ผู้ทำการเพิ่มคุณค่าพืชป่า หรือพันธุ์พืชพื้นเมือง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดสิทธิเกษตรกรให้เกษตรกรมีสิทธิในการเก็บรักษา ใช้ประโยชน์ หว่าน แลกเปลี่ยนแบ่งปันผลประโยชน์หรือขายผลผลิตเมล็ดพันธุ์จากแปลงนาของตน แม้ว่าเมล็ดพันธ์พืชดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครอง แต่เกษตรกรก็มีสิทธิที่จะกระทำได้ ภายใต้เงื่อนไขว่า เกษตรกรจะต้องไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์นั้นในลักษณะลอกเลียนแบบ อาทิเช่น จำหน่ายเมล็ดพันธ์ที่ได้รับการคุ้มครองอย่างเดียวกัน [71]

โดยสรุป Ravi ได้ให้ความเห็นว่าในกฎหมายนี้กำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิ 9 อย่าง คือ

1. สิทธิในการเก็บรักษา การใช้ การหว่าน การหว่านอีกครั้งการแลกเปลี่ยน แบ่ง หรือขายเมล็ดพันธุ์ที่ผลิตจากไร่นา รวมถึง เมล็ดพันธุ์จากพันธุ์ที่จดทะเบียน
2. สิทธิในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์เกษตรกรปรับปรุงเป็นพันธุ์การค้า
3. สิทธิเกษตรกรและชุมชนที่จะได้รับรางวัล หรือการยกย่องในการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช

Article 9.3 - Nothing in this Article shall be interpreted to limit any rights that farmers have to save, use, exchange and sell farm-saved seed/propagating material, subject to national law and as appropriate.

[71]Anitha Ramanna, **Farmers' Rights in India: a Case Study**, Retrieved July 31, 2016 from http://www.fni.no/pdf/FNI-R0606.pdf

4. สิทธิที่จะได้รับเมล็ดพันธุ์พืชที่จดทะเบียนอย่างเพียงพอในราคายุติธรรม

5. สิทธิที่จะเรียกร้องความเสียหายจากการใช้เมล็ดพันธุ์พืชจดทะเบียนที่นำไปปลูกแล้วไม่แสดงลักษณะทางการเกษตรที่ดีตามที่นักปรับปรุงพันธุ์โฆษณา

6. สิทธิที่จะขึ้นทะเบียนพันธุ์เกษตรกร รวมทั้งจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ที่พัฒนาโดยเกษตรกร

7. ในกรณีของพันธุ์พืชที่มีฐานพันธุกรรมส่วนใหญ่ของพันธุ์คุ้มครอง (Essentially Derived Variety: EDV) ที่พัฒนามาจากพันธุ์เกษตรกร จะไม่ได้รับอนุญาตให้นำไปใช้ในเชิงการค้า นอกจากได้รับความยินยอมจากเกษตรกรหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง

8. เกษตรกรได้รับการยกเว้นจากการจ่ายค่าธรรมเนียมทั้งหมดเกี่ยวกับการงานธุรการ และการดำเนินการทางศาล

9. ศาลให้ความคุ้มครองเกษตรกรเกี่ยวกับการละเมิดโดยสุจริต[72]

(2) แนวคิดเรื่องสิทธิเกษตรกรในประเทศเปรู

ประเทศเปรูถือได้ว่าเป็นถิ่นกำเนิดของพืชหลากหลายชนิด และมีความผสมผสานกันในการจัดการเรื่องการเกษตรระหว่างภูมิปัญญาทางการเกษตรกับเกษตรแผนปัจจุบัน โดยกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรในประเทศเปรู จะเน้นไปทางการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรพืช ปัจจุบันประเทศเปรูยอมรับให้เกษตรกรนำเมล็ดพันธ์พืชพื้นเมืองมาขึ้นทะเบียนได้ ซึ่งถือว่าได้พัฒนามาจากแต่ในอดีตที่เกษตรกรไม่มีสิทธิในการขึ้นทะเบียนพันธ์พืชแต่อย่างใด โดยประเทศเปรูเห็นว่า สิทธิเกษตรกรเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกปักษ์รักษาประเพณี การเก็บเมล็ดพันธ์ ไว้เพื่อการใช้ประโยชน์และการแลกเปลี่ยนเชื้อพันธุ์[73]

(3) แนวคิดเรื่องสิทธิเกษตรกรประเทศไทย

สิทธิเกษตรกรได้ปรากฏขึ้นในประเทศไทยเนื่องจากการที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biodiversity:

---

[72] S. B. Ravi, Realization of Farmers' Rights: Status and Key Issues, In **Informal International Consultation on Farmers' Rights**, 18-20 September 2007, Lusaka, Zambia, pp. 27-28, Retrieved July 31, 2016 from http://www.fni.no/pdf/farmers_ rights_lusaka_ consultation_final_report.pdf

[73] Manuel Ruiz Muller, **Farmers'Rights in Peru: a Case Study** (Lysaker: The Fridtjof Nansen institute, 2006).

CBD) โดยอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นในการประชุมที่กรุงริโอเดอจาเนโรโดยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน หลักการสำคัญในอนุสัญญานี้คือการรับรองสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพของตน กล่าวคือการเก็บรวบรวมศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช อันถือได้ว่าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายทางชีวภาพนั้น จะกระทำได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของทรัพยากรก่อน

กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553

(3.1) สิทธิเกษตรกรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่12 ได้รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2550 ในส่วนของสิทธิชุมชนนั้นแล้วจะเห็นได้ว่าแม้ว่าบทกฎหมายจะมิได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรโดยตรง แต่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และพื้นฐานของสภาพของชุมชนท้องถิ่นของไทยตั้งแต่สมัยอดีตที่เป็นชุมชนทางการเกษตร สมาชิกในชุมชนโดยมากก็ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม จึงอาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเกษตรกรในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนแล้ว

(3.2) สิทธิเกษตรกรไทยในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542

จากการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งสมาชิกขององค์การนี้จะต้องดำเนินการตามแบบข้อตกลงทางทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับทางการค้า (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPs) โดยมาตรา 27.3(b) ได้กำหนดให้ประเทศในกลุ่มสมาชิกจะจัดให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืช โดยออกกฎหมายสิทธิบัตร หรือออกกฎหมายระบบเฉพาะในการคุ้มครองพันธุ์พืช[74] ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง

[74]The TRIPs Agreement

TRIPs ประไทยได้ออกกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ.2542 เรียกว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรไว้เป็นการเฉพาะ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้มุ่งเน้นไปในทางสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปรับปรุงและพัฒนาพันธ์พืช โดยการให้ความคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในหลายรูปแบบ ดังนี้

(3.2.1) สิทธิพิเศษในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับความคุ้มครองด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเองเพื่อการเพาะปลูกในปีต่อไป

(3.2.2) สิทธิในการร่วมกับสมาชิกในชุมชนที่จะขอขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ซึ่งจะทำให้ชุมชนนั้นมีสิทธิเด็ดขาดในการที่จะนำเอาส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชนั้นไปแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (มาตรา 44 และ 47) ถ้าผู้ใดจะนำเอาพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ไปใช้เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น (มาตรา 48)

(3.2.3) สิทธิในการร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช (เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้) โดยทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อการบังคับใช้เป็นกฎหมายในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชจะมีเกษตรกรจาก 6 ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ รวมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน[75]

(3.3) สิทธิเกษตรกรไทยในพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

Article 27.3 - Members may also exclude from patentability:

(b) plants and animals other than micro-organisms, and essentially biological processes for the production of plants or animals other than non-biological and microbiological processes. However, Members shall provide for the protection of plant varieties either by patents or by an effective *sui generis* system or by any combination thereof. The provisions of this subparagraph shall be reviewed four years after the date of entry into force of the WTO Agreement.

[75]**พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542**. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก http://www.med.cmu.ac.th/research/ethics/doc/pvpact_2542.pdf

สิทธิเกษตรกรนั้นปรากฏอยู่ในสาระสำคัญที่ต้องบรรจุไว้ในแผนแม่บทพัฒนาเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม โดยตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ได้กำหนดให้จัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโดยมีสาระสำคัญ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเกษตรกรและการเพิ่มสิทธิและบทบาทของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับการทำกินและการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการประกอบการเกษตร กล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้สภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม และสิทธิเกษตรกรเป็นหนึ่งในสาระสำคัญที่ต้องบรรจุไว้ในแผนพัฒนาดังกล่าว

2.2 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและนิติบุคคลมหาชน

สภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของภาคเกษตรในการเสนอนโยบาย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่รัฐบาล แต่ทว่าโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรกลับมิได้เอื้ออำนวยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น ดังนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษาทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนในการจัดตั้งองค์กรจะช่วยให้มองเห็นภาพสะท้อนในโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เป็นปัญหาได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนที่นำมาศึกษาวิเคราะห์ในการจัดตั้งสภาเกษตรแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล

ก่อนจะมีแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสภาพของนิติบุคคลนั้น คำว่า “บุคคล” ในทางกฎหมายจะหมายความแต่โดยเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาถึงคำว่าบุคคล ก็จะเน้นไปในลักษณะทางธรรมชาติที่เป็นสิ่งมีชีวิตและเป็นรูปธรรม แต่ต่อมาเมื่อสังคมได้มีการพัฒนาและเกิดการรวมกลุ่มของบุคคลในการประกอบกิจการ หรือกิจการงานค้าต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการจัดการต่าง ๆ ของกลุ่มบุคคลเหล่านี้กลายมาเป็นที่มาในการเกิดแนวคิดที่ต้องการจะให้กลุ่มบุคคลที่มารวมกันมีอำนาจในการที่จะยึดถือสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่น ๆ และเกิดภาวะบุคคลตามกฎหมายที่แยกออกมาจากกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกัน หรือที่เรียกกันว่า “นิติบุคคล”

ในระบบกฎหมายไทยนั้นมิได้มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการแบ่งประเภทของนิติบุคคล แต่ในทางทฤษฎีแล้วนักวิชาการได้มีความพยายามในการแบ่งประเภทของนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน
2. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ในเรื่องการยอมรับสภาพความเป็นนิติบุคคลนั้น มีทฤษฎีหลายทฤษฎีที่มีความขัดแย้งกันและเป็นปัญหาที่นักกฎหมายได้โต้เถียงกันมา โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นเรื่องของการสมมติโดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมาย ดังนั้นการดำรงอยู่และการแสดงเจตนาของนิติบุคคลจึงถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของกฎหมาย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ เพราะเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาและแสดงเจตนาออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดาที่มารวมกันกฎหมายเป็นเพียงการมารับรองความเป็นนิติบุคคลที่มีอยู่แล้วเท่านั้น

2.2.1.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคล

ทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคลนั้น นักกฎหมายแบ่งได้ออกเป็น 2 แนวคิด คือ แนวคิดที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติและแนวคิดที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพเป็นอยู่อย่างแท้จริง ดังนี้

1) แนวคิดเรื่องนิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติ

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีของนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม (Positivist) โดยทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมายหาได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงไม่ เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตนที่แท้จริง นิติบุคคลเป็นแต่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและให้สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจจะแสดงเจตนาได้เองจึงต้องแสดงออกมาโดยทางผู้แทนนิติบุคคลดังนั้นนิติบุคคลจึงจำเป็นที่จะต้องมีผู้แทนนิติบุคคลมาเป็นผู้แสดงเจตนาแทน และนิติบุคคลจะมีสิทธิเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น รวมทั้งกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้[76]

2) แนวคิดเรื่องนิติบุคคลมีสภาพเป็นอยู่อย่างแท้จริง

นักกฎหมายฝ่ายนี้เห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่สิ่งสมมติขึ้นอย่างลอย ๆ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลได้เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา นิติบุคคลมิใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นตามชอบใจ กฎหมายเพียงรับรองสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วและคอยควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆของนิติบุคคลไว้เท่านั้น หากกฎหมายไม่รับรองสภาพนิติบุคคลก็เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติ[77]

2.2.1.2 ประเภทของนิติบุคคล

---

[76]สมคิด เลิศไพฑูรย์, **โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ** (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547).

[77]กิตติศักดิ์ ปรกติ, **หลักกฎหมายบุคคล,** พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553).

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่านิติบุคคลมีสภาพบุคคลเช่นเดียวกันกับบุคคลธรรมดา ดังนั้น นิติบุคคลจึงมีสิทธิและหน้าที่รวมถึงความสามารถในการกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยนิติบุคคลนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้[78]

1) นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน

นิติบุคคลเอกชนเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นโดยอาศัยเจตนาโดยความสมัครใจในการรวมตัวกันเพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เกิดสภาพบุคคล และมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยที่รัฐมีหน้าที่เพียงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิติบุคคลไว้เท่านั้น การดำเนินกิจการของนิติบุคคลในการมีนิติสัมพันธ์กับบุคลอื่นเป็นไปในลักษณะเท่าเทียมกัน การดำเนินกิจการอาจเป็นไปได้ทั้งในลักษณะของการหากำไร หรือมิได้มุ่งหากำไรก็ได้

นิติบุคคลแห่งกฎหมายเอกชนมีลักษณะทั่วไปคล้ายเหมือนกันกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งทำให้นิติบุคคลประเภทนี้แตกต่างกับนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชน ดังนี้

(1) ในหลักการนั้นการก่อตั้งนิติบุคคลแห่งกฎหมายเอกชนเป็นความริเริ่มของปัจเจกชน กฎหมายเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งเท่านั้น

(2) การเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มชนซึ่งเป็นนิติบุคคลแห่งกฎหมายเอกชนนั้นขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละคน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีการบังคับให้บุคคลใดเข้ามาเป็นสมาชิกของนิติบุคคล

(3) อำนาจกระทำการของนิติบุคคลแห่งกฎหมายเอกชนจำกัดอยู่แต่เฉพาะการกระทำภายใต้กฎหมายเอกชน ดังนั้น โดยปกตินิติบุคคลแห่งกฎหมายเอกชนจึงไม่อาจใช้เอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่อาจบังคับให้บุคคลรับข้อผูกพันโดยปราศจากความยินยอม

2) นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำอธิบายว่า นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชน ซึ่งตามกฎหมายไทยได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่น ๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัด องค์การต่าง ๆ แห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาล ตลอดจนวัดในพระพุทธศาสนา นอกจากนี้ ยังมีองค์การมหาชนอิสระซึ่งดำเนินงานบางอย่างที่กฎหมายบัญญัติให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล เป็นองค์การที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางเทคนิค เช่น การรถไฟ เป็นต้น

2.2.1.3 นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของไทย

---

[78]สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, **ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 9-14.

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนตามหลักกฎหมายไทย อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้[79]

1) ทบวงการเมือง

คำว่า “ทบวงการเมือง” หมายถึง นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่เป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รวมถึงส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันได้แก่ จังหวัด สภาตำบล และองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นต้น อันเป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง

(1) กระทรวง ทบวง กรม ตามหลักกฎหมายปกครองของไทยถือว่า กระทรวง ทบวง และกรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นการจำแนกหน่วยงานของรัฐให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ หลักของกฎหมายไทยในเรื่องนี้แตกต่างจากหลักของกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในยุโรปซึ่งไม่ถือว่า กระทรวง ทบวง กรม มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ และถือว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน กระทรวง ทบวง กรม เป็นเพียงหน่วยงานของรัฐซึ่งทำกิจการในนามของรัฐเท่านั้น รัฐจึงเป็นนิติบุคคลแต่เพียงนิติบุคคลเดียว ผู้ใดจะฟ้องร้องก็ต้องฟ้องร้องรัฐ ไม่ใช่ฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม และในทำนองเดียวกัน กระทรวงทบวง กรม จะฟ้องร้องบุคคลใด ก็ต้องฟ้องร้องในนามของรัฐ แต่ตามหลักกฎหมายของไทย กระทรวง ทบวง กรม สามารถเป็นโจทก์ จำเลย และทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ในนามของตนเองโดยไม่ต้องอ้างรัฐ

(2) จังหวัด การที่กฎหมายบัญญัติให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นมีที่มาจากการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 และกฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารที่ประกาศใช้บังคับต่อ ๆ มา แต่อย่างไรก็ตาม การบัญญัติให้จังหวัดอันเป็นหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลนี้ นับว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง เพราะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลางที่ได้แบ่งออกไปทำในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ กล่าวคือราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำราชการในเขตท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง แต่มิได้แยกออกไปเป็นหน่วยงานอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และงบประมาณก็อยู่ในงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งให้กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น มิได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหาก โดยมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเองเหมือนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

---

[79]ประยูร กาญจนดุล, **คำบรรยายกฎหมายปกครอง** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 132-140.

(3) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นโดยจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่จัดระเบียบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า “ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง” มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น ๆ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบด้วยกัน ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

2) องค์การของรัฐบาล

นอกจากทบวงการเมืองซึ่งเป็นองค์การฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนตามกฎหมายปกครองของไทยอีกจำพวกหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่ถือว่าเป็นราชการ และไม่รวมอยู่ในจำพวกของทบวงการเมืองด้วย

องค์การของรัฐบาลมีกฎหมายจัดตั้งและให้มีสภาพนิติบุคคลเป็นราย ๆ ไป เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือบริการเอกชนของฝ่ายปกครองในรูปที่ไม่เป็นราชการ เจ้าหน้าที่ขององค์การของรัฐบาลก็ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ องค์การของรัฐบาล มีหน้าที่จัดทำกิจการทางศึกษา ทางเศรษฐกิจ ทางสังคมสงเคราะห์ทางสาธารณูปโภค หรือจัดทำธุรกิจของรัฐบาลบางประการที่มิได้ทำเป็นแบบราชการ และไม่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองเหมือนกับทบวงการเมือง

3) วัดในพระพุทธศาสนา

วัดในพระพุทธศาสนาเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งต้องมีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ประกาศจัดตั้งเป็นวัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนวัดในศาสนาอื่น อาจเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคล เช่น มัสยิดในศาสนาอิสลาม เป็นต้น

2.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดองค์กร

สภาเกษตรกรถือเป็นองค์กรที่มีค่อนข้างซับซ้อน เพราะมีความเกี่ยวพันกับหลายฝ่าย และมีผลกระทบต่อเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนมากของประเทศ การพิจารณาทฤษฎีการจัดองค์กรนี้จะช่วยให้เข้าใจหลักเกณฑ์ในการตั้งองค์กรสภาเกษตรกรอันเป็นที่มาของรากฐานของญหา โดยทฤษฎีการจัดองค์กรนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.2.2.1 ทฤษฎีการจัดองค์กรตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

Edwin B. Flippo กล่าวไว้ว่า เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ คือ ตัวบุคคลและหน้าที่การงาน เพื่อรวมกันเข้าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้[80]

ธงชัย สันติวงษ์ กล่าวไว้ว่า เป็นการจัดระเบียบกิจกรรมให้เป็นกลุ่มก้อนเข้ารูป และการมอบหมายงานให้คนปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของงานที่ตั้งไว้ การจัดองค์กรจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบความรับผิดชอบต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนต่างฝ่ายต่างทราบว่า ใครต้องทำอะไร และใครหรือกิจกรรมใดต้องสัมพันธ์กับฝ่ายอื่น ๆ อย่างไรบ้าง[81]

สมคิด บางโม กล่าวไว้ว่า เป็นการจัดโดยแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆให้ครอบคลุมภารกิจและหน้าที่ขององค์การ พร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับองค์กรย่อยอื่น ๆ ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารให้บรรลุเป้าหมายขององค์การสรุปได้ว่า คือการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และบุคคลในองค์กรโดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดแจ้ง เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ[82]

กล่าวโดยสรุป การจัดองค์กรคือกระบวนการในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับหน้าที่ขององค์กร มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบว่าแต่ละส่วนมีหน้าที่ความรับผิดชอบในส่วนใดบ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

หลักในการจัดองค์การตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

1) หลักวัตถุประสงค์ (Objective) กล่าวว่า องค์การต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน นอกจากนั้นตำแหน่งยังต้องมีวัตถุประสงค์ย่อยกำหนดไว้เพื่อว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งจะได้พยายามบรรลุวัตถุประสงค์ย่อย ซึ่งช่วยให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์รวม

2) หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง (Specialization) กล่าวว่า การจัดแบ่งงานควรจะแบ่งตามความถนัด พนักงานควรจะรับมอบหน้าที่เฉพาะเพียงอย่างเดียวและงานหน้าที่ที่คล้ายกันหรือสัมพันธ์กัน ควรจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคนคนเดียว

---

[80]Edwin B. Flippo, **Principle of Personnel Administration** (New York: McGraw-Hill, 1961).

[81]ธงชัย สันติวงษ์, **การบริหารงานบุคคล** (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ม.ป.ป.).

[82]สมคิด บางโม, **องค์การและการจัดการ** (กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์, ม.ป.ป.).

3) หลักการประสานงาน (Coordination) กล่าวว่า การประสานงานกัน คือ การหาทางทำให้ทุก ๆ ฝ่ายร่วมมือกันและทำงานสอดคล้องกัน โดยใช้หลักสามัคคีธรรม เพื่อประโยชน์ขององค์การ

4) หลักของอำนาจหน้าที่ (Authority) กล่าวว่า ทุกองค์การต้องมีอำนาจสูงสุด จากบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดนี้ จะมีการแยกอำนาจออกเป็นสายไปยังบุคคลทุก ๆ คนในองค์การ หลักนี้บางทีเรียกว่า Scalar Principle (หลักความลดหลั่นของอำนาจ) บางทีเรียกว่า Chain of Command (สายการบังคับบัญชา) การกำหนดสายการบังคับบัญชานี้ก็เป็นวิธีประสานงานอย่างหนึ่ง

5) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักของความรับผิดชอบ กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ควรจะเท่ากับความรับผิดชอบ คือบุคคลใดเมื่อได้รับมอบหมายความรับผิดชอบก็ควรจะได้รับมอบหมายอำนาจให้เพียงพอ เพื่อทำงานให้สำเร็จด้วยดี

6) หลักความสมดุล (Balance) จะต้องมอบหมายให้หน่วยงานย่อยทำงานให้สมดุลกันกล่าวคือปริมาณงานควรจะมีปริมาณที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งความสมดุลระหว่างงานกับอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายด้วย

7) หลักความต่อเนื่อง (Continuity) ในการจัดองค์การเพื่อการบริหารงานควรจะเป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง ไม่ใช่ ทำ ๆ หยุด ๆ หรือ ปิด ๆ เปิด ๆ ยิ่งถ้าเป็นบริษัทหรือห้างร้านคงจะไปไม่รอดแน่

8) หลักการโต้ตอบและการติดต่อ (Correspondence) ตำแหน่งทุกตำแหง่งจะต้องมีการโต้ตอบระหว่างกันและติดต่อสื่อสารกัน องค์การจะต้องอำนวยความสะดวก จัดให้มีเครื่องมือและการติดต่อสื่อสารที่เป็นระบบ

9) หลักขอบเขตของการควบคุม (Span of Control) เป็นการกำหนดขีดความสามารถในการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ๆ ว่าควรจะควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาหรือจำนวนหน่วยงานย่อยมากเกินไป โดยปกติหัวหน้าคนงานไม่เกิน 6 หน่วยงาน

10) หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) ในการจัดองค์การที่ดี ควรให้เจ้าหน้าที่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าง่านเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาจึงถือหลักการว่า “One Man One Boss”

11) หลักตามลำดับขั้น (Ordering) ในการที่นักบริหารหรือหัวหน้างานจะออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ควรปฏิบัติการตามลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชาไม่ควรออกคำสั่งข้ามหน้าผู้บังคับบัญชา หรือผู้ที่มีความรับผิดชอบโดยตรง เช่น อธิการจะสั่งการใด ๆ แก่หัวหน้าภาควิชาควรที่จะสั่งผ่านหัวหน้าคณะภาควิชานั้นสังกัดอยู่ อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะได้แจ้งหัวหน้าคณะ

วิชานั้น ๆ ทราบด้วย เพื่อป้องกันความเข้าใจผิด และอาจจะเป็นการทำงายขวัญและจิตใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่ตั้งใจ

12) หลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) ในการพิจาความดีความความชอบและการเอนตำแหน่งควรถือหลักว่า ผู้บังคับบัญชาโดยตรงย่อมเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับใต้บังคับบัญชาของตนโดยใกล้ชิดและย่อมทราบพฤติกรรมในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีกว่าผู้อื่น ดังนั้นการพิจารณาให้คุณและโทษแก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใดก็ควรให้ผู้นั้นทราบและมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาด้วยเพื่อความเป็นธรรมแก่ใต้บังคับบัญชาของเขา และเพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญในการทำงานของบุคคลในองค์การด้วย[83]

2.2.2.2 ทฤษฎีการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชน

ในทางกฎหมายนั้นไม่ปรากฏชัดว่ามีการให้ความหมายโดยเฉพาะของการจัดองค์กรไว้แต่อย่างใดแต่มีความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เคยเปรียบเทียบวิธีการและรูปแบบการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชนไว้ว่า

> ก็เปรียบเสมือนกับการออกแบบบ้านที่เสนอโดยสถาปนิก ซึ่งอาจมีบ้านที่แตกต่างกันได้มากมาย การออกแบบบ้านที่มีข้อกำหนด เช่น ห้องนอนมี 4 ห้อง ห้องน้ำ 3 ห้อง ฯลฯ อาจออกแบบได้หลายแบบฉันใด วิธีการรูปแบบในการจัดองค์กรโดยนักกฎหมายมหาชนก็อาจปรุงแต่งได้หลายรูปแบบฉันนั้น ในการสร้างบ้านหรือที่อยู่อาศัยสิ่งที่ต้องมีหรือกำหนดให้แน่นอนคือ เจ้าของบ้านต้องมีความต้องการหรือความมุ่งหมายในการใช้พื้นที่ใช้สอยต่าง ๆ ในตัวบ้าน และสถาปนิกก็ออกแบบให้ตรงในความมุ่งหมายของเจ้าของบ้าน[84]

กล่าวโดยสรุปคือ การจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชนนั้นมีได้หลายรูปแบบแต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ในการจัดองค์กรนั้น

---

[83]ศิริอร ขันธหัตถ์, **องค์การและการจัดการ** (กรุงเทพฯ: อักษรบัณฑิต, 2536).

[84]อมร จันทรสมบูรณ์, **ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ) ในครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทิย** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 214.

2.2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมองค์กร

การควบคุมองค์กรในทฤษฎีนี้มีความหมายอย่างกว้าง ไม่เพียงแต่เฉพาะเป็นการควบคุมตัวองค์กรและผู้ปฏิบัติงานขององค์กร แต่หมายความรวมถึงการควบคุมการกระทำของผู้ปฏิบัติงานด้วย โดยมีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าเดิม โดยทฤษฎีการควบคุมองค์กร อาจแบ่งได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

2.2.3.1 การควบคุมองค์กรตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

การควบคุมองค์กรตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารมาความหมายแคบกว่าทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครอง เพราะการควบคุมตามหลักเกณฑ์นี้จะเป็นการควบคุมเฉพาะภายในตัวองค์กรเท่านั้น ดังนี้ความหมายการควบคุมตามหลักนี้จะอยู่ในเฉพาะขอบเขตของการออกกฎเกณฑ์ คำสั่ง การใช้อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบ เปรียบเทียบ ตลอดจนวิธีกรรมอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรบรรลุสัตถุประสงค์อันเป็นเป้าหมายหลักขององค์กร นอกจากนี้การควบคุมองค์กรนั้นยังเกี่ยวเนื่องกับทักษะการตัดสินใจ ความรับผิดชอบและบทบาทในการประสารงาน รวมถึงสภาพจิตใจของผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย[85]

2.2.3.2 การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครอง

การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครอง เป็นกรณีที่เป็นการตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากฝ่ายปกครองนั้นเป็นองค์กรในระดับรองลงมาจากองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการบริหารปกครองประเทศ ดังนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนได้ และหากไม่มีการควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้ว การกระทำของฝ่ายปกครองก็อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองจึงเป็นสิ่งจำเป็น

2.3 แนวคิดในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ในการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ 2553 จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงพื้นฐานความเป็นมา และแนวคิดในการจัดตั้งสภาเกษตรกร เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ต่อไป

---

[85]พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี, **หลักการจัดองค์กรและการจัดการ** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533), หน้า 256-257.

2.3.1 ความหมายและแนวความคิดในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ศักดิ์ณรงค์ มงคล เห็นว่าความหมายของสภาเกษตรแห่งชาตินั้น อาจแบ่งรูปแบบได้เป็นสองรูปแบบคือ

1. สภาเกษตรกรแห่งชาติ หมายถึง องค์กรระดับชาติในรูปคณะกรรมการ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจโดยกฎหมายพิเศษแก่เกษตรกร ซึ่งมีองค์ประกอบที่เป็นสมาชิกและคณะกรรมการหลักที่เป็นเกษตรกรแต่ฝ่ายเดียว ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของเกษตรกรทั้งประเทศ

2. สภาการเกษตรกรแห่งชาติ หมายถึง องค์กรระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วย ตัวแทนเกษตรกร ภาคธุรกิจการเกษตรและรัฐ ซึ่งได้รับการจัดตั้งให้ทำบริการสาธารณะด้านการเกษตร โดยอาจมีเกษตรกรเป็นสมาชิกองค์กรหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าจะได้รับการจัดตั้งขึ้นเพียงองค์กรเดียวหรือมีสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดตั้งขึ้นด้วย ในกรณีที่มีองค์กรเดียวจะมีเกษตรกรเป็นสมาชิก[86]

เว็บไซต์สภาเกษตรกรแห่งชาติให้ความหมายของสภาเกษตรกรแห่งชาติไว้ว่าสภาเกษตรกรแห่งชาติ หมายถึง เวทีระดับชาติของเกษตรกรจากทั่วประเทศ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหลากหลายสาขา และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านเกษตรกรรมเป็นสมาชิกของสภา[87]

กล่าวโดยสรุปคือ สภาเกษตรกรแห่งชาติ คือ องค์กรระดับชาติที่ประกอบไปด้วยผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจากหลากหลายสาขาและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรในการเป็นตัวแทนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรทั้งประเทศ

แนวความคิดในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นเริ่มมีขึ้นเป็นเวลานานแล้ว ปรากฏขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2491 จากการแถลงโยบายต่อรัฐสภาในสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2491 โดยนายควง อภัยวงศ์ ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับเกษตรในตอนท้ายมีใจความว่า “ในทางวิชาการจะได้พิจารณาจัดตั้ง สภาการเกษตรขึ้น และร่วมมือกับองค์การ F.A.O.”[88]แม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จในระยะแรกเนื่องจากเหตุหลาย ๆปัจจัย เช่น สภาวการณ์ทาง

---

[86]ศักดิ์ณรงค์ มงคล, **ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 15.

[87]**สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ**, ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2558 จาก http://www.nfc.or.th/index.php/faq-1/faq-search/418-2012-10-03-08-15-39/148-2012-10-03-08-18-11

[88]**ราชกิจจานุเบกษา** 65, 14 (9 มีนาคม 2491), หน้า 870.

การเมือง แต่ก็ได้มีการพยายามเสนอร่างกฎหมายการจัดตั้งสภาเกษตรอยู่หลายครั้ง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกได้มีการบัญญัติถึงการจัดตั้งสภาเกษตรกร โดยมาตรา 84 (8) แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

2.3.2 วิวัฒนาการการรวมตัวของเกษตรกรไทย

ในการศึกษาปัญหาทางกฎหมายของสภาเกษตรกรแห่งชาติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาพื้นฐานด้านโครงสร้าง สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง บริบทของเกษตรกรไทยในแต่ละยุคสมัยที่มีการรวมตัวกันเพื่อแสดงออกถึงเรียกร้องให้รัฐบาลเห็นถึงความต้องการของตน รวมถึงสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มกัน เพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

2.3.2.1 โครงสร้างทางสังคม

โครงสร้างทางสังคมนั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วงดังนี้

1) โครงสร้างทางสังคมสมัยสุโขทัย

แม้ว่าการปกครองของไทยในสมัยนั้นจะเป็นไปในระบบสมบูรณญาสิทธิราชย์แบบพ่อปกครองลูก บ้านเมืองในขณะนั้นมีความอุดมสมบูรณ์ และประชาชนก็มีจำนวนไม่มาก ชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรจึงเป็นไปอย่างพอเพียง เพราะการผลิตนั้นเป็นการผลิตเพื่อยังชีพเท่านั้น ไม่ได้เน้นไปในทางค้าขาย หากชาวไร่ชาวนามีเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ก็สามารถร้องทุกข์ไปยังผู้ปกครองคือพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง โดยพระมหากษัตริย์ได้ทรงแขวนกระดิ่งไว้ให้ราษฎรได้ร้องทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ และพระองค์จะเสด็จมารับฟังและตัดสินคดีความด้วยพระองค์เอง

2) โครงสร้างทางสังคมสมัยอยุธยา

โครงสร้างทางสังคมสมัยอยุธยาได้มีการเปลี่ยนแปลงจากสมัยสุโขทัย โดยจากเดิมที่เคยผลิตพอเลี้ยงชีพ ก็เริ่มมีการผลิตเพื่อการค้า พระมหากษัตริย์และขุนนางมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ การปกครองในสมัยอยุธยานั้นเป็นไปในระบบสมบูรณญาสิทธิราชย์ที่มีลักษณะที่พระมหากษัตริย์เป็นสมติเทพ หรือเทวราชาที่มีอำนาจอยู่เหนือราษฎร ประกอบกันในขณะนั้นมีข้าศึกเข้ามารุกรานบ่อบครั้ง ประชาชนได้รับความลำบากในการดำรงชีวิต เกิดระบบไพร่หรือการเกณฑ์แรงงานของราษฎรมาทำการผลิตให้ราชการ มีการเก็บภาษีจากราษฎรในรูปแบบของส่วย หากราษฎรมีความเดือดร้อนต้องการจะร้องเรียน จะต้องถูกโบยหรือเสียค่าธรรมเนียมก่อน ราษฎรจึงไม่อยากร้องเรียนหากไม่จำเป็น

3) โครงสร้างทางสังคมสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในช่วงรัตนโกสินทร์ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตยนั้น สภาพความเป็นอยู่เกษตรกรไม่ต่างจากสมัยอยุธยามากนัก เนื่องจากยังมีการใช้ระบบการปกครองเดิมเช่นสมัยอยุธยา ในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนกลางมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมากขึ้น ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรมีความยากลำบากมากขึ้น ประกอบกับระบบการเมืองที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องเรียนมากนัก ในช่วงสมัยนี้จึงเกิดการก่อกบฏขึ้นหลายครั้ง เพราะความต้องการที่จะหลุดพ้นจากความยากลำบากนั่นเอง[89]

2.3.2.2 ประวัติการรวมตัวของเกษตรกรไทย

การรวมตัวของเกษตรกรไทยแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ คือการรวมตัวของเกษตรกรแบบไม่เป็นทางการ และการรวมตัวของเกษตรกรแบบเป็นทางการ ดังนี้

1) การรวมตัวของเกษตรกรอย่างไม่เป็นทางการแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

(1) วิธีการส่วนตัวเป็นวิธีการที่สงบในเชิงพาตนเองหลีกหนี หรือเลี่ยงหลบไปจากปัญหา เช่น หนีไปบวชเป็นพระ หรือหนีเข้าป่า เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเกณฑ์แรงงาน เป็นต้น

(2) วิธีการรวมหมู่ เป็นการรวมตัวกันของชาวนาที่แสดงปฏิกิริยาในรูปแบบของการต่อต้าน หรือที่เรียกกันว่า “กบฏชาวนา” ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยได้เกิดกบฏในรูปแบบนี้หลายครั้งดังนี้

สมัยอยุธยา เกิดกบฏชาวนาอย่างน้อย 3 ครั้ง ได้แก่

(2.1) กบฏญาณพิเชียร พ.ศ.2124 (สมัยที่กรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองขึ้นพม่าครั้งที่ 1)

(2.2) กบฏบุญกว้าง พ.ศ.2235-2242 (สมัยสมเด็จพระเพทราชา)

(3) กบฏธรรมเถียร พ.ศ.2237 (สมัยสมเด็จพระเพทราชา)

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เกิดกบฏชาวนาอีกไม่ต่ำกว่า 12 ครั้ง ได้แก่

(3.1) กบฏเชียงแก้ว พ.ศ.2336 สมัยรัชกาลที่ 1

(3.2) กบฏสาเกียดโง้ง พ.ศ.2363 สมัยรัชกาลที่ 2

(3.3) กบฏพญาผาบเชียงใหม่ พ.ศ.2432 สมัยรัชกาลที่ 5

(3.4) กบฏศึกสามโบก พ.ศ.2438 สมัยรัชกาลที่ 5

(3.5) กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน พ.ศ.2444-2445 สมัยรัชกาลที่ 5

---

[89]อานนท์ ภักดีวงศ์, **บทบาทของเกษตรกรกับกระบวนการนิติบัญญัติ**, ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก https://www.scribd.com/doc/3678555 . . . A3

(3.6) กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ พ.ศ.2445 สมัยรัชกาลที่ 5

(3.7) กบฏผู้วิเศษผีบุญภาคใต้ พ.ศ.2452-2454 สมัยรัชกาลที่ 5-6

(3.8) กบฏเจ้าผู้มีบุญหนองหมากแก้ว พ.ศ.2467 สมัยรัชกาลที่ 6

(3.9) กบฏหมอลำน้อยชาดา พ.ศ.2479 สมัยรัชกาลที่ 8

(3.10) กบฏหมอลำโสภา พลตรี พ.ศ.2483 สมัยรัชกาลที่ 8

(3.11) กบฏดุซงญอ พ.ศ.2491 สมัยรัชกาลที่ 9

(3.12) กบฏนายศิลา วงศ์สิน พ.ศ.2502 สมัยรัชกาลที่ 9

การก่อกบฏของชาวนาหลายต่อหลายครั้ง ล้วนมีเหตุผลพื้นฐานมาจากความต้องการที่จะหลุดพ้นจากความทุกข์ยาก และความเอารัดเอาเปรียบจากชนชั้นปกครอง ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 อันเนื่องมาจากการปฏิรูปการปกครองจากระบบศักดินาแบบดั้งเดิมที่แต่ละหัวเมืองเป็นประเทศราชมาเป็นระบบสมบูรณาสิทธิราชย์ที่ทั้งประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว โดยมีนโยบายในการส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปควบคุมอำนาจ ส่งผลให้ขุนนางท้องถิ่นไม่พอใจเพราะภาษีที่เคยได้รับลดลงมาก เช่น ภาษีส่วยหรือเรียกในตอนนั้นว่าเงินข้าราชการซึ่งชายฉกรรจ์ต้องเสียภาษีคนละ 4 บาท (ปัจจุบันมูลค่า 3,500-4,000 บาท) ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อชาวอีสานเป็นอย่างมาก เพราะในสมัยนั้นชาวอีสานดำรงชีวิตอยู่ได้โดยแทบไม่ต้องใช้เงิน เพราะสามารถผลิตปัจจัย 4 ได้เอง ชาวอีสานในชนบทจึงลำบากมากในการหาเงินเสียภาษี สำหรับคนที่ไม่มีเงินเสียภาษีก็ต้องถูกเกณฑ์ไปทำงานโยธา 15 วัน เป็นต้น ประกอบกับช่วงก่อนเกิดกบฏเกิดภาวะฝนแล้งติดต่อกันหลายปี จึงยิ่งเป็นการซ้ำเติมความเดือดร้อนให้กับชาวอีสาน เมื่อมีคนมาปลุกระดมให้เกิดความหวังว่าจะมีชีวิตที่ดีขึ้น จึงมีชาวอีสานจำนวนมากที่เชื่อตามและเข้าร่วมกระบวนการก่อกบฏดังกล่าวด้วย[90] กบฏผู้มีบุญภาคอีสานถือเป็นภาพสะท้อนให้เห็นการลุกขึ้นสู้ของผู้ที่ถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบได้อย่างชัดเจน เพราะเป้าหมายหลักของการก่อกบฏคือต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมที่ตนถูกกดขี่ ไปสู่สภาพสังคมที่ดีกว่าเดิม

2) การรวมตัวกันอย่างเป็นทางการ

(1) พัฒนาการของสหกรณ์การเกษตร

ในสมัยอดีตระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปแบบการพึ่งพาตนเองอยู่กันแบบพอกินพอใช้ในครัวเรือน ทำเกษตรกรรมแต่พอกิน มิได้มีวัตถุประสงค์ทำเกษตรเพื่อการค้าขาย จนกระทั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยเริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างชาติ ระบบ

---

[90]สุวิทย์ ธีรศาศวัต, **ประวัติศาสตร์เทคโนโลยีการเกษตร: วิวัฒนาการและผลกระทบของเทคโนโลยีการเกษตรจากสมัยสุโขทัยถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** (กรุงเทพฯ: มติชน, 2548).

เศรษฐกิจจากการพึ่งตนเองก็เปลี่ยนไประบบเศรษฐกิจเพื่อการค้าขาย ความต้องการทางผลผลิตเริ่มมีสูงมากขึ้น ทำให้ความต้องการในทางการผลิตเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ชาวนาที่มีฐานะยากจนและไม่มีเงินทุกในการขยายกำลังการผลิตต้องหันไปกู้ยืมเงินจากกลุ่มนายทุน และเสียดอกเบี้ยอัตราที่สูง รวมถึงถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มพ่อค้าคนกลาง นอกจากนี้ยังประสบปัญหาเรื่องสภาพภูมิอากาศที่ผันผวน ในบางปีมีผลผลิตจำนวนมากจนล้นตลาดทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาต่ำ หรือในบางปีที่ประสบปัญหาภัยธรรมชาติ ผลผลิตก็เสียหายไม่อาจขายได้ ทำให้หนี้สินพอกพูนมากเพิ่มยิ่งขึ้นมีเกษตรกรบางส่วนจำต้องขายที่นาให้กับกลุ่มนายทุนเพื่อชดใช้หนี้ ทางรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้คิดหาวิธีช่วยเหลือในการหาเงินทุนมาให้กลุ่มเกษตรกรกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยใช้วิธีจัดตั้งสหกรณ์ประเภทหาทุน ซึ่งในปัจจุบันเรียกว่ากระทรวงการคลังนั่นเอง

ต่อมาประเทศไทยได้มีการเชิญ นายเบอร์นาร์ดฮันเตอร์ (ต่อมาได้รับยศเป็นเซอร์) หัวหน้าธนาคารแห่งมัดราช ประเทศอินเดีย มาเพื่อหาแนวทางในการช่วยเหลือเกษตร โดยได้มีการเสนอให้จัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ โดนมีวัตถุประสงค์ให้ราษฎรกู้ยืมเงินในอัตราที่ต่ำ โดยมีที่ดินหรือหลักทรัพย์อื่นมาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ ต่อมาได้มีการจัดตั้งเป็นสมาคมเรียกว่า “โคออเปอราทีฟ โซไซตี้” (Cooperative Society) ซึ่งพระราชวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ได้ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยว่า “สมาคมสหกรณ์” ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการจากเดิมคือกรมสถิติพยากรณ์เป็นกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ โดยกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ที่เปลี่ยนแปลงใหม่นั้นประกอบด้วยส่วนราชการหลายส่วนด้วยกัน รวมถึงการสหกรณ์ด้วย

ในการจัดตั้งสหกรณ์ดังกล่าวนี้ พระราชวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ (พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย) อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ในสมัยนั้นได้ทรงพิจารณาเลือกแบบของสหกรณ์ที่มีอยู่หลายประเภท และสุดท้ายท่านได้ทรงเลือกแบบไรฟ์ไฟเซน (Raiffisen) เพราะท่านทรงเล็งเห็นว่า สหกรณ์แบบไรฟ์ไฟเซน (Raiffisen) เป็นสหกรณ์ที่มุ่งหมายจะช่วยเหลืออุปถัมภ์คนจน จึงเหมาะสมกับรูปแบบของประเทศไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 ได้มีการทดลองจัดตั้งสหกรณ์หาทุนครั้งแรกขึ้น ณ ท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกเป็นแห่งแรก โดยใช้ชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” มีพระราชวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์พระองค์

ผลของการดำเนินการของสหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้นั้นถือได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงได้มีการขยายกิจการสหกรณ์ไปยังจังหวัดอื่น ๆ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก ต่อมาได้มีสหกรณ์ประเภทใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกหลายประเภท เช่น สหกรณ์บำรุงที่ดินสหกรณ์ค้าขาย สหกรณ์นิคมฝ้าย เป็นต้น

ต่อมาได้มีการควบรวมสหกรณ์หาทุนเข้าด้วยกันโดยได้ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 โดยรัฐบาลเปิดโอกาสให้สหกรณ์หาทุนขนาดเล็กมีโอกาสได้ควบเข้ากันเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ สามารถดำเนินการทางธุรกิจแบบเอนกประสงค์อันเป็นประโยชน์แก่สมาชิกได้มากกว่า สหกรณ์หาทุนจึงได้มีการแปรสภาพมาเป็นสหกรณ์การเกษตรมาจนถึงในปัจจุบัน

(2) พัฒนาการของกลุ่มเกษตรกร

กลุ่มเกษตรกรคือบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คนที่มีการประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อให้ความช่วยเหลือกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม[91] โดยกลุ่มเกษตรกรนี้อาจจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกร[92] และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก็ได้

ในอดีตกลุ่มเกษตรกรนั้น ได้เริ่มมาจากการรวมตัวกันของกลุ่มชาวนาที่ประสบปัญหาในการเกษตรกรรม จึงได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระยะแรกนั้นการรวมกลุ่มของกลุ่มเกษตรกรมิได้เป็นไปในลักษณะที่เป็นทางการ จนกระทั่งภาครัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ จึงได้มีการส่งเสริมให้มีการตั้งกลุ่มเกษตรกรขยายไปทั่วประเทศ แต่ทว่ากลับประสบปัญหาในด้านการจัดการหลายประการและไม่สามารถดำเนินธุรกิจการค้าได้เต็มรูปแบบ เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรไม่มีสภาพนิติบุคคลที่จะดำเนินการต่าง ๆ ได้เพราะขาดกฎหมายที่มารองรับ ต่อมารัฐบาลได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร โดยมีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และสามารถดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ได้ภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนของทางการปัจจุบันมีกลุ่มเกษตรกรกระจายอยู่ทั่วประเทศ หลายกลุ่ม ประกอบไปด้วยกลุ่มเกษตรกรทำนา กลุ่มเกษตรกรทำไร่ กลุ่ม

---

[91]มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ.2547 บุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นหลักจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบคน และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาจร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้

[92]มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ.2547 การจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ให้ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าเจ็ดคนเป็นผู้ก่อการยื่นคำขอต่อนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรจังหวัดแห่งท้องที่ที่จะจัดตั้ง ตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด พร้อมร่างข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรจำนวนสี่ฉบับ บัญชีรายชื่อของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกและสำเนารายงานการประชุมของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกเพื่อจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรหนึ่งฉบับ

เมื่อนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดได้รับคำขอพร้อมร่างข้อบังคับแล้วเห็นว่าการจัดตั้งเป็นไปตามมาตรา 5 และคำขอจดทะเบียนมีเอกสารครบถ้วนถูกต้องตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดรับจดทะเบียนและออกใบทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร

เกษตรกรทำสวน กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์ กลุ่มเกษตรกรทำประมง กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์น้ำ กลุ่มเกษตรเลี้ยงไหม กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงผึ้ง เป็นต้น

2.3.3 รูปแบบการรวมตัวของเกษตรกรไทย

ในอดีตเกษตรกรไทยมีความเป็นอยู่แบบครัวเรือน พึ่งพาอาศัยช่วยเหลือกันแต่เฉพาะบ้านใกล้เคียง แต่ด้วยสภาวะปัญหาที่เกษตรกรต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องปัจจัยในการผลิต เครื่องมือในการผลิตจึงเกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แลกเปลี่ยนความรู้และเทคโนโลยีในการผลิต ในปัจจุบันมีกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกันอยู่หลายกลุ่มทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

2.3.3.1 การจำแนกประเภทองค์กรของเกษตรกร

องค์กรของเกษตรกรนั้นประกอบด้วยหลายองค์กรด้วยกัน โดยใช้หลักเกณฑ์วิธีจำแนกประเภทองค์กรที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) การจำแนกความเป็นทางการในการก่อตั้ง

การจำแนกความเป็นทางการในการก่อตั้งนั้น ใช้ลักษณะของการก่อตั้งองค์กรทางเกษตรมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าองค์กรนั้นเป็นองค์กรทางการหรือไม่

(1) องค์กรการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการ

เป็นองค์การที่มีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน การจัดตั้งมีกฎหมายรองรับ บางแห่งเรียกว่า องค์การรูปนัย ได้แก่ บริษัท มูลนิธิ หน่วยราชการ กรม โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ ซึ่งการศึกษาเรื่ององค์การและการจัดการจะเป็นการศึกษาในเรื่องขององค์การประเภทนี้ทั้งสิ้น

(2) องค์กรการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ

เป็นองค์การที่รวมกันหรือจัดตั้งขึ้นด้วยความพึงพอใจและมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ไม่มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายใน มีการรวมตัวกันอย่างง่าย ๆ และเลิกล้มได้ง่าย องค์การแบบนี้เรียกว่า องค์การอรูปนัย หรือ องค์การนอกแบบ เช่น ชมรมต่าง ๆหรือกลุ่มต่าง ๆ อาจเป็นการรวมกลุ่มกันตามความสมัครใจของสมาชิกกลุ่ม ซึ่งเนื่องมาจากรายได้ อาชีพ รสนิยม ศาสนา ประเพณี ตำแหน่งงาน ฯลฯ

2) การจำแนกตามลักษณะการริเริ่ม

ในการก่อตั้งการจำแนกตามลักษณะการริเริ่มในการก่อตั้งนั้น แบ่งจำแนกตามเกณฑ์ได้ 2 ลักษณะ คือ

(2.1) องค์กรที่เกิดจากการก่อตั้งหรือผลักดันโดยรัฐคือองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ หรือโดยคำสั่งของฝ่ายบริหารผ่านทางกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

(2.2) องค์กรที่เกิดจากความริเริ่มและจากความพยายามของประชาชนเอง เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในรูปแบบสหกรณ์ กลุ่มเกษตร สมาคม มูลนิธิ หรือไม่จดทะเบียนและคงสภาพเป็นกลุ่มไม่เป็นทางการต่อไป

2.3.3.2 องค์กรการรวมตัวของเกษตรไทยในปัจจุบัน

1) สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร คือ การรวมกลุ่มกันของผู้ที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีจุดวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในกลุ่มสมาชิกและช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกในมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

(1) วัตถุประสงค์ของสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรดำเนินธุรกิจแบบอเนกประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกดำเนินธุรกิจร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และช่วยเหลือส่วนรวม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกและส่วนรวม โดยมุ่งเน้นให้สมาชิกในกลุ่มมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงได้มีการช่วยเหลือให้สมาชิกมีปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น จากการกู้เงินสหกรณ์ในอัตราดอกเบี้ยต่ำมาประกอบอาชีพ ทำให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินมากกว่าเดิม ทั้งในรับความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีในการผลิต การดูแลผลผลิต การเก็บรักษาให้ได้ผลผลิตที่ตรงกับความต้องการของตลาด ส่งผลให้สหกรณ์และบุคคลในครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการอนามัย

(2) โครงสร้างสหกรณ์การเกษตร ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

สมาชิก ได้แก่ ผู้ลงชื่อขอจดทะเบียนสหกรณ์ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของผู้ที่จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์และผู้เข้าเป็นสมาชิกใหม่หลังจากการจดทะเบียนสหกรณ์

1. เข้าร่วมประชุมกลุ่มและประชุมใหญ่ด้วยตนเองทุกครั้ง
2. เลือกตั้งประธานกลุ่ม เลขานุการกลุ่ม และกรรมการดำเนินการ เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้าไปบริหารงาน
3. ลงทุนถือหุ้นและฝากเงิน เพื่อเพิ่มทุนให้แก่สหกรณ์
4. อุดหนุนหรือทำธุรกิจกับสหกรณ์กันสม่ำเสมอ
5. ต้องหมันศึกษา หาความรู้เกี่ยวกบกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์เพื่อช่วยกนแก้ไขปรับปรุงสหกรณ์ให้ก้าวหน้า
6. แนะนำชี้แจงให้ผู้อื่นเข้าใจเกี่ยวงานสหกรณ์
7. ร่วมมือทุกทาง เพื่อก่อให้เกิดความเจริญแก่สหกรณ์

8. ยอมรับถือใช้หรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสหกรณ์ในที่ประชุมใหญ่ รวมทั้งเสนอข้อคิดเห็นและลงมติในที่ประชุมใหญ่

9. เข้าชื่อกันให้มีการเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ เมื่อเห็นว่ามีเรื่องจำเป็นต้องมีสมาชิกไม่น้อยกวาหนึ่งในห้า หรือไม่น้อยกว่า 50 คน หรือผู้แทนสมาชิกไม่น้อยกวาหนึ่งในห้าของจำนวนผู้แทนสมาชิกทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่า 25 คน

คณะกรรมการดำเนินการ คือ ผู้ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก หรือผู้แทนสมาชิกให้เข้าไปควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์แทนสมาชิกทั้งหมด

หน้าที่ของคณะกรรมการ

1. ดำเนินการในเรื่องรับสมาชิกและจำหน่วยสมาชิกออกจากสหกรณ์
2. ควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์
3. กำหนดนโยบายการดำเนินงานของสหกรณ์
4. ดำเนินการด้านการจ้าง และเลิกจ้างพนักงานสหกรณ์
5. จัดให้มีการตรวจสอบหลักฐานทางบัญชีและการเงิน
6. พิจารณางบรายจ่ายของสหกรณ์แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อขออนุมัติ
7. กำหนดระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์
8. จัดทำงบดุลเพื่อให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบ จัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบดุล
9. พิจารณาเรื่องการฝาก หรือลงทุนเงินของสหกรณ์
10. พิเคราะห์และปฏิบัติตามคำสั่ง หรือคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย หรือเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์
11. ฟ้อง ต่อสู้ หรือดำเนินการคดีเกี่ยวกับการสหกรณ์

ผู้จัดการ คือ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหารในบรรลุเป้าหมาย ผู้จัดการจึงควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารทั่ว ๆ ไป และจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะที่ตนรับผิดชอบด้วย ตลอดจนความรู้ด้านกระบวนการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การประสานงาน การควบคุมงาน เป็นต้น

หน้าที่ของผู้จัดการ

1. ศึกษาและเสนอแนะคณะกรรมการเกี่ยวกับการวางนโยบาย ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้

2. ปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประจำวัน และรับผิดชอบเรื่องการเงินและการบัญชี

3. รักษาผลประโยชน์ของสมาชิกในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์

4. ส่งเสริมสมาชิกให้บริหารของสหกรณ์

5. จัดให้มีความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์ และกับบุคคลภายนอก

6. รายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยเดือนละครั้ง

7. ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานสหกรณ์ผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีประสิทธิภาพ

ผู้ตรวจสอบกิจการ หมายถึง สมาชิกหรือบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ให้เป็นผู้ตรวจสอบกิจการ อาจจะมีเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้

หน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการ

1. ตรวจสอบกิจการ การเงินและการบัญชี ตลอดจนเอกสารหลักฐาน ทรัพย์สินและหนี้สินต่าง ๆ ของสหกรณ์เพื่อให้ทราบฐานะและข้อเท็จจริงทางด้านการเงินของสหกรณ์

2. ตรวจสอบการดำเนินธุรกิจแต่ละประเภทของสหกรณ์ เพื่อประเมินผลและให้คำแนะนำทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติสำหรับธุรกิจนั้น ๆ

3. ติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อพิจารณาทางปรับปรุงแผนงาน ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ

4. รายงานผลการตรวจสอบ เสนอที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการเป็นประจำทุกเดือนและเสนอผลการตรวจสอบโดยสรุปประจำปีทางบัญชีนั้น ๆ ต่อที่ประชุมใหญ่สามัญของสหกรณ์

5. ตรวจสอบกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ หรือตามที่ที่ประชุมใหญ่มอบหมาย

6. เข้าร่วมประชุมใหญ่หรือประชุมคณะกรรมการดำเนินการได้เสนอเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบกิจการซึ่งเสนอต่อที่ประชุม

2) กลุ่มเกษตรกร

ในประเทศไทยเกิดจากการรวมตัวกันของเกษตรกรตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 และ 141 โดยที่พิจารณาเห็นว่าเกษตรกรรมเป็นอาชีพสำคัญของราษฎรส่วนใหญ่ และ

ผลผลิตการเกษตรเป็นสินค้าออก ที่นำรายได้มาสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก แต่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ยากจนมีทุนทรัพย์น้อย และประสบปัญหาด้านการผลิตและการจำหน่ายตลอดมาจึงได้ส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพจากสภาพการณ์ดังกล่าวคณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรยกฐานะให้กลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่แสวงหาทุนจากสถาบันการเงินของรัฐหรือของเอกชน มาดำเนินกิจกรรมให้เจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นทั้งนี้ภายใต้การสนับสนุนส่งเสริมและกำกับของทางราชการ อันมีผลให้กลุ่มเกษตรกรเจริญเป็นปึกแผ่นและสามารถแปรสภาพเป็นสหกรณ์ ดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ต่อไป

(1) วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร

การดำเนินงานจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการประกอบอาชีพการเกษตร ดังต่อไปนี้

(1.1) รวบรวมผลิตผลและผลิตภัณฑ์ของสมาชิกมาจัดขายหรือแปรรูปออกขาย หรือซื้อผลผลิตและผลิตภัณฑ์จากบุคคลอื่นมาจัดการ หรือแปรรูปออกขายเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานโดยประหยัด

(1.2) จัดหาสิ่งของที่สมาชิกต้องการมาจำหน่าย

(1.3) ส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตรทัศนศึกษาอุตสาหกรรมในครัวเรือนหรือการประกอบอาชีพอย่างอื่นในหมู่สมาชิกและครอบครัวสมาชิรวมทั้งการส่งเสริมความรู้ในการผลิตทางอุตสาหกรรม เพื่อให้สินค้ามีคุณภาพดีขึ้น

(1.4) จัดให้มีฉางเพื่อเก็บรักษาผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ และประกอบกิจกรรมขนส่งตามความจำเป็น

(1.5) ให้เงินกู้หรือสินเชื่อแก่สมาชิกเพื่อการประกอบอาชีพหรือการใช้จ่ายที่เป็นประโยชน์

(1.6) จัดให้มีเครื่องมือเครื่องจักรกล หรือปศุสัตว์เกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร หรือเกี่ยวกับอุตสาหกรรมในครัวเรือน สำหรับสมาชิกใช้ประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนหรือจัดให้มีโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อแปรรูปผลิตผล หรือเพื่อผลิตสินค้าที่มีคุณภาพตามที่ตลาดต้องการ

(1.7) ส่งเสริมการประหยัด การช่วยตนเอง และการร่วมมือช่วยเหลือกันในหมู่สมาชิก

(1.8) กู้ยืมเงิน เพื่อใช้เป็นทุนดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร

(1.9) ให้การสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัวที่ประสบภัยพิบัติเกี่ยวกับอาชีพ

(1.10) ร่วมทุนในการประกอบกิจการกับกลุ่มเกษตรกรอื่น

(1.11) กระทำการต่าง ๆ ตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยกลุ่มเกษตรกรเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้รวมทั้งการจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน สิทธิครอบครอง กู้หรือยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อ โดยรับจำนองหรือรับจำนำซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(1.12) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องกัน หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

2) องค์ประกอบของกลุ่มเกษตรกร

กลุ่มเกษตรกร คือ การรวมตัวกันของเกษตรกรตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 และ 141 โดยมีหลักการเหมือนสหกรณ์ แต่โครงสร้างและระเบียบการต่าง ๆ ของกลุ่มเกษตรกรเป็นไปอย่างง่าย ๆ กลุ่มเกษตรกรเป็นตัวอย่างหนึ่งของการรวมกลุ่ม โดยเกษตรกรที่เป็นสมาชิกมีความรู้สึกว่าให้ประโยชน์ และสามารถช่วยเกษตรกรได้ ผลประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม เช่น ทำให้เกษตรกรมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เพราะสิ่งที่ชุมชนหรือสังคมกำหนดขึ้น ย่อมมาจากองค์กรภายในสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่ม ทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจของเกษตรกรดีขึ้น หรือทำให้ตนเองรู้สึกว่ามีเกียรติเป็นที่ยอมรับของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นกรรมการกลุ่ม

ในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร สามารถทำได้จากการรวมกันของเกษตรกรที่ได้ทำกันมาแล้ว เช่น สมาคมชลประทานราษฎร์หรือสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ที่ได้รวมตัวกันก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 140-141 หรือเกษตรกรที่ประสงค์จะรวมกลุ่มกันภายหลังที่มีประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวก็ตาม หากเกษตรกรผู้ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มและสมาคมดังกล่าว ประสงค์จะขอจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นใหม่เป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจประกอบธุรกิจต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร จะต้องจัดให้มีการประชุมผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรทั้งหมดร่วมกัน โดยแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ คือ นายอำเภอ เกษตรอำเภอ และสหกรณ์อำเภอทราบ เพื่อเข้าร่วมประชุมด้วย เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวที่จะต้องกำกับการประชุม และแนะนำชี้แจงให้บรรดาเกษตรกรเข้าใจนโยบายของทางราชการ วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรตาม กฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบการต่าง ๆ โดยละเอียด

3) เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกร

(1) มีอาชีพเกษตรกรรมได้แก่การทำนา ทำไร่ ทำสวนประมง เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และเกษตรกรรมอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(2) เป็นบุคคลธรรมดา มีสัญชาติไทย และบรรลุนิติภาวะ

(3) เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และมีกิจการหรือภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ตำบล ที่กลุ่มเกษตรนี้ดำเนินการอยู่

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(5) ถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นทั้งหมด

(6) ไม่เป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรอื่น หรือสมาชิกสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเงินในขณะเดียวกัน และในครอบครัวหนึ่งให้เป็นสมาชิกได้หนึ่งคน

ในการบริหารงานกลุ่มเกษตรกร จะมีคณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่สามัญขึ้นมาคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกินห้าคนเป็นประจำปี โดยคณะกรรมการที่ได้รับเลือกจะเลือกตั้งในระหว่างกันเอง ขึ้นเป็นประธานกรรมการคนหนึ่ง รองประธานกรรมการคนหนึ่ง และเลขานุการคนหนึ่ง หรืออาจจะมีเหรัญญิกอีกคนหนึ่งก็ได้

2.3.4 รูปแบบการรวมตัวของสภาอาชีพอื่น

2.3.4.1 สภาการค้า (พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.2509)

ก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติสมาคมการค้าจะมีการประกาศใช้ ประเทศไทยอยู่ในยุคของการค้าแบบเสรี จึงเกิดการแข่งขัน และมีการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการค้า จึงเกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อให้เกิดอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายอื่น ๆ แต่การรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมนี้ ก็ไม่มีบทกฎหมายที่เป็นโดยเฉพาะตรงตามวัตถุประสงค์ เพราะวิธีการดำเนินการของสมาคมธรรมดาและสมาคมทางการค้านั้นมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก การจดทะเบียนเป็นสมาคมธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงไม่อาจครอบคลุมวัตถุประสงค์ในการจัดการและวิธีการต่าง ๆ ของสมาคมการค้า อีกทั้งรัฐบาลยังเล็งเห็นว่า สมาคมการค้ามีอิทธิพลสำคัญเกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจในประเทศ การกระทำการใด ๆของสมาคมอาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้าได้ รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะแยกสมาคมการค้าออกจากสมาคมธรรมดา[93]ด้วยเหตุนี้ จึงมีการ

---

[93]พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล, **เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจในประเทศไทย กรณีศึกษา: บทบาทของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในการเจรจาข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

พระราชบัญญัติสมาคมการค้าเพื่อรองรับการจัดตั้งสมาคมการค้า โดยรัฐบาลมุ่งหวังที่จะใช้กลไกกฎหมายในการจัดองค์กรดังกล่าวโดยการแทรกแซงเข้าไปในระบบเศรษฐกิจของประเทศ และควบคุมบทบาทให้จำกัดในขอบเขตที่รัฐประสงค์[94]

ด้วยเหตุนี้ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (เดิมคือสภาการค้า) จึงก่อกำเนิดจากพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้จดทะเบียนเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2498 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อให้เป็นองค์กรรวมของพ่อค้าไทยและพ่อค้าต่างประเทศ ในประเทศไทย ในการส่งเสริม และจัดระเบียบเกี่ยวกับการค้า รวมทั้งให้คำปรึกษา และรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การค้าอุตสาหกรรม การขนส่ง การผลิต การคลัง และการเงินต่อรัฐบาล

บทบาทหน้าที่ของสภาหอการค้าไทย

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มีบทบาทหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการค้าภาคเอกชน ในการประสานนโยบายและดำเนินงานระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล โดยการให้คำปรึกษาแก่ภาครัฐบาล และหน่วยงานราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รวมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมการส่งออกของประเทศร่วมกับภาครัฐบาลอีกด้วย

ประเภทของหอการค้าไทย

พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 ได้จำแนกหอการค้าออกเป็นสี่ประเภท ดังนี้

1. หอการค้าจังหวัด
2. หอการค้าไทย
3. หอการค้าต่างประเทศ
4. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

การได้มาของสมาชิกหอการค้าไทย

การได้มาซึ่งสมาชิกผู้แทนของหอการค้าตามพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 มี 2 วิธี ดังนี้

---

[94]วิสาห์ พูลศิริรัตน์, **บทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมในคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 27.

1. การได้มาซึ่งสมาชิกหอการค้าแห่งประเทศไทยกำหนดจำนวนผู้แทนของสมาชิก แต่ไม่กำหนดวิธีการได้มาของสมาชิก

1) ผู้แทนหอการค้าต่างประเทศหอละห้าคน

2) ผู้แทนสมาคมการค้าสมาคมละสองคน

3) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจแห่งละสองคน

4) ผู้แทนสหกรณ์แห่งละสองคน

5) ผู้แทนหอการค้าไทยมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของของจำนวนสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม จำนวนสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนหอการค้าไทยนั้นต้องประกอบด้วยผู้แทนหอการค้าจังหวัดทุกจังหวัดที่เป็นสมาชิกของหอการค้าไทย บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของหอการค้าไทย หอการค้าจังหวัด หอการค้าต่างประเทศ สมาคมการค้า หรือสหกรณ์จะเป็นได้แต่เพียงสมาชิกสมทบของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเท่านั้น [95]

2. การได้มาซึ่งคณะกรรมการหอการค้า

1) คณะกรรมการหอการค้าจังหวัดประกอบด้วยกรรมการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ มีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าจังหวัดนั้น

2) คณะกรรมการหอการค้าไทยประกอบด้วยกรรมการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ มีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าไทย แต่ในจำนวนนี้ต้องเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนหอการค้าจังหวัดต่าง ๆ ด้วยรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน

3) คณะกรรมการหอการค้าต่างประเทศประกอบด้วยกรรมการซึ่งที่ประชุมใหญ่แห่งหอการค้าต่างประเทศ เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ มีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าต่างประเทศนั้น

4) คณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการหอการค้าไทยเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง

(2) รองประธานกรรมการสี่คน โดยให้คณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเลือกตั้งจากกรรมการฝ่ายหอการค้าไทย หอการค้าจังหวัด หอการค้าต่างประเทศ และสมาคมการค้าฝ่ายละหนึ่งคน

---

[95]มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า 2509

(3) กรรมการตามจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ โดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกเลือกตั้งมาจากผู้แทนหอการค้าไทย หอการค้าจังหวัด หอการค้าต่างประเทศ และสมาคมการค้า ฝ่ายละเท่ากัน

(4) กรรมการซึ่งกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากผู้แทนรัฐวิสาหกิจและสหกรณ์รวมกันจำนวนหกคน[96]

อำนาจหน้าที่ของสภาหอการค้าไทย

1. ส่งเสริมการค้า การบริการ การประกอบวิชาชีพอิสระ อุตสาหกรรม เกษตรกรรมการเงินหรือเศรษฐกิจโดยทั่วไป เช่น รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวสารการค้า วิจัยเกี่ยวกับการค้า และการเศรษฐกิจ ส่งเสริมการท่องเที่ยว การออกใบรับรองแหล่งกำเนิดของสินค้า การวางมาตรฐานแห่งคุณภาพของสินค้า การตรวจสอบมาตรฐานสินค้า จัดตั้งและดำเนินการสถานการศึกษาที่เกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจ พิพิธภัณฑ์สินค้า การจัดงานแสดงสินค้า การเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาททางการค้า

2. รับปรึกษาและให้ข้อแนะนำแก่สมาชิกเกี่ยวกับการค้า การบริการ การประกอบวิชาชีพอิสระ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ และช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจของสมาชิก

3. ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

4. ประสานงานในทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการค้ากับทางราชการ

5. ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้ เป็นหน้าที่ของหอการค้า หรือตามที่ทางราชการมอบหมาย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมใด ๆของสภาหอการค้า รวมถึงหอการค้าอื่น ๆ หากมีรายได้หรือมีกำไรขึ้นมา จะถูกจำกัดไม่ให้แบ่งปันหรือไม่ให้ดำเนินการทางการเมือง[97]

2.3.4.2 สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (The Federation of Thai Industries: F.T.I.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2510 โดยเริ่มแรกก่อตั้งในนามสมาคมอุตสาหกรรมไทย (The Association of Thai Industries: ATI) โดยมีเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางเป็นศูนย์รวมของอุตสาหกรรมไทย ส่งเสริมด้านอุตสาหกรรม

โครงสร้างของสมาชิกสภาอุตสาหกรรม

---

[96]มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า 2509

[97]มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า 2509

1) สมาชิกสภาอุตสาหกรรม

ตามพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2530 ได้แบ่งประเภทของสมาชิกออกเป็น 2 ประเภทคือ

(1) สมาชิกสามัญ เงื่อนไขการเป็นสมาชิกสามัญ คือ

(1.1) เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และประกอบอุตสาหกรรม โดยมีโรงงานที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานแล้ว หรือ

(1.2) เป็นสมาคมการค้าที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าและมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรม[98]

(2) สมาชิกสมทบ เงื่อนไขการเป็นสมาชิกประเภทสมทบ คือ

(2.1) เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอุตสาหกรรมหรือวิสาหกิจอื่นในราชอาณาจักร

(2.2) เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและมิใช่สมาคมการค้า หรือ

(2.3) เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรม และมีคุณสมบัติอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับ[99]

2) คณะกรรมการสภาอุตสาหกรรม

ตามพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2530 กำหนดวิธีการได้มาของคณะกรรมการอุตสาหกรรม ดังนี้

(1) กรรมการประเภทเลือกตั้ง ซึ่งที่ประชุมสมาชิกสามัญเลือกตั้ง จากผู้แทนสมาชิกสามัญมีจำนวนสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

(2) กรรมการประเภทแต่งตั้งมีจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งกรรมการประเภทเลือกตั้งนั้นเป็นผู้แต่งตั้งจากรายชื่อผู้แทนสมาชิกสามัญที่สำนักงานสาขาหรือกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มท้องที่ เสนอตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ[100]

3) อำนาจหน้าที่ของสภาอุตสาหกรรม

---

[98]มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2530

[99]มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2530

[100]มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2530

(1) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสากรรมภาคเอกชนในการประสานนโยบายและดำเนินการกับรัฐ

(2) ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรม

(3) ศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรม

(4) ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษา วิจัย อบรม เผยแพร่วิชาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรม

(5) ตรวจสอบสินค้า ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดหรือใบรับรองคุณภาพสินค้า

(6) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่รัฐบาล เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรม

(7) ส่งเสริมนักอุตสาหกรรมและเป็นแหล่งกลางสำหรับนักอุตสาหกรรมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อประโยชน์ต่อวงการอุตสาหกรรม

(8) ควบคุมดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรม

(9) ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด[101]

---

[101]พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2530

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ ของต่างประเทศและประเทศไทย

ในการศึกษาปัญหาทางกฎหมายของสภาเกษตรกรแห่งชาติตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบสภาเกษตรกรแห่งชาติในประเทศต่าง ๆ ทั้งในด้านเหตุผล ที่มาในการก่อตั้ง โครงสร้างของสภาเกษตรกร อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกร เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทยในการหาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงให้สภาเกษตรกรเป็นสภาเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

3.1 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสมาคมเกษตรกรแห่งชาติ

ในการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายของสภาเกษตรกรแห่งชาติของต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาได้เลือกโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติในประเทศต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1 กฎหมายว่าด้วยสมาคมเกษตรกรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น

ในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้ารุ่งเรืองและประเทศอุตสาหกรรมที่มีการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับต้นของโลก และถึงแม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่เน้นไปในทางอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ด้านเกษตรกรรมนั้นก็ถือได้ว่าประเทศญี่ปุ่นก็มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ในอดีตประเทศญี่ปุ่นได้เคยมีการจัดตั้งสมาคมเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามีรูปแบบคล้ายคลึงกับสภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทย แม้ว่าในปัจจุบันสมาคมเกษตรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นจะถูกยกเลิกไปในภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ตาม แต่การศึกษารูปแบบในการก่อตั้ง การดำเนินงาน รวมถึงสาเหตุของการสิ้นสุดของสมาคมเกษตรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นจะเป็นประโยชน์ต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติของไทยในการดำเนินงานมิให้ซ้ำรอยเดิมกับประเทศญี่ปุ่น

3.1.1.1 สมาคมเกษตรกรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น

สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นสภาคมที่ตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือกันในกลุ่ม แต่ต่อมาได้มีการแทรกแซงทางการเมืองจนเป็นเหตุให้มีการยกเลิกสภาเกษตรดังกล่าว ในการศึกษาสภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็นสามช่วงคือ การก่อตั้งสมาคมการเกษตร ความเปลี่ยนแปลงภายหลังการก่อตั้งสมาคม และการสิ้นสุดของสมาคม

1) การก่อตั้งสมาคมการเกษตร

สมาคมการเกษตรของญี่ปุ่นนั้นเกิดขึ้นจากความคิดของนายคาโอรุ ฮิโนเอะ (Kaoru Inoue) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและพาณิชยการ (MACA) ในปี ค.ศ.1889 โดยระยะเริ่มต้นสมาคมการเกษตรนั้นเริ่มจากความสมัครใจ โดยเป็นไปในรูปแบบของการสอนการวิธีทำฟาร์มให้แก่สมาชิกเกษตรกรให้ดีขึ้น ต่อมาได้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อมาศึกษาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งสมาคมการเกษตร โดยนักวิชาการได้จัดทำรายงานการศึกษาโดยให้ความเห็นว่า การจัดตั้งสมาคมการเกษตรอย่างมีระบบ (Nokai) เป็นหนทางที่ดีที่สุดสำหรับความก้าวหน้าของการเกษตร ควรจะมีการจัดตั้งสมาคมการเกษตรชนบทขึ้นเป็นลำดับแรก จากนั้นก็เป็นสมาคมการเกษตรจังหวัด และเป็นสมาคมการเกษตรกลางขนาดใหญ่ในตอนท้าย แต่ก็ยังมีประเด็นขัดแย้งกันในลักษณะของการจัดตั้งสมาคมการเกษตรว่าควรจะเป็นไปในลักษณะบังคับหรือสมัครใจ รวมถึงประเด็นในด้านบทบาทที่สมาคมการเกษตรควรจะทำเฉพาะเรื่องการปรับปรุงการเกษตร หรือควรจะทำควบคู่ไปพร้อมกับการทำรายงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรด้วย[102]

ในส่วนของสมาคมวิทยาศาสตร์การเกษตร (The Association of Agricultural Science) ได้เสนอมาตรการส่งเสริมการเกษตร (Measures for Promoting Agriculture) โดยมีรายละเอียดว่า ระบบควรจัดตั้งเป็นสมาคมการเกษตรกลาง สมาคมการเกษตรจังหวัด และสมาคมการเกษตรท้องถิ่นซึ่งจะจัดตั้งสาขาที่ระดับเมืองหรือหมู่บ้าน หรือที่หลาย ๆเมืองหรือหลาย ๆ หมู่บ้าน โดยกิจกรรมที่ทำก็จะเป็นไปในแนวทางในการประชุมเชิงวิชาการ การตอบคำถามต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ และนำเสนอเพิ่มเติมว่าควรมีหอกิจกรรมการเกษตร (The Chamber of Agricultural Affairs)หรือที่ปรึกษากิจกรรมการเกษตร (The Consultative Conference of Agricultural Affairs) เพื่อทำหน้าที่เสนอรายงาน ตอบข้อซักถาม และเสนอความเห็นของสมาชิกแก่เจ้าหน้าที่ โดยระบบดังกล่าวนี้มีทั้งส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และส่วนของ

---

[102]ทาคาเอะ โอกุรา, **การเกษตรญี่ปุ่นจะอยู่รอดหรือไม่**, แปลโดย เจษฎา สิตานนท์ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2537), หน้า 234

ท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะขึ้นตรงกับกระทรวงเกษตรและพาณิชยการ และส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับที่ทำการท้องถิ่น[103]

ต่อมาในปี ค.ศ.1891 ร่างกฎหมายจัดตั้งสมาคมเกษตรกรได้ถูกนำเสนอต่อรัฐสภา (Diet) แต่ไม่ผ่านการพิจารณา โดยรัฐสภาให้เหตุผลในการยกเลิกกฎหมายสมาคมการเกษตรดังนี้

(1) สมาคมการเกษตรในระดับล่างสุดคือระดับอำเภอ

(2) ปัญหาด้านคุณสมบัติของสมาชิก กล่าวคือ บุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายเท่านั้นจึงจะเป็นสมาชิกได้

(3) การเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย

(4) รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและพาณิชยการ (MACA) มีอำนาจอนุมัติเงินอุดหนุนได้ไม่เกิน 300 เยนต่อ 1 สมาคม

(5) สมาคมเป็นนิติบุคคล

(6) สมาคมที่ระดับสูงสุดควรมีระดับแค่สมาคมจังหวัด ไม่ควรมีสมาคมระดับชาติ

(7) ควรมีการจัดทำรายงานเสนอข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่

(8) รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและพาณิชยการและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลและสั่งการ

กล่าวโดยสรุปคือ รัฐสภาเห็นว่า ร่างกฎหมายการจัดตั้งสมาคมการเกษตรนั้นมีลักษณะเป็นการบังคับ แม้กระทั่ง นายอาราซูเขะ โซเน่ (Arasuke Sone) (1849-1910) รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและพาณิชยการในขณะนั้นก็ได้กล่าวแสดงความคิดเห็นว่า สมาคมการเกษตรนั้นไม่ควรจะได้รับการจัดตั้งโดยการบังคับเช่นในกฎหมายนี้ แต่ควรจะปล่อยให้พัฒนาไปอย่างอิสระ

ต่อมาในปี ค.ศ.1899 ร่างกฎหมายสมาคมการเกษตรก็เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีกครั้ง และก็ได้รับแก้ไขหลายครั้งจนสมบูรณ์ แต่ทว่าในระหว่างการแก้ไขร่างกฎหมายนั้นรัฐสภาก็ได้เปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์เดิมจนกลายเป็นเพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุดหนุนสมาคมการเกษตรเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายของสมาคมการเกษตรก็เปลี่ยนจากเจตนารมณ์เดิมที่เป็นสมาคมในการให้ความรู้ความเข้าใจกับเกษตรกรมาเป็นการเอื้อให้ในการสร้างระบบและอำนาจของสมาคม

2) ความเปลี่ยนแปลงภายหลังการก่อตั้งสมาคมการเกษตร

---

[103]*เรื่องเดียวกัน,* หน้า 235.

ภายหลังการจัดตั้งสมาคมการเกษตรแล้ว ในปี ค.ศ.1990 ก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมการเกษตรหลวง (The Imperial Agricultural Association) และได้มีการรวมตัวเข้ากับชุมนุมการเกษตรแห่งชาติ (The National Conference of Agricultural Affairs)โดยมีประธานสมาคมคือนายฮิซาโยชิ คาโน (Hisayoshi Kano) ซึ่งเป็นรองประธานของสมาคมกลางของสหกรณ์อุตสาหกรรมแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่นอีกด้วย (The Great Japan's Central Association of Industrial Cooperatives) นายคาโนจึงเป็นผู้นำทั้งสหกรณ์และสมาคมการเกษตร ดังนั้น สมาคมการเกษตรในยุคนั้นจึงมีกิจกรรมเป็นไปในทางสนับสนุนการก่อตั้งสหกรณ์

ในปี ค.ศ.1992 สมาคมการเกษตรก็ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล และต่อมาในภายหลังก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เช่น บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกตามกฎหมายสมาคมการเกษตรก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นสมาชิกตามกฎหมาย มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิก มีการเพิ่มพันธกิจของสมาคมการเกษตรในการควบคุมการเกษตร รวมถึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการสั่งให้สมาชิกของสมาคมการเกษตรจังหวัดปฏิบัติตามการควบคุมการเกษตรตามนโยบายของสมาคมการเกษตร จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการก่อตั้งสมาคมการเกษตรที่มีพื้นฐานมาจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินและเกษตรกรได้เปลี่ยนเป็นสมาคมกึ่งทางการที่มีระบบ โดยใช้กฎหมายสมาคมการเกษตรเป็นเครื่องมือในการควบคุมการเกษตร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาคมการเกษตรออกเป็นสามประเภทคือ การเสนอแนะและการส่งเสริมฟาร์ม การศึกษาและวิจัยทางการเกษตร และจัดทำคำเสนอแนะด้านนโยบายทางการเกษตรพร้อมทั้งจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐบาล

ต่อมาในปี ค.ศ.1940 ได้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นเหตุให้สมาคมการเกษตรเกิดการเคลื่อนไหวเป็นอย่างมาก โดยสมาคมการเกษตรได้ถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรควบคุมการเกษตรเต็มรูปแบบ จากเดิมที่สมาคมการเกษตรมีภารกิจในการเสนอแนะการทำฟาร์ม การปรับปรุงคุณภาพของผลผลิต โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจการค้า แต่เนื่องจากในภาวะสงครามการควบคุมทางเศรษฐกิจถือเป็นสิ่งจำเป็น จึงเกิดความร่วมมือระหว่างสมาคมการเกษตรและสหกรณ์ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วก็ได้มีควบรวมทั้งสององค์กรเป็นสมาคมของการเกษตร (Nogyokai)

3) การสิ้นสุดของสมาคมการเกษตร (Nogyokai)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาควบคุมและแก้ไขปรับเปลี่ยนระบบงาน โดยองค์กรที่เกี่ยวกับการเกษตรที่จัดตั้งขึ้นในระหว่างสงครามถูกยกเลิกมีการปฏิรูปโดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเกษตรโดยเปลี่ยนจากเดิมไปใช้ระบบการบริหารของสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงเกิดการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของสมาคมการเกษตรไปสังกัดในระดับจังหวัด จนในที่สุด ค.ศ.1948 สมาคมของการเกษตรก็ถูกยกเลิกตามกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกของสมาคม (The Law of Concerning the Liquidation of the Association of

Agricultural) กฎหมายการเกษตร (The Agricultural Cooperative Law) และกฎหมายปรับปรุงการเกษตร (The Agricultural Improvement Promotion Law)

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบของสมาคมเกษตรกรญี่ปุ่นนั้นมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับสภาเกษตรกรของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะความเป็นมาในการก่อตั้งสมาคมการเกษตรที่ใช้เวลาระยะที่ยาวนานและยากลำบาก แม้ในปัจจุบันสมาคมเกษตรกรของประเทศญี่ปุ่นจะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า การศึกษาความเป็นมาทั้งในเรื่องการก่อตั้ง การเปลี่ยนแปลง และการสิ้นสุดของสมาคมการเกษตรของญี่ปุ่นนั้นจะเป็นกรณีศึกษาที่ดีให้กับสภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทย เพื่อที่จะนำข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับสมาคมเกษตรกรของประเทศญี่ปุ่นมาพัฒนาและปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทย

3.1.1.2 สภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบท (Council of Food, Agriculture and Rural Area Policies)

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการบัญญัติกฎหมายThe Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas ในปี พ.ศ.2504 โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำกฎหมายฉบับนี้เพื่อพัฒนารูปแบบของชีวิต และคุณภาพของประชาชน และพัฒนาเศรษฐกิจของชาติผ่านทางการนำนโยบายในเรื่องอาหาร การเกษตร และพื้นที่ชนบทมาปรับใช้ให้เป็นระบบ ต่อมาในปี พ.ศ.2542 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของสภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทในสังกัดของกระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง โดยในกฎหมายดังกล่าวมีการตั้งเรื่องสภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทเพียง 5 มาตรา คือ มาตราที่ 39-43 ซึ่งต่างจากกฎหมายไทยที่จัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาเกษตรกรโดยเฉพาะ

1) เงื่อนไขการได้มาของสมาชิก

ในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้น ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของประธานสภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบท แต่ระบุในเรื่องสมาชิกของสภาว่าสมาชิกนั้นจะต้องมีไม่เกิน 15 คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมงจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในเรื่องที่กำหนดไว้ หรือนักวิชาการ และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่ถูกเสนอชื่อให้เป็นสมาชิก[104]

2) อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทญี่ปุ่น

สภาเกษตรกรของญี่ปุ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและเจรจาในเรื่องปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง หรือรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายนี้และกฎระเบียบอื่น ๆ

---

[104] The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas Article 41

นอกจากนี้สภาเกษตรอาจเสนอความเห็นของสภาต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง หรือรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับงานของสภาที่ได้รับมอบหมายด้วย[105] แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็มีเปิดช่องว่างให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการออกคำสั่งใด ๆ[106]

เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า สภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทของประเทศญี่ปุ่น ทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาทางด้านนโยบายทางการเกษตรให้แก่รัฐบาลเท่านั้น เพียงแต่มีตัวแทนกลุ่มเกษตรกรได้เข้ามาเป็นสมาชิกของสภา ดังนี้ สภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทของประเทศญี่ปุ่นจึงมีลักษณะเป็นการผสมผสานทั้งสภาเกษตรและสภาการเกษตร ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่เป็นเพียงรูปแบบสภาเกษตรกร

3.1.2 กฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกรแห่งชาติของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) (Farmer's Association of Taiwan)

สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)เป็นประเทศที่ถือได้ว่าเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในแถบภูมิภาคเอเชียรองจากประเทศญี่ปุ่น[107] สภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นสภาเกษตรกรที่เป็นลักษณะสหกรณ์เอนกประสงค์ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทย โดยสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นองค์กรของเกษตรกรที่ได้รับอิสระในการดำเนินการจากฝ่ายรัฐ และดำเนินงานไปในทางที่ปกปักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แม้ว่าการรูปแบบขององค์กรจะมีความแตกต่างกัน แต่การศึกษารูปแบบของสมาคมจะช่วยให้มองภาพปัญหาในการดำเนินงานของสภาเกษตรกรไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3.1.2.1 การก่อตั้งสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

ระบบของสภาเกษตรกรสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นได้เริ่มขึ้นจากชาวญี่ปุ่นและต่อมาได้มีการพัฒนาโดยชาวจีนที่ทำให้เกิดรูปแบบของโครงสร้างที่ช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและช่วยให้ครอบครัวในชนบทนั้นมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเป็นระบบองค์กรความร่วมมือในหลาย ๆ บริการแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ สมาคมในระดับจังหวัด, สมาคมในระดับเขตและเทศบาล และสมาคมในระดับเมือง ครอบครัวเกษตรกรในแต่ละหมู่บ้านของเมืองนั้นได้รวมตัวกันเป็นหน่วยการเกษตรขึ้น โดยมี 4,919 หน่วยที่ประกอบไปด้วย 722,000 ครอบครัวเกษตรกร โดยหน่วยเหล่านี้เป็นโครงสร้าง

---

[105] The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas Article 40

[106] The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas Article 43

[107]วิกรม กรมดิษฐ์, **มองเศรษฐกิจไต้หวัน ย้อนมองเศรษฐกิจไทย,** ค้นวันที่ 5 มกราคม 2559 จาก http://www.dailynews.co.th

พื้นฐาน ขององค์กรในสมาคมเกษตรกร สมาชิกในแต่ละหน่วยการเกษตรเล็ก ๆ นั้นก็จะทำการเลือกประธานสำหรับการประชุม แต่ละหน่วยที่อยู่ในเมืองเดียวกันนั้นจะเลือกผู้แทน 3-4 คน ไปร่วมการประชุมประจำปีที่สมาคมเกษตรกรของเมืองนั้น ๆ ขึ้นอยู่ โดยคณะกรรมการบริหารนั้นจะมีตั้งแต่ 9-15 คน และคณะกรรมการผู้บริหาร 3-5 คน จะถูกเลือกโดยผู้แทนสมาชิก ซึ่งคณะกรรมการบริหารนั้นจะเป็นผู้บริหารงานของสมาคม โดยคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้เลือกประธานกรรมการบริหารและแต่งตั้งผู้จัดการทั่วไปซึ่งเป็นผู้ดำเนินการตามการตัดสินใจและนโยบายของคณะกรรมการบริหาร สำหรับคณะกรรมการผู้บริหารนั้นจะเป็นกรรมการในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรทุก ๆ สมาคมเกษตรกรของแต่ละเมืองในเขตเดียวกันจะเลือกผู้แทน 2-3 คน ในห้วงของการปกครองในแต่ละปีไปร่วมการประชุมสมาคมเกษตรกรของเขต โดยรูปแบบทั่วไปของสมาคมเกษตรกรของเขตนั้นจะเหมือนกับสมาคมเกษตรกรของเมือง ในการรวมกลุ่มแต่ละปีนั้น สมาคมเกษตรกรของเขตจะเลือกผู้แทนไปร่วมการประชุมสมาคมเกษตรกรจังหวัด โดยจำนวนของผู้แทนในแต่ละเขตของสมาคมเกษตรกรนั้นจะมีตั้งแต่ 3-15 คน เป็นสัดส่วนขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกและสมาคมเกษตรกรของจังหวัดนั้นจะดำเนินการตามรูปแบบของสมาคมเกษตรกรของเขตและเมือง

ในระหว่างที่ถูกปกครองโดยญี่ปุ่นนั้น สมาคมเกษตรกรจะถูกจัดตั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและประธานของสมาคมเกษตรกรในแต่ละระดับก็จะถูกแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละระดับเช่นกัน ผู้สำเร็จราชการทั่วไปนั้นจะได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานของสมาคมเกษตรกรจังหวัด และผู้พิพากษาท้องถิ่นนั้นจะได้เป็นประธานของสมาคมในท้องถิ่นนั้น ๆซึ่งสมาคมเหล่านี้นั้นถือเป็นตัวแทนของการปกครองของญี่ปุ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรและการควบคุมเกษตรกรโดยไม่คำนึงถึงหลักการประชาธิปไตย

นับตั้งแต่การรับช่วงต่อของไต้หวันจากจีนนั้น ประธานและกรรมการบริหารและผู้บริหารของสมาคมเกษตรกรทั้งหมดนั้นถูกเลือกมาจากสมาชิกโดยไม่มีการแทรกแซงจากทางรัฐบาล โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นสมาชิกของกรรมการบริหารและผู้บริหารของสมาคมเกษตรกรในเวลาเดียวกันเลย และกระทรวงเกษตรและป่าไม้ของจังหวัดได้ตั้งแผนกองค์กรการเกษตรเพื่อให้คำแนะนำต่อกิจการและกิจกรรมของสมาคม

ต่อมาในปี ค.ศ.1949 ได้มีการจัดโครงสร้างใหม่และการรวมตัวใหม่ของสมาคมเกษตรกรทำให้การควบคุมสมาคมนั้นได้หลุดออกไปจากมือของเกษตรกร โดยได้มีการทำข้อตกลงทวิภาคีร่วมระหว่างรัฐบาลจีนและอเมริกา มีการแก้ไขระเบียบและโครงสร้างของสมาคมหลายครั้ง จนได้ข้อสรุปดังนี้

1. สมาชิกแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ (Active Member) และสมาชิกสมทบ (Associate Member) โดยสมาชิกสามัญนั้นจำกัดอยู่ที่ตัวแทน 1 คนต่อครอบครัวที่มีรายได้มากกว่าร้อยละ 50 เป็นรายได้ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางการเกษตร โดยรวมถึงเจ้าของที่และ

เกษตรกรที่เช่าที่ ลูกมือเกษตรกร และผู้ที่จบและสอนทางด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเกษตร สมาชิกสามัญจะได้รับสิทธิของสมาชิกทั้งหมด รวมถึงสิทธิในการออกเสียง การมีห้องทำงาน การเข้าร่วมประชุม และการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของทางสมาคม สมาชิกสมทบนั้นคือผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกสามัญ แต่ก็ได้รับสิทธิทุกอย่างยกเว้นการออกเสียงและการมีห้องทำงาน อย่างไรก็ตาม 1 ใน 3 ของผู้บริหารสามารถเลือกได้จากสมาชิกสมทบ

2. หน้าที่ของกรรมการบริหารนั้นคือการสร้างนโยบายและกำกับดูแล ทั้งคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารนั้นจะทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนและไม่สามารถจะถูกจ้างได้โดยสมาคม ส่วนผู้จัดการนั้นจะได้รับการจ้างให้เป็นผู้อำนวยการ และทำการบริหารกิจกรรมของสมาคม

หลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายและระเบียบฉบับปรับปรุงดังกล่าว การปรับโครงสร้างของสมาคมเกษตรกรก็เริ่มต้นทันที โดยแบ่งงานเป็น 4 ขั้นตอนคือ

1. อบรมผู้ควบคุมและเจ้าหน้าที่สมาคมเกษตรกรของเขตและเมือง
2. ประกาศสู่สาธารณะด้วยโปสเตอร์ แผ่นพับและวิทยุกระจายเสียงเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างของสมาคมเกษตรกร
3. ปรับโครงสร้างคณะกรรมการของเมืองสำหรับการกลั่นกรองสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ
4. จัดเลือกตั้งสำหรับผู้อำนวยการและผู้บริหาร คณะกรรมการของเมืองประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการของเมือง ประธานของสภาเมือง ประธานกรรมการบริหาร และคณะกรรมการผู้บริหารสมาคมเกษตรกรของเมือง และสมาชิกของคณะกรรมการที่ดินในเขตเมือง

หลังจากปฏิบัติตามแผนปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวแล้ว จากนั้นจึงได้เริ่มทำการเลือกตั้งโดยเริ่มจากหน่วยเกษตรกรเล็ก ๆ ต่อด้วยสมาคมเกษตรกรของเมือง ของเขตและมณฑล และสุดท้ายที่สมาคมเกษตรกรจังหวัด ต่อมาในปัจจุบัน ก็ได้มีการรับรองให้สมาคมเกษตรกรทั้งสามระดับที่กล่าวมามีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาล และให้มีสมาคมเกษตรกรระดับชาติเป็นองค์กรสูงสุด

ดังนี้จะเห็นได้ว่า สภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นได้ผ่านมาหลายยุคสมัยโดยตอนเริ่มต้นนั้นการก่อตั้งองค์กร การเติบโต และการพัฒนาจะอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น ซึ่งในยุคนี้นั้นจะไม่ได้มุ่งเน้นในด้านความต้องการของเกษตรกรและประชาธิปไตยมากนัก ในยุคที่สองระหว่างและหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นเป็นยุคแห่งความเสื่อมสลายของทั้งพืชพันธุ์ กำลังใจของผู้คน และประสิทธิภาพในการดำเนินการโดยทั่วไป และเริ่มมีการฟื้นตัวในปี ค.ศ.1949 มีการขยายพืชพันธุ์ การอบรมเจ้าหน้าที่สำหรับเพิ่มพูนทักษะอาชีพ และการปรับปรุงกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประชาธิปไตย จนกระทั่งประสบความสำเร็จในปัจจุบัน

3.1.2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

สภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)นั้น มีบทบาทความรับผิดชอบในการวางแผนและพัฒนาด้านการเกษตร ป่าไม้ ประมง และปศุสัตว์ และความมั่นคงทางอาหารของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีความรับผิดชอบด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์และพันธ์พืช เป็นต้น รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาระบบเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชนบท โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นจะปรากฏอยู่ในกฎหมายสภาเกษตรกรแห่งชาติ มาตรา 4[108] ดังนี้

---

[108]The Farmers Association Act Article 4

A farmers association is authorized with the following duties:

1. Safeguarding farmers' rights and interests, disseminating farming-related laws and regulations and mediating farming-related disputes;

2. Rendering assistance in improvement of land and farm water conservancy, soil and water conservation and forest planting;

3. Promoting superior seeds and fertilizers;

4. Rendering instruction and demonstration of farming production, propagating superior species, and enhancing the management of professional farming zones;

5. Handling affairs regarding awards, aids and subsidies encouraging agricultural extension, training and farming production;

6. Implementing and boosting affairs regarding farming mechanization and labor efficiency;

7. Rendering guidance and assistance and implementing affairs regarding joint operations, commissioned operations, family farm development and custom farming;

8. Marketing, transporting, warehousing, processing, manufacturing, exporting and importing agricultural and livestock products, and operating and managing related wholesale and retail-sale markets;

9. Importing, exporting, processing, manufacturing, allocating and selling materials for farming production, and supplying and marketing daily necessities to member farmers;

10. Operating farm warehouses and businesses for member farmers' common

1) ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของเกษตรกร ควบคุมเกษตรกรให้ดำเนินตามกฎและข้อบังคับ

2) ให้คำปรึกษาต่อการพัฒนาที่ดินและการอนุรักษ์น้ำในฟาร์ม รวมถึงการอนุรักษ์ดิน น้ำและการปลูกป่า

3) เผยแพร่พันธุ์พืชเมล็ดและการผสมพันธุ์พืช

4) ให้ความช่วยเหลือในการสร้างและจำลองเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร การเพิ่มสายพันธุ์ใหม่ และการเพิ่มการจัดการพื้นที่ฟาร์มอย่างเป็นสัดส่วน

5) การจัดสรรรางวัล ความช่วยเหลือและการชักจูงสร้างแรงบันดาลใจต่อการขยายทางการเกษตร และการจัดฝึกความรู้ เพื่อให้ได้ผลผลิต

6) การกระจายและการเพิ่มพูนด้านประสิทธิภาพของเครื่องจักรและประสิทธิภาพของการจ้างงาน

7) ชี้แนะและช่วยเหลือเพื่อให้เกิดกระบวนการร่วมกันภายในกลุ่มการปฏิบัติตามอำนาจ การพัฒนาฟาร์มและการจัดสรรฟาร์มโดยทั่วไป

---

utilization;

11. Operating financial businesses for member farmers;

12. Accepting commissioned requests to handle farming insurance business;

13. Accepting commissioned requests to assist farmers in insurance affairs and farm house constructions;

14. Boosting rural cooperation and social service businesses;

15. Promoting rural side lines and industries;

16. Promoting rural culture, medical and health services, welfare and relief aids;

17. Improving farmland utilization;

18. Preventing, control and remedying agricultural disasters;

19. Acting on behalf of government treasury and accept commissioned requests from government agencies or public/private groups to handle related affairs;

20. Operating agricultural travel and rural recreation businesses;

21. Handling affairs as specially approved by the competent authorities.

8) ส่งเสริมการตลาด การขนส่ง การจัดเก็บ กระบวนการ การผลิต การส่งออกและนำเข้าผลิตภัณฑ์การเกษตรและการจัดเก็บสต็อกสินค้า การบริการและการจัดการด้านการขายส่งและขายปลีก

9) ส่งเสริมการส่งออก นำเข้า กระบวนการ การผลิต การจัดหมวดหมู่และการขายสินค้าที่เป็นผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและการจัดเก็บเพื่อขายและเพื่อความต้องการทางการตลาดของสมาชิกเกษตรกร

10) ส่งเสริมประโยชน์จากสถานที่เก็บผลิตผลทางการเกษตรและการขับเคลื่อนด้านธุรกิจสำหรับสมาชิกเกษตรกร

11) ส่งเสริมด้านการเงินธุรกิจแก่สมาชิกเกษตรกร

12) ช่วยเหลือและจัดการด้านประกันธุรกิจการเกษตร

13) ช่วยเหลือเกษตรกรด้านประกันทางการเกษตรของสมาชิก

14) พัฒนาความร่วมมือกับชุมชนและการบริการด้านธุรกิจในสังคม

15) เผยแพร่สินค้าทางการเกษตรของชุมชนและด้านการผลิต

16) เผยแพร่วัฒนธรรมพื้นบ้าน ยาและบริการสุขภาพ ทั้งสวัสดิการและการรักษาพยาบาล

17) เพิ่มพูนประโยชน์จากการใช้สอยภายในพื้นที่ทางการเกษตร

18) ป้องกัน ควบคุมจัดการและเยียวยาการเกิดหายนะทางการเกษตร

19) ดำเนินตามนโยบาลรัฐบาลและยอมรับการเรียกร้องจากหน่วยงานรัฐบาล ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อการดูแลเกษตรกร

3.1.2.3 โครงสร้างของสภาเกษตรกรไต้หวัน

คณะกรรมการการเกษตรไต้หวัน ประกอบด้วย

1) สำนักนโยบายและแผน

2) สำนักอุตสาหกรรมสัตว์

3) สำนักบริการเกษตรกร

4) สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ

5) สำนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

6) สำนักชลประทานและวิศวกรรม

7) สำนักเลขาธิการ

8) สำนักการเจ้าหน้าที่

9) สำนักสถิติ

10) สำนักตรวจสอบภายใน

11) สำนักต่อต้านการทุจริต

12) คณะกรรมการด้านกฎหมาย

13) ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน

โดยสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีองค์กรภายใต้การกำกับดูแลทั้งหมด 23 แห่ง หน่วยงานที่สำคัญ เช่น องค์การเกษตร และอาหาร องค์การประมง องค์การอนามัยสัตว์และพืช เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ.2547 หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสำนักการคลังเกษตร (Bureau of Agricultural Finance: BOAF) ภายใต้คณะกรรมการการเกษตรแล้ว อำนาจการคลังด้านการเกษตรทั้งหมดของกระทรวงการคลังแห่งไต้หวันได้ถูกโอนมาอยู่ภายใต้คณะกรรมการการเกษตร โดยสำนักการคลังเกษตรทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินและการวางแผนเงินกู้เพื่อการเกษตร รวมทั้งธนาคารเพื่อการเกษตรแห่งไต้หวันซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2548

3.1.3 กฎหมายว่าด้วยสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลีย

สหพันธ์เกษตรกรแห่งชาตินั้น อาจถือได้ว่าเป็นสหพันธ์ที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการคุ้มครองผลประโยชน์ให้กับเกษตรกร โดยสหพันธ์เกษตรกรเป็นองค์กรช่วยเหลือเกษตรทั่วทั้งเครือรัฐออสเตรเลีย โดยมีบทบาทในการสนับสนุน และเสนอนโยบายการเกษตรแก่ภาครัฐ นอกจากนี้ยังขยายบทบาทความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงานในประเด็นปัญหาที่เป็นวาระระดับชาติ เป็นต้น โดยองค์กรจะอาศัยการเจรจาต่อรองประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สถาบันการเมือง หน่วยงานรัฐบาล หรือบุคคลอื่น ๆ รวมไปถึงภาคเอกชน นอกจากนี้ยังบทบาทครอบคลุมไปถึงกิจกรรมระหว่างประเทศอีกด้วย

3.1.3.1 โครงสร้างสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติเครือรัฐออสเตรเลีย

ประทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐบาลสหพันธรัฐ โดยแบ่งเขตอำนาจในการปกครองเป็น 6 รัฐ แต่ละรัฐจะมีเมืองหลวงเป็นของตนเอง ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐควีนสแลนด์ รัฐออสเตรเลียใต้ รัฐแทสเมเนีย รัฐวิกตอเรีย และรัฐออสเตรเลียตะวันตก และยังมีเขตปกครองตัวเองอีก 2 เขต คือ นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี และออสเตรเลียนแคพิทอลเทร์ริทอรี

การจัดการปกครองของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นระบบการปกครองแบบหลายระดับในลักษณะสหพันธรัฐรวมกันเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย โดยมีโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการ 3 ระดับซ้อนกันอยู่ คือ

1) องค์กรในระดับสหพันธรัฐ (Federal) ได้แก่ รัฐบาลของสหพันธ์ สภาของสหพันธ์ ศาลสูงสุดของสหพันธ์ และหน่วยราชการบริหารของสหพันธ์

2) องค์กรระดับมลรัฐหรือดินแดน (State or Territory) ได้แก่ รัฐบาลมลรัฐ สภามลรัฐ ศาลแห่งมลรัฐ และหน่วยงานบริหารมลรัฐ

3) องค์กรในระดับท้องถิ่น (Local Government) หมายถึงหน่วยการปกครองในระดับที่ 3 ของออสเตรเลีย สหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นองค์กรระดับสหพันธรัฐโดยระเบียบของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นกำหนดให้สหพันธ์มีสมาชิกเป็นองค์กรที่ขอบเขตของกิจกรรมระดับมลรัฐ หรือระดับชาติเท่านั้น โดยใช้หลักเกณฑ์ในการจำแนกที่แตกต่างกัน เช่น ความใกล้ชิดเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกร ผลประโยชน์ของเกษตรกร และระดับกิจกรรมขององค์กรมาเป็นเกณฑ์ในการจำแนก แต่การมีส่วนร่วมขององค์กรสมาชิกและดำเนินการการต่าง ๆ ในสหพันธ์นั้นใช้ระบบการแต่งตั้งตัวแทนขึ้นไปเป็นสมาชิกแห่งสหพันธ์ แต่ระบบการสรรหาบุคคลให้มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการองค์กรในตำแหน่งนั้น ๆ จะใช้ระบบเลือกตั้ง

3.1.3.2 โครงสร้างสมาชิกของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลีย

1) สมาชิกประเทศองค์กรของมลรัฐ

สมาชิกขององค์กรประเภทมลรัฐ จะได้แก่องค์กรของเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับกสิกรรม การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้ โดยระดับมลรัฐและหนึ่งเขตการปกครองแบบเทอร์ริทารี่ กล่าวคือในบางมลรัฐนั้นจะมีองค์กรต่าง ๆเหล่านี้มากกว่าหนึ่งองค์กร เช่น มลรัฐควีนแลนด์ ซึ่งเป็นสมาชิกทั้งสององค์กร คือ Queensland Federation และ United Graziers Association of Queenland นอกจากนี้ยังมีองค์กรสมาชิกจากเขตปกครองแบบเทอร์ริทารี่ คือ Northen Territory Cattlemen’s Association โดยองค์กรสมาชิกประเภทนี้มีฐานะเป็นสมาชิกสามัญ มีสิทธิเต็มที่ในการส่งตัวแทนเข้าไปเป็นสมาชิกในสภาองค์กรสมาชิกของสหพันธ์ และสิทธิอื่นๆในฐานะสมาชิกของสหพันธ์ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น องค์กรสมาชิกประเทศนี้จะมีสิทธิในการแต่งตั้งตัวแทนตามจำนวนเสียงในสภาองค์กรสมาชิกของสหพันธ์ กล่าวคือ จำนวนสมาชิกที่แต่งตั้งได้จะขึ้นอยู่กับอัตราส่วนของสิทธิที่จะออกเสียงมติ จำนวนเสียงที่จะออกได้จะได้รับการกำหนดโดยสภาองค์กรสมาชิกของสหพันธ์ โดยมีหลักเกณฑ์จากการคำนวณมูลค่าแห่งผลผลิตทั้งหมดของอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับผลผลิตขององค์กรนั้น ๆ

2) สมาชิกองค์กรประเภทสภาหรือองค์กรของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์เฉพาะอย่าง

องค์กรสมาชิกนี้จะเป็นองค์กระประเภทของผู้ผลิตสินค้าเฉพาะอย่างในทางกสิกรรม ปศุสัตว์ การประมง หรือป่าไม้ ทั่วทั้งเครือรัฐออสเตรเลีย องค์กรเหล่านี้อาจจะมีที่ตั้งที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งหรือเทอร์ริทารี่ใดเทอร์ริทารี่หนึ่งก็ได้ แต่ต้องมีการประกอบกิจกรรมการผลิตหรือการตลาดของสินค้าเกษตรกรรมดังกล่าวนั้นทั่วประเทศ

3) สมาชิกสมทบ

สมาชิกสมทบคือองค์กรสมาชิกซึ่งสหพันธ์โดยสภาองค์กรสมาชิกพิจารณาเห็นว่าเป็นองค์กรซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมในด้านกสิกรรม การปศุสัตว์ การประมง และการป่าไม้ มีระดับและประกอบกิจการครอบคลุมทั้งในมลรัฐและในทั่วทั้งประเทศ แต่อาจขาดคุณสมบัติบางอย่างที่ยังมิอาจรับเข้าเป็นสมาชิกสามัญได้

4) สมาชิกที่ได้รับการยอมรับเป็นกรณีพิเศษ

สมาชิกองค์กรนี้คล้ายกับสมาชิกสมทบแต่มีความแตกต่างกันที่ องค์กรนี้ดำเนินกิจกรรมไปในทางที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรโดยตรง แต่ยังคงวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาชนบท ซึ่งผลประโยชน์จากการดำเนินงานยังคงตกอยู่กับเกษตรกร วัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมของสมาชิกประเภทนี้ทำให้องค์กรสหพันธ์รับเป็นหนึ่งในองค์กรสมาชิก

5) สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษ

สมาชิกนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาองค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ เพื่อปฏิบัติหน้าที่เสมือนดังผู้ปฏิบัติงานขององค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ โดยประจำอยู่ในสำนักงาน สมาชิกประเภทนี้จะประกอบไปด้วยบุคคลธรรมดา มีจำนวน 3 คน และมีวาระการเป็นสมาชิก 1 ปี

3.1.3.3 คณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจต่าง ๆ

โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติเครือรัฐออสเตรเลีย ประกอบด้วยคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจต่าง ๆ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาที่สำคัญแก่ภาคการเกษตรของชาวออสเตรเลีย โดยคำแนะนำจากคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจจะถูกถ่ายทอดไปยังสมาชิกสภาของสหภาพเกษตรกรแห่งชาติ สมาชิของสภาจะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้คำแนะนำเสนอนโยบายของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติเครือรัฐออสเตรเลีย

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะกรรมการที่มาปฏิบัติงานนั้นประกอบไปด้วย คณะกรรมการหลากหลายสาขา และมีอำนาจความรับผิดชอบในหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) คณะกรรมการการแข่งขัน

คณะกรรมการในชุดนี้จะมุ่งเป้าไปที่การปรับปรุงการแข่งขันของภาคเกษตรกรรมและการทำกำไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นในข้อเสนอเชิงนโยบายที่ช่วยลดภาระการกำกับดูแล การแสวงหาการเปลี่ยนแปลงภาษีและกฎหมายการแข่งขันให้กับเกษตรกร ให้เข้าถึงความเป็นธรรมและเหมาะสมทางด้านการเงินและการส่งมอบการวางแผนและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

(2) คณะกรรมการด้านนวัตกรรม

คณะกรรมการในชุดนี้จะมุ่งเน้นไปที่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและการคาดการณ์โอกาสในอนาคตสำหรับภาคส่วนการเกษตร โดยผ่านข้อเสนอแนะในการปรับปรุงนโยบายการลงทุนในด้านนวัตกรรม การวิจัยพัฒนาและการขยาย และเสนอเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ

(3) คณะกรรมการด้านการค้า

คณะกรรมการในชุดนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำสำหรับนโยบายสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติเครือรัฐออสเตรเลียเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและปัญหาการตลาด รวมทั้งการเจรจากับองค์การการค้าโลก ข้อตกลงการค้าเสรี และการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการในด้านอุตสาหกรรมเพื่อปรับปรุงโอกาสหรือความเป็นไปได้ของข้อตกลงการค้าในเชิงบวก

(4) คณะกรรมการด้านทรัพยากรธรรมชาติ

คณะกรรมการในชุดนี้มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้คำปรึกษาและคำแนะนำด้านนโยบายเกี่ยวกับเกษตรกรให้ส่วนร่วมในการดูแลสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(5) คณะกรรมการด้านการพัฒนาแรงงาน

คณะกรรมการชุดนี้มุ่งเน้นไปที่ความต้องการทางทักษะในภาคการเกษตร เพื่อให้การเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรโรงเรียนในระดับชาติ รวมถึงควบคุมและกำกับดูแลการขยายตัวของแรงงานตามฤดูกาล และการจัดการกับอุปสรรครวมไปถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญกับแรงงานภาคเกษตร

(6) คณะกรรมการด้านการเกษตรและชุมชน

คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อให้ข้อมูลที่สำคัญในการพัฒนากลยุทธ์ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในอุตสาหกรรมเชิงรุก รวมไปถึงการให้คำแนะนำแก่ชุมชนเพื่อสร้างความเข้าใจในการทำการเกษตร

2) อำนาจหน้าที่ของคณะทำงานเฉพาะกิจ

คณะทำงานเฉพาะกิจถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโยบายที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจนั้นมีหลากหลายสาขา และมีอำนาจความรับผิดชอบในหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านภัยแล้ง

คณะทำงานเฉพาะกิจชุดนี้จะให้คำปรึกษาและคำแนะนำสำหรับนโยบายสหภาพเกษตรกรแห่งชาติตามนโยบายด้านภัยแล้งของรัฐบาลกลาง และโครงการต่าง ๆ รวมทั้งเตรียมความพร้อมสำหรับภัยแล้งและมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อเกิดภัยแล้ง

(2) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ

คณะทำงานเฉพาะกิจชุดนี้จะช่วยในการกำกับดูแลด้านการกักกันโรคและปัญหาความปลอดภัยทางชีวภาพ ตลอดจนให้คำแนะนำนโยบายเพื่อปกป้องเกษตรกรจากศัตรูพืชและโรคที่อาจสร้างความเสียหายต่อการผลิตในภาคการเกษตร คณะทำงานเฉพาะกิจจะมุ่งเน้นเฉพาะในนโยบายของรัฐบาลกลางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและโครงการต่าง ๆ

(3) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านทรัพยากรน้ำ

คณะทำงานเฉพาะกิจชุดนี้จะให้คำแนะนำที่สำคัญและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายด้านทรัพยากรน้ำของรัฐบาลกลาง การดำเนินงานของการปฏิรูปแผนการปรับปรุงทรัพยากรน้ำและปัญหาอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อด้านน้ำและการจัดการ

(4) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านสวัสดิภาพสัตว์

คณะทำงานเฉพาะกิจชุดนี้มุ่งเน้นไปที่ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิภาพสัตว์ของรัฐบาลกลางและโครงการต่าง ๆ การส่งเสริมการประสานงานข้ามอุตสาหกรรม การจัดการการเคลื่อนไหวและการพัฒนาโปรแกรมอุตสาหกรรมเชิงรุก

(5) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านสารเคมีทางการเกษตรหรือทางปศุสัตว์

คณะทำงานเฉพาะกิจชุดนี้มุ่งกำกับดูแลการพัฒนานโยบายและการจัดการของสารเคมีทางการเกษตรหรือทางปศุสัตว์ที่มีความสำคัญในการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งการให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลกลาง การปรับปรุงการเข้าถึงและการใช้สารเคมีทางการเกษตรหรือทางปศุสัตว์

(6) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

คณะทำงานเฉพาะกิจชุดนี้จะมุ่งพัฒนานโยบายและการตอบสนองต่อกลยุทธ์ในด้านโครงสร้างพื้นฐานและปัญหาการขนส่งที่ส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่การเกษตร คณะทำงานเฉพาะกิจจะเป็นผู้พิจารณาโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการซึ่งประกอบด้วย การขนส่ง การขนส่งสินค้า พลังงาน น้ำ การสื่อสารและชุมชน[109]

3.1.3.4 อำนาจหน้าที่ของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติออสเตรเลีย

อำนาจหน้าที่ของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติออสเตรเลียมี ดังต่อไปนี้

1) ส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

2) ส่งเสริมและผลักดันอุตสาหกรรมในชนบท และให้เกษตรกรในการกำหนดนโยบายระดับชาติของรัฐบาล

---

[109]National Farmers' Federation, **Committees & Taskforces,** Retrieved December 29, 2015 from http://www.nff.org.au/committees.html

3) เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมในชนบท

4) ประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น มลรัฐ ประเทศ และนานาประเทศ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ภายใต้บทบัญญัติแห่งธรรมนูญของสหพันธ์นั้น สหพันธ์มิอาจดำเนินธุรกิจใด ๆ ได้

3.1.4 นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป (Common Agricultural Policy)

นโยบายเกษตรร่วม หรือ Common Agricultural Policy (CAP) ของสหภาพยุโรป (EU) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายประชาชนสามารถเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพได้ในราคาที่เหมาะสมและเพื่อให้เกษตรกรสามารถมีรายที่ได้เพียงพอต่อการใช้ชีวิต ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาสหภาพยุโรป

3.1.4.1 ความเป็นมาของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเป็นการรวมกลุ่มกันบนพื้นฐานของกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสมาชิก โดยมีเป้าหมายของการรวมตัวกันเพื่อร่วมมือกันทางด้านการค้าและเศรษฐกิจ การเมืองต่างประเทศ ความมั่นคง การทหารและการยุติธรรม[110] โดยจุดเริ่มต้นในการก่อตั้งสหภาพยุโรปนั้นเริ่มจากความพยายามที่จะสร้างสันติภาพในทวีปยุโรปไม่ให้ทำสงครามกันเอง ดังนั้นในปี ค.ศ.1951 ประเทศในทวีปยุโรป 6 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม เยอรมันตะวันตก ลักเซมเบอร์ก ฝรั่งเศส อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ จึงรวมตัวกันก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (The European Coal and Steel Community: ECSC) ขึ้น โดยให้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับเหล็กและถ่านหินของประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก จึงเกิดการขยายความร่วมมือระหว่างกันเพื่อให้เกิดการสร้างตลาดร่วม (Common Market) เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน ดังนั้นในปี ค.ศ.1957 ทั้ง 6 ประเทศดังกล่าวข้างต้นจึงลงนามในสนธิสัญญากรุงโรม (The Treaties of Rome) ก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The European Economic Community: EEC) ขึ้น ในช่วงแรกประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้มุ่งเน้นไปในความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้าเป็นประเด็นหลัก ในเบื้องต้นประชาคมเศรษฐกิจยุโรปมุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้า แต่ความร่วมมือนี้ได้มีการขยายออกไป ประเทศสมาชิกมีการลงนามร่วมกันในสนธิสัญญามาสทริชท์ (The Treaty of Maastricht) ในปี ค.ศ.1992 ได้มีการเพิ่มความร่วมมือในด้านการทหาร ความยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs) ฯลฯ และเปลี่ยนชื่อเป็นสหภาพยุโรป (European Union) และยังก่อตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินยุโรป (Economic and Monetary Union:

---

[110]วีระภัทร์ แก้วนอกเขา, **มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขายพ่วง** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

EMU) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศสมาชิกเป็นระบบเดียวกันและใช้เงินสกุลเดียวกัน คือ เงินยูโร (EURO)[111]

ในปัจจุบันสหภาพยุโรปประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 28 ประเทศ คือ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย โครเอเชีย ไซปรัส เช็กเกีย เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน และสวีเดน[112]

3.1.4.2 กลไกการบริหารของสหภาพยุโรป

1) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union)

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตัดสินใจหลัก การทำงานของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะเป็นไปในเชิงด้านนิติบัญญัติร่วมกับสภายุโรป คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะประกอบไปด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกที่มาประชุม โดยจะมีการพบปะกันประจำในระดับคณะทำงาน เอกอัครราชทูต และ รัฐมนตรี

2) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)

คณะกรรมาธิการยุโรป เป็นผู้รับผิดชอบงานประจำส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป รวมถึงรับผิดชอบในการร่างข้อเสนอกฎหมายใหม่ให้สภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปให้ความเห็นชอบ รวมทั้งการใช้งบประมาณของสหภาพยุโรป และคอยสอดส่องให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามสนธิสัญญาและกฎหมายของสหภาพยุโรป

3) สภายุโรป (European Parliament)

สมาชิกสภายุโรปประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทุก ๆ 5 ปี สมาชิกของสภายุโรปนั้นจะแบ่งตามพรรคการเมืองในระดับยุโรปที่มีแนวความคิดสอดคล้องกับพรรคการเมืองในระดับประเทศที่ตนสังกัด รวมถึงสมาชิกอื่น ๆที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใดด้วย หน้าที่หลักของสภายุโรปจะเป็นไปในแนวทางเรื่องการตรวจสอบและบัญญัติกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยส่วนใหญ่สภายุโรปจะใช้อำนาจร่วมกับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป

4) คณะมนตรียุโรป (European Council)

นอกจากทั้ง 3 สถาบันข้างต้นแล้ว ยังมีคณะมนตรียุโรป (European Council) ซึ่งเป็นเวทีการประชุมของประมุขแห่งรัฐ และผู้นำรัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

---

[111]โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[112] ข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน 2559

โดยมีการประชุมคณะมนตรียุโรปอย่างเป็นทางการปีละ 4 ครั้ง โดยผู้นำจะร่วมกันตัดสินใจในประเด็นด้านนโยบายที่สำคัญต่อสหภาพยุโรป และแม้ว่าผลการประชุมของคณะมนตรียุโรปจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ก็มีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำหนดทิศทางและนโยบายทั้งกิจการภายในสหภาพยุโรป และนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป และเป็นกรอบปฏิบัติให้กับสถาบันอื่น ๆ ของสหภาพยุโรป

3.1.4.3 นโยบายที่สำคัญของความร่วมมือของสหภาพยุโรป

1) นโยบายด้านการเกษตร ประเทศสมาชิกได้กำหนดนโยบายการเกษตรร่วมกันในเรื่องการพยุงราคาสินค้าเกษตรกรรมขั้นพื้นฐานที่ผลิตขึ้นภายในประชาคมฯ

2) นโยบายด้านภาษี เนื่องจากประเทศสมาชิกมีระบบภาษีที่แตกต่างกันทั้งภาษีทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นความยากลำบากของการบริหารงาน ดังนั้น ประเทศสมาชิกจึงได้ตกลงให้มีระบบภาษีรวมขึ้น เรียกว่า “ภาษีมูลค่าเพิ่ม” (Tax on Value Added: TVA) โดยให้เลิกล้มระบบภาษีอื่น ๆ

3) นโยบายด้านการเงิน ประเทศสมาชิกได้ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการเงินร่วมกัน เริ่มใช้ใน 2523 โดย ประกาศใช้นโยบายการเงิน และเงินตราใหม่ร่วมกันภายใต้ชื่อว่า EMU (European Monetary Unit)

4) นโยบายด้านการอุตสาหกรรมประเทศสมาชิก มีเป้าหมายระยะยาวที่จะมีนโยบายอุสาหกรรมร่วมกัน โดยเฉพาะอุสาหกรรมที่ต้องใช้เทคโนโลยีสูง นอกจากนี้ก็ได้มีการดำเนินงานร่วมกันในเรื่องมาตรการควบคุมอากาศเป็นพิษและความปลอดภัยในการทำงาน

3.1.4.4 ความเป็นมาของนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป (Common Agricultural Policy)

การดำเนินการตามนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

1) ยุคก่อตั้ง

นโยบายเกษตรร่วมเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1962 โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่ระบุใน Article 39 ของ Treaty of Rome คือ

(1) เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตร โดยพัฒนาการเกษตรและสนับสนุนความก้าวหน้าใน เทคโนโลยีการเกษตร

(2) ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีเพื่อเกษตรกร

(3) ทำให้ตลาดสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพมั่นคง

(4) ทำให้อาหารมีปริมาณเพียงพอสำหรับผู้บริโภค

(5) ทำให้สินค้าเกษตรมีราคาเป็นธรรมสำหรับผู้บริโภค[113]

ในยุคแรกของนโยบายเกษตรร่วม CAP เริ่มขึ้นนั้น เกษตรกรรายย่อยต่างๆช่วงหลังสงครามยังคงไม่เครื่องมือที่ทันสมัยในการทำการเกษตร เกษตรกรในยุคนั้นยังคงรีดนมวัวด้วยมือและใช้เคียวเกี่ยวข้าว การอุดหนุนที่ได้รับจากนโยบายเกษตรร่วม CAP นั้นทำให้เกษตรกรสามารถซื้อเครื่องมือ ปรับปรุงสิ่งก่อสร้างในไร่นา และสามารถจัดหาพันธุ์พืชและปุ๋ยที่ดีได้ เมื่อมีรายได้ที่ดีขึ้นก็ทำได้เกษตรกรสามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารมาพัฒนากิจการของตนเองได้มากขึ้น จึงทำได้ผลผลิตมีมากขึ้น อย่างไรก็ดี วิถีชีวิตในแถบชนทบนั้นยังมีความยากลำบากอยู่ เมื่อเกษตรกรรุ่นนี้มีอายุสูงขึ้นลูกหลานรุ่นถัดมาก็ไม่ใคร่สนใจที่จะเจริญรอยตามในวิถีชีวิตดังกล่าว

2) ยุคเปลี่ยนแปลง

ชีวิตของเกษตรกรในยุคที่สองของนโยบายเกษตรร่วม CAP นั้นเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง เกษตรกรรุ่นใหม่ที่รับช่วงต่อมาจากรุ่นที่แล้วต้องเผชิญกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลผลิตที่มีมากเกินไปก่อให้เกิดภาวะผลผลิตล้นตลาด กระบวนการปฏิรูปจึงเกิดขึ้นเพื่อพยายามสร้างสมดุลระหว่างผลผลิตและความต้องการของผู้บริโภค ในช่วงปี ค.ศ.1990 นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปเริ่มมีการมุ่งเน้นไปในประเด็นด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยทางอาหาร และสวัสดิภาพของสัตว์เป็นวาระสำคัญ เกษตรกรเริ่มตระหนักถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างระมัดระวังและอย่างยั่งยืน

3) ยุคปัจจุบัน

ยุคปัจจุบันเป็นยุคที่เกษตรกรควบรวมบทบาทของการเป็นเกษตรกรที่ดูแลเขตชนบทและเป็นเจ้าของกิจการ การปฏิรูปดังกล่าวทำให้เกษตรกรมีความเป็นนักการตลาดมากขึ้น เกษตรกรบางรายรู้จักที่จะแปรรูปผลิตภัณฑ์และนำออกขายในเขตพื้นที่ตนเองเป็นการกระตุ้น

---

[113] Treaty of Rome ARTICLE 39

1. The objectives of the common agricultural policy shall be:

(a) to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production, in particular labour;

(b) thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;

(c) to stabilize markets;

(d) to assure the availability of supplies;

(e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.

เศรษฐกิจ เกษตรกรจะสนับสนุนชุมชนตนเองผ่านการท่องเที่ยวในเขตชนบท การดำเนินธุรกิจใหม่ ๆ และการทำกิจกรรมเชิงวัฒนธรรม กระบวนการดังกล่าวนี้เองถือเป็นการสร้างรากฐานให้แก่อนาคตเกษตรกรรุ่นใหม่[114]

3.2 สภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทย

อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่อยู่คู่คนไทยมานานและมีความสำคัญเป็นอย่างมากกับระบบเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะสินค้าเกษตรถือได้ว่าสินค้าที่ส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมาก แต่ทว่าที่ผ่านมาอาชีพเกษตรกรกลับถูกละเลยจากการดูแลจากภาครัฐ และมักจะประสบปัญหาด้านหนี้สิน ความยากจน หลายครั้งที่เกษตรกรรวมตัวกันชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อน เกษตรกรจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่เป็นกระบอกเสียงให้รัฐบาลรับทราบปัญหาของเกษตรกร และปกปักษ์รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร แต่ก็ไม่มีองค์กรใดที่สามารถดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของเกษตรกรได้ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติให้รัฐจัดตั้งสภาเกษตรกรขึ้นเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกรขึ้นซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของภาคเกษตรและต่อมาในปี พ.ศ.2553 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 และได้มีการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติขึ้น

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกล่าวถึงนโยบายการจัดตั้งสภาเกษตร โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 84 (8) ในการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

3.2.2 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2559

---

[114]European Commission, **The Common Agricultural Policy: a Story to be Continued** (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012).

ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 มาตรา 73 ได้มีการกล่าวถึงนโยบายทางด้านเกษตรกรว่าโดยให้รัฐหามาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

เมื่อพิจารณาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 จะเห็นได้ว่า ได้มีการตัดบทบัญญัติมาตรา 84 (8) ที่รัฐต้องคุ้มครองให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด ซึ่งเป็นมาตราที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเกษตร แต่มาตรา 73 ของร่างรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว แต่กลับเน้นไปในบทบาทของการส่งเสริมให้มีการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และเรื่องที่ทำกินสำหรับเกษตรกรผู้ยากไร้ ไม่มีการบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร ทั้ง ๆ ที่ผ่านมาพบว่าสิทธิเกษตรกรมักจะถูกแทรกแซงโดยนโยบายรัฐ โดยเฉพาะเรื่องที่ดินในการกำหนดเขตเพาะปลูกซึ่งทำให้เกษตรกรไม่มีโอกาสเลือกทั้งที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตโดยตรง และร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต

3.2.3 พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิของเกษตรกรไทยนั้นมีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การชุมนุมเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล แต่ผลของการเรียกร้องก็มักจะไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไม่สำเร็จแบบยั่งยืน เห็นได้ชัดจากการชุมนุมของเกษตรกรที่เกิดขึ้น ซ้ำ ๆ ในทุก ๆ ปี[115] และมีแนวโน้มจะเกิดปัญหามากขึ้นต่อไป ดังนั้นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอย่างยั่งยืนก็คือการจัดตั้งองค์กรระดับชาติของเกษตรกร เพื่อพิทักษ์สิทธิของเกษตรกร โดยอาจแบ่งได้ดังต่อไปนี้

1. ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2475-2530

ช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ.2475-2530 รัฐบาลมีนโยบายมุ่งเน้นไปในทางส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มการเกษตร ในปี พ.ศ.2491สมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ นายควง อภัยวงศ์ ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2491 ในส่วนท้ายของนโยบายเกี่ยวกับการเกษตร โดยมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับสภาเกษตรไว้เป็นครั้งแรก โดยกล่าวว่า “ในทางวิชาการจะได้พิจารณาจัดตั้ง สภาการเกษตรขึ้น และร่วมมือกับองค์การ F.A.O.”[116] แต่หลังจากนั้นอีกประมาณ

---

[115]ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, “เกษตรกรต้องช่วงชิงสภาเกษตรกรแห่งชาติมาเป็นของตนเอง,” **ประชาไท**.

[116]**ราชกิจจานุเบกษา**, หน้า 870.

เดือนเศษ รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ก็สิ้นอำนาจไปโดยยังมิทันที่จะปฏิบัติตามนโยบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และรัฐบาลต่อจากนั้นก็มิได้กล่าวถึงสภาเกษตรอีกเลย

ต่อมาในสมัย พ.ศ.2529 รัฐบาลในสมัยของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายต่อสภา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2525 ว่า “จะให้มีองค์กรที่จะมารับผิดชอบในการวางแผน กำกับดูแล แก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านการตลาดและราคา โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ” ซึ่งก็หมายถึงสภาเกษตรกรแห่งชาตินั่นเอง ด้วยเหตุนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2530 และมีการแก้ไขปรับปรุงต่อเนื่องโดยรัฐบาล จากนั้นก็ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติที่เสนอโดยนายเชาวลิต สุขสวัสดิ์กับคณะอีกด้วย ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับรวมกัน และลงมติรับร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาจำนวน 22 คน โดยยึดถือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา แต่ต่อมาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับก็ต้องตกไปเนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531

2. ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2531-2549

ในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหวะวัน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องร่วมกันอีกสามฉบับ ได้แก่

1) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

2) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายวโรทัย กิญญสาสน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชากรไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

3) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2533 แต่ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... ก็ต้องตกไป เมื่อรัฐบาลสิ้นสภาพไปจากการปฏิวัติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

ในปี พ.ศ.2534 สมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า “จะดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติระดับท้องถิ่น โดยส่งเสริมบทบาทของเกษตรกรในการวางแผนการผลิต รวมทั้งการให้มีการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ เพื่อให้เกษตรกรได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการผลิตให้มีการเชื่อมโยงกับตลาด”

ดังนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... มาพิจารณาปรับปรุง แต่มิทันได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐบาลก็สิ้นสภาพไปเพราะมีประกาศการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 13 กันยายน 2535

ในปี พ.ศ.2535 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลได้พิจารณาจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... และตลอดในช่วงสมัยนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องร่วมด้วยกันอีกหลายฉบับ ซึ่งมีรายการดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

2) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายส่งสุข กักเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคราษฎรกับคณะเป็นผู้เสนอ

3) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายมนตรี ด่านไพบูลย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคความหวังใหม่กับคณะเป็นผู้เสนอ (นายส่งสุข กัคเกษม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกร ซึ่งมีเนื้อหาเน้นไปที่ตัวสมาชิกจะต้องเป็นเกษตรกรเป็นหลัก มิใช่สภาเกษตรกรที่มีสมาชิกหลายกลุ่ม แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่สามฉบับเกี่ยวด้วยการเงิน จึงได้ส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และยังคงค้างมีสถานภาพว่า “อยู่ระหว่างการพิจารณารับรองของนายกรัฐมนตรี”)

4) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายส่งสุข กัคเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

5) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายอาคม เอ่งฉ้วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

6) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายมนตรี ด่านไพบูลย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคความหวังใหม่กับคณะเป็นผู้เสนอ (ครั้งที่สอง)

7) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายเรวัติ สิรินุกูล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

ในที่สุดรัฐมนตรีประกาศยุบสภาในปี พ.ศ.2538 จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่รอการพิจารณามีอันตกไป

ในปี พ.ศ.2538 รัฐบาลในสมัยนายบรรหาร ศิลปะอาชา มิได้มีนโยบายในการจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ แต่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... แต่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง

ในปี พ.ศ.2539 รัฐบาลในสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มิได้มีนโยบายจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตรง

ในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลในสมัยชวน หลีกภัย ครั้งที่สอง ซึ่งครั้งนี้รัฐบาลมิได้มีนโยบายจัดตั้งสภาเกษตรแห่งชาติโดยตรง แต่มีสมาชิกผู้แทนราษฎรและประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร ซึ่งมีรายการต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายประชิปไตย คำสิงค์นอก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติพัฒนากับคณะเป็นผู้เสนอ

2) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นางคมคาย พลบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

3) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

4) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... เสนอโดยประชาชน

ในปี พ.ศ.2544 นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภา จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่รอการพิจารณามีอันตกไป และพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็มิได้มีนโยบายจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติโดนตรง แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสภาการเกษตรในช่วงปี พ.ศ.2544-2549 เป็นจำนวนมาก โดยมีรายการดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. ....นายประชาธิปไตย คำสิงห์นอก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติพัฒนากับคณะเป็นผู้เสนอ

2) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายตรีพล เจาะจิตต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

3) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายชัย ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

4) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายตรีพล เจาะจิตต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

5) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายอำนวย คลังผา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

6) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายสุพัฒน์ ธรรมเพชร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

7) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายสุพัฒน์ ธรรมเพชร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

และในที่สุดเมื่อรัฐบาลประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2549 จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป

3. ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2550-ปัจจุบัน

ในปี พ.ศ.2550 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 โดยมาตรา 84 (8) ได้บัญญัติว่า "กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต การแปรรูปและการตลาด ส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกร เพื่อวางแผนเกษตรกรรม และรักษาผลประโยชน์ร่วมของเกษตรกร"และมาตรา 303 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำกฎหมายดังกล่าวให้เสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา พลเอกสรยุทธ์ จุฬานนท์ รัฐบาลในสมัยนั้นได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... เข้าสู่สภานิติบัญญัติ และอยู่ในระหว่างรอการพิจารณา แต่ภายหลังรัฐบาลได้มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีอันตกไป

ต่อมาในปี พ.ศ.2551 รัฐบาลในสมัยของนายสมัคร สุนทรเวช ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบายการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติว่า “ส่งเสริม สนับสนุนสถาบันเกษตรกรทั้งในด้านการรวมกลุ่มสหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน ตลอดจนสภาเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการวางแนวทางพัฒนาการเกษตรและพัฒนาความสามารถในการแข่งขันด้วยตนเอง”[117] แต่รัฐบาลยังไม่ทันเสนอร่างพระราชบัญญัติ ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยนายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติก็มีอันสิ้นสภาพไป ทว่าในระหว่างนั้น ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... จำนวนสองฉบับ ได้แก่ ฉบับของนายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนกับคณะเป็นผู้เสนอ และฉบับของนายนภดล พลเสน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองเพราะเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

ต่อมาในรัฐบาลในสมัยนายสมชาย วงสวัสดิ์ ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรกไว้ว่า “จัดตั้งสภาเกษตรกร และสร้างระบบประกันความเสี่ยงให้เกษตรกร เพื่อให้สภาเกษตรกรเป็นกลไกแทนเกษตรกรในความการสื่อสารกับรัฐบาล และร่วมกันพัฒนาเกษตรกรด้วยกันเอง และให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างทั่วถึงและมีระบบประกันความเสี่ยงที่จะช่วยลดความเสี่ยงอันเนื่องมาจากผลกระทบความเสียหายจากภัยธรรมชาติ รวมถึงดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพภายใต้การผัน

---

[117]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี** (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551).

แปรอย่างรุนแรงของตลาดโลกและสร้างผลตอบแทนที่เป็นธรรมต่อเกษตรกร”[118] แต่รัฐบาลยังไม่ทันได้เสนอ ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้ง ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มีอันสิ้นสภาพไป

ในช่วงปลายปี พ.ศ.2551 ถึง พ.ศ.2552 รัฐบาลในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติไว้ว่า “จัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการนำเสนอนโยบายและวางแผนพัฒนาการเกษตรอย่างเป็นระบบ และมีระบบคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร รวมทั้งพัฒนาความเข้มแข็งของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน”[119] และรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. ....รวมทั้งได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติร่วมด้วยอีกหลายฉบับดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนกับคณะเป็นผู้เสนอ

2) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายศุภชัย โพธิ์สุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

3) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายขยัน วิพรหมชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์กับคณะเป็นผู้เสนอ

4) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายอนันต์ ศรีพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

5) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทยกับคณะเป็นผู้เสนอ

6) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายภราดร ปริศนานันทกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนากับคณะเป็นผู้เสนอ

7) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นางวรสุลี สุวรรณประสิทธิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรครวมใจชาติพัฒนากับคณะเป็นผู้เสนอ

8) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นายพิษณุหัตถสงเคราะห์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยเพื่อไทยพัฒนากับคณะเป็นผู้เสนอ

ที่ประชุมสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... ทั้งเก้าฉบับ (รวมที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) มีหลักการเป็นไปในทำนองเดียวกัน จึงนำมาพิจารณารวมกัน และในที่สุด

---

[118]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงษ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี** (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551).

[119]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี**.

จากการต่อสู้อย่างยาวนานของเกษตรกรไทย พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรไทย พ.ศ.2553 ก็ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 71 ก เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2553 เป็นต้นไป

3.2.3.1 สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ

สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น เรียกโดยย่อว่า “สกช.”[120]

3.2.3.2 โครงสร้างสมาชิกสภาเกษตรกร

1) สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติประกอบด้วย

(1) ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่ง

(2) สมาชิกซึ่งสมาชิกตาม (1) เลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านพืชด้านสัตว์ด้านประมงและด้านเกษตรกรรมอื่น ๆ จำนวนสิบหกคนโดยกระจายตามความสำคัญและครอบคลุมสาขาอาชีพเกษตรกรรมในแต่ละด้านทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมาชิกตาม (1) และ (2) เลือกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านเกษตรกรรมจำนวนเจ็ดคนโดยมาจากด้านพืชด้านสัตว์และด้านประมงอย่างน้อยด้านละหนึ่งคนทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สมาชิกตาม (2) ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด

2) สภาเกษตรกรจังหวัด

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ได้กำหนดจำนวนสมาชิกของสภาเกษตรกรจังหวัดไว้ ดังนี้

(1) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนสิบหกคนในกรณีที่จังหวัดใดมีจำนวนอำเภอมากกว่าสิบหกอำเภอให้เพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นให้เท่ากับจำนวนของอำเภอ

---

[120]มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรแห่งชาติ 2553

(2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมาชิกตาม (1) เลือกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรมจำนวนห้าคนโดยมาจากด้านพืชด้านสัตว์และด้านประมงอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกทั้งสองประเภทนี้ สภาเกษตรกรจังหวัดจะต้องจัดให้มีการเลือกตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3.2.3.3 คุณสมบัติของสมาชิกสภาเกษตรกร

1) คุณสมบัติของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์

(3) เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี เฉพาะกรณี สมาชิกตามมาตรา 5 (2)

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(5) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(6) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(7) ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(8) ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงาน เอกชน ไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่

(9) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(10) ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ให้พ้นโทษดังกล่าวมาแล้วไม่น้อย กว่าห้าปีหรือเป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2) คุณสมบัติของสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด

(1) เป็นเกษตรกรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด

(2) มีสัญชาติไทย

(3) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(5) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหาร ท้องถิ่น หรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(6) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(7) ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(8) ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงาน เอกชน ไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่

(9) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(10) ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ได้พ้นโทษดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีหรือเป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3.2.3.4 อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกร

1) อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่สภาเกษตรกรแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดนโยบายการส่งเสริม และการพัฒนาความเข้มแข็งแก่เกษตรกร และองค์กรเกษตรกร ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง การผลิต การแปรรูป การตลาด และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(2) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบาย และแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการทำการเกษตรแบบผสมผสาน ระบบวนเกษตร ระบบเกษตรธรรมชาติ ระบบไร่นาสวนผสม ระบบเกษตรอินทรีย์ และเกษตรกรรมรูปแบบอื่น

(3) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร การพัฒนาเกษตรกรรม รวมทั้งการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) เสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรี

(5) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริม และสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านพันธุธรรมพืช และสัตว์ท้องถิ่น ผลผลิตทางเกษตรกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปผลผลิตทางเกษตรกรรม

(6) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการประกันความเสี่ยงของราคา และผลผลิตทางเกษตรกรรม รวมทั้งการกำหนดสวัสดิการให้แก่เกษตรกร

(7) เสริมสร้างความร่วมมือ และประสานงานกับภาครัฐ และเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาเกษตรกรรม

(8) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกร และองค์กรเกษตรกร

(9) ให้ความเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย หรือข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อเกษตรกร

(10) ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำแก่เกษตรกร องค์กรเกษตรกร และตามที่สภาเกษตรกรจังหวัดเสนอ

(11) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาตามความจำเป็น

(12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย[121]

2) อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรจังหวัด

(1) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกรภายในจังหวัด

(2) ประสานนโยบายและการดำเนินงานระหว่างองค์กรเกษตรกร เกษตรกรสถาบันวิจัยสถาบันการศึกษาและหน่วยงานของรัฐ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกรกลุ่มเกษตรกรและยุวเกษตรกรในจังหวัดในรูปแบบต่าง ๆ

(4) เสนอแผนพัฒนาเกษตรกรรมระดับจังหวัดต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อบูรณาการเป็นแผนแม่บทเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

(5) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาการฝึกอบรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกรและยุวเกษตรกรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างครบวงจรและยั่งยืน

(6) เสนอนโยบายและแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรมรวมทั้งราคาผลผลิตทางเกษตรกรรมที่ไม่เป็นธรรมต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(7) ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำแก่เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกร

---

[121]มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ 2553

(8) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการใด ๆให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติ

(9) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาเกษตรกรแห่งชาติ[122]

3) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานสภาเกษตรจังหวัด โดยทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานด้านธุรการและทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเกษตรกรจังหวัด

(2) รวบรวมศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรจังหวัด

(3) ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรและองค์กรเกษตรกรได้ทราบถึงนโยบายแผนพัฒนาเกษตรกรรมจังหวัดและการดำเนินงานของสภาเกษตรกรจังหวัด

(4) จัดให้มีระบบฐานข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผลงานการวิจัยและองค์ความรู้เกี่ยวกับการผลิตผลผลิตการแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมรวมทั้งการตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

(5) ประสานการดำเนินงานกับเกษตรกรองค์กรเกษตรกรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(6) จัดทำรายงานประจำปีของสภาเกษตรกรจังหวัด

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่สภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัดมอบหมาย[123]

3.2.3.5 แผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม

ตามที่กล่าวมาข้างต้น สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม โดยพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ได้กำหนดให้กระบวนการการจัดทำแผนแม่บทนั้น ต้องผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับแผนแม่บทระดับจังหวัด โดยแผนแม่บทนี้อาจกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกรอบระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนก็ได้ แต่ต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1) การพัฒนาศักยภาพการส่งเสริมและการสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรองค์กรเกษตรกรกลุ่มเกษตรกรและยุวเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

---

[122]มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2533

[123]มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2533

2) การส่งเสริมการพัฒนาการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการแก้ไขปัญหาดินและที่ดินโดยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเกษตรกรให้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมของตนเองอย่างทั่วถึง

3) การสร้างความเป็นธรรมด้านราคาผลผลิตทางเกษตรกรรมโดยคำนึงถึงการส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด

4) การพัฒนาแหล่งน้ำและจัดระบบชลประทานเพื่อเกษตรกรรม

5) การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อการเกษตร

6) การค้นคว้าวิจัยและพัฒนาภูมิปัญญาพันธุกรรมพืชและสัตว์ท้องถิ่นนวัตกรรมเทคโนโลยีที่เหมาะสมและการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเพื่อประโยชน์ทางเกษตรกรรมและเกษตรอุตสาหกรรม

7) การเสนอแนะแนวทางในการเข้าถึงแหล่งทุนและการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

8) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเกษตรกรและการเพิ่มสิทธิและบทบาทของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับการทำกินและการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการประกอบการเกษตร

9) การสร้างเครือข่ายองค์กรเกษตรกรเชื่อมโยงและพัฒนาความร่วมมือในด้านการผลิตทางเกษตรกรรมการแปรรูปการตลาดและการบริโภคเพื่อการยังชีพระหว่างเครือข่ายองค์กรเกษตรกรกับภาครัฐและภาคเอกชน

10) การสนับสนุนส่งเสริมการให้การศึกษาอบรมถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยีด้านเกษตรกรรมและการจัดการแก่เกษตรกรและยุวเกษตรกร

11) การปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวกับการเกษตรที่มีอยู่ให้สามารถรองรับการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างครบวงจรและลดการซ้ำซ้อนรวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว[124]

เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทเสร็จแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป[125] โดยสภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผน

---

[124]มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

[125]มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

แม่บท พร้อมทั้งรายงานปัญหาและอุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการตามแผนแม่บท และเสนอแนวทางการแก้ไขดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา[126]

[126]มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

บทที่ 4

ปัญหา และการวิเคราะห์กฎหมายในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

สภาเกษตรกรเป็นสภาที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นตัวแทนของเกษตรกรในการดำเนินการคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกร ภายใต้ความคาดหวังว่าจะเป็นองค์กรที่นำพาไปสู่การแก้ไขปัญหาของเกษตรกรทั้งระบบ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติที่ผ่านมายังไม่อาจสามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ว่าสภาเกษตรกรแห่งชาติจะมีประโยชน์และเป็นตามที่ได้มีการคาดหวัง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของสภา การได้มาของสมาชิกในสภา การมีส่วนร่วมของเกษตรกร บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกร ยังเป็นปัญหาอยู่หลายประการ โดยงานวิจัยในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ในปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร
2. ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ

ผู้วิจัยจะมุ่งศึกษาถึงประเด็นปัญหาเหล่านี้ โดยนำแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงประเด็นทางกฎหมายและกลไกใช้ในการบังคับใช้ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกับเกษตรกร

4.1 ปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่จัดตั้ง สืบเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างของสภาเกษตรกร การได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกร และการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ที่มีการเปิดช่องว่างให้กลุ่มนายทุนนักธุรกิจเข้าแทรกแซง ดังนี้

4.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร

การจัดตั้งสภาเพื่อเกษตรกรนั้นเป็นแนวคิดที่มีมาอย่างยาวนานกว่า 30 ปี ผ่านการต่อสู้ของเหล่าเกษตรกรหลายครั้งและการพิจารณายกร่างกฎหมายมาหลายยุคหลายสมัย รวมถึงผ่านอุปสรรคหลายประการ อาทิเช่น ความล่าช้าจากทางสภาผู้แทนราษฎรที่นำปัญหาเร่งด่วนเข้าแทรกแซงการพิจารณาในสภา หรือการทักท้วงจากหน่วยงานด้านงบประมาณในเรื่องงบประมาณการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ การจัดตั้งองค์กรของเกษตรกรจึงเป็นความหวังที่เลือนรางมาตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ.2553 สภาเกษตรกรแห่งชาติก็ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยสภาเกษตรกรแห่งชาตินี้ถือได้ว่าเป็นสภาเพื่อเกษตรกรแห่งแรก โดยมีบ่อเกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเจตนารมณ์ในการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นไปเพื่อทำหน้าที่เปรียบเสมือนกับตัวแทนของภาคเกษตรกรในการเป็นกระบอกเสียงของเกษตรกรเพื่อสะท้อนปัญหาให้รัฐบาลรับทราบ รวมถึงทำหน้าที่ในการดำเนินการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการตลาด โดยส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเกษตรกรรม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในด้านเศรษฐกิจ รวมถึงจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการปฏิบัติตามนโยบายเกษตรกรรมอันจะนำไปสู่การพัฒนาภาคเกษตรกรรมและระบบ เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืน ดังนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาเกษตรกรคือความคาดหวังของเกษตรกรที่จะเป็นหน่วยงานราชการในการแก้ไขปัญหากับเกษตรกรอย่างครอบคลุม แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสภาเกษตรกรมิอาจขับเคลื่อนไปในทางที่จะปกปักษ์รักษาผลประโยชน์ของเกษตรได้เท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาทางด้านโครงสร้างของสภาเกษตรกรที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนมากกว่าที่จะเป็นกลุ่มเกษตรกร รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรรายย่อย ทำให้ปัญหาของภาคเกษตรกรมิอาจสะท้อนได้ตรงกับปัญหาที่เกษตรกรได้ประสบจริง

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวพบว่ามีผลเนื่องมาจาก บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ที่มีการกำหนดโครงสร้างและการได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาทมากกว่าตัวเกษตรกรที่แท้จริง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงโครงสร้างของสภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทยแล้ว พบว่าประเทศไทยได้มีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นสองระดับคือ

1. สภาเกษตรกรแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้

   1) ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด มีจำนวน 76 คน เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

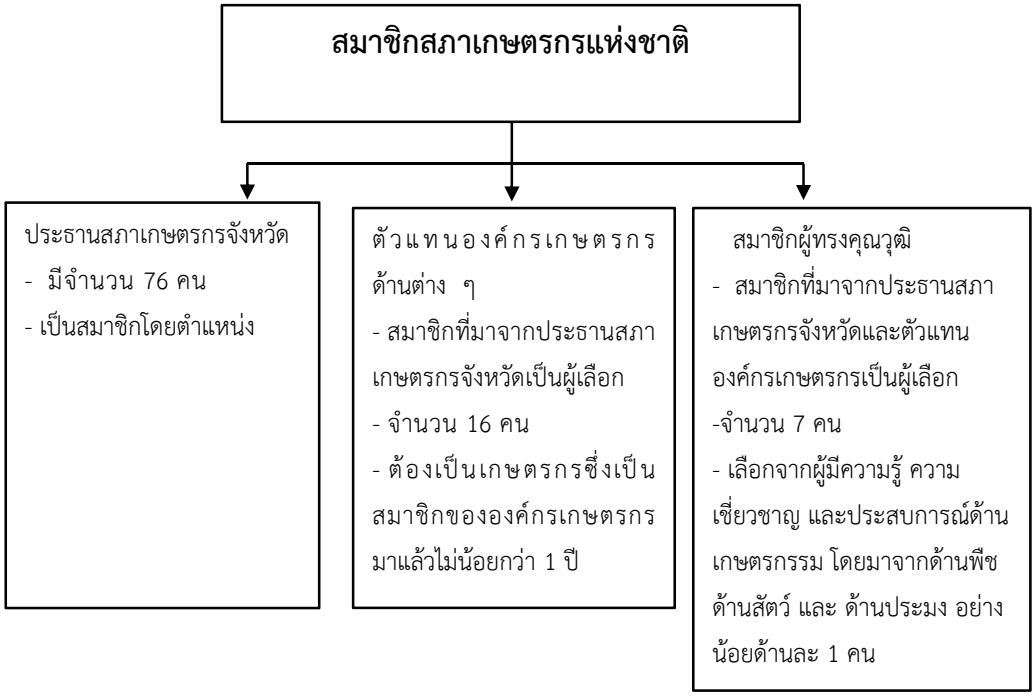
   2) สมาชิกซึ่งสมาชิกตามข้อ 1 เลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านต่าง ๆ จำนวน 16 คน โดยกระจายตามความสำคัญและครอบคลุมสาขาอาชีพเกษตรกรรมในแต่ละด้าน

3) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม 1 และ 2 เลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์ด้านเกษตรกรรม จำนวน 7 คน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละ 1 คน

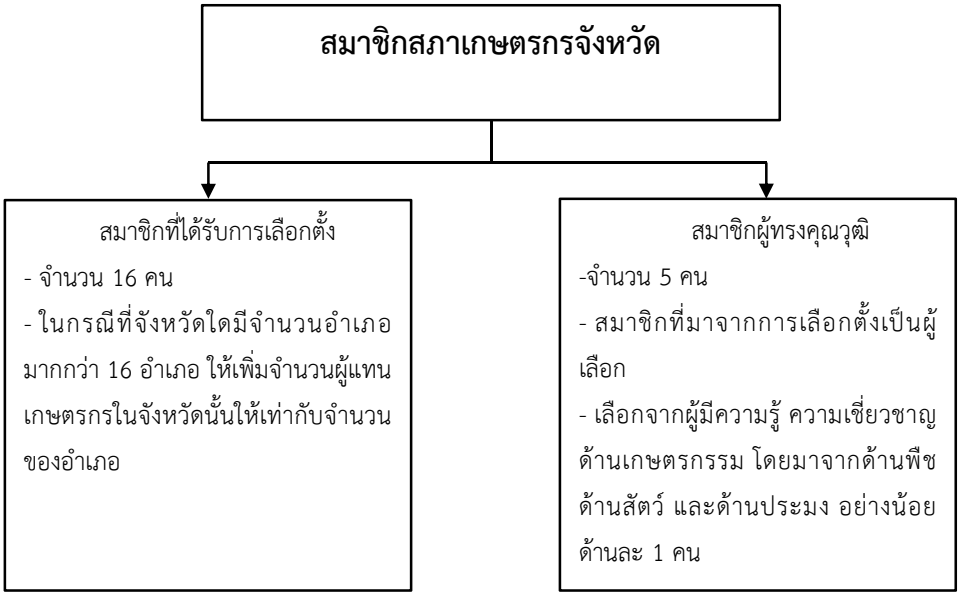
2. สภาเกษตรกรจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้

1) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 16 คน ในกรณีที่จังหวัดใดมีจำนวนอำเภอมากกว่า 16 อำเภอ ให้เพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นให้เท่ากับจำนวนของอำเภอ

2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตามข้อ 1 เลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรม จำนวน 5 คน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละ 1 คน



ภาพที่ 4.1 สมาชิกเกษตรแห่งชาติ



ภาพที่ 4.2 สมาชิกสภาเกษตรจังหวัด

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาเกษตรกร

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์
3. เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี เฉพาะกรณีสมาชิกตามมาตรา 5 (2)
4. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
5. ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
6. ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
7. ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
8. ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน ไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่
9. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
10. ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ให้พ้นโทษดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีหรือเป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

วาระและการดำรงตำแหน่ง

สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

จากการศึกษาแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรของรัฐและนิติบุคคลมหาชนพบว่าในทฤษฎีนั้นมีการแบ่งประเภทนิติบุคคลเป็นสองประเภทคือ นิติบุคคลเอกชน และนิติบุคคลมหาชน โดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้นได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล วัดในพระพุทธศาสนา ซึ่งโครงสร้างในส่วนของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นจัดอยู่ในประเภทขององค์การของรัฐบาล โดยมีสภาพเป็นนิติบุคลเนื่องจากกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวจัดทำบริการสาธารณะ แต่ไม่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้โครงสร้างในส่วนของสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นนิติบุคคลแต่ประการใด

จากการศึกษาการได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น พบว่าระบบการได้มาของสมาชิกนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. การได้มาของสมาชิกโดยตำแหน่ง

การได้มาโดยตำแหน่งของสมาชิกเป็นวิธีการได้มาส่วนใหญ่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยมากจะเป็นผู้บริหารระดับสูงในส่วนของราชการ หรือองค์กรมหาชนอิสระในส่วนของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดก็จะถือว่าเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่งเช่นกัน

2. การได้มาโดยการแต่งตั้งของสมาชิก

การได้มาโดยการแต่งตั้งของสมาชิกนั้น การดำรงตำแหน่งและความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของการได้มาโดยการแต่งตั้งของสมาชิก จนกระทั่งสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะผูกพันเฉพาะตัวบุคคล โดยทั่วไปจะเป็นไปในลักษณะของรูปแบบกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการแต่งตั้งนั้นจะระบุได้เพียงชื่อบุคคล มิอาจระบุตำแหน่งได้ ลักษณะระดับในการปฏิบัติหน้าที่จะขึ้นอยู่กับความสำคัญหรืออำนาจหน้าที่ และต้องผ่านการกลั่นกรองจากการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ เช่น ต้องมีคณะกรรมการสรรหารายชื่อมาก่อน เป็นต้น ซึ่งในส่วนการได้มาโดยการแต่งตั้งของสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒินั้น เกิดจากการคัดเลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านต่าง ๆ โดยจะต้องเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

3. การได้มาโดยการเลือกตั้ง

การได้มาโดยการเลือกตั้งเป็นวิธีการได้มาที่ค่อนข้างซับซ้อน แต่ก็เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยมากที่สุด วิธีการนี้แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

1) วิธีการเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง การเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้แทนของตนที่ต้องการได้โดยตรง แต่วิธีการนี้จะตอบสนองความต้องการของผู้เลือกได้ แต่จะมีความยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง

2) วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม หมายถึง การเลือกตั้งที่สมาชิกผู้เลือกตั้งจะต้องเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลมาก่อน จากนั้นบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นจะไปเลือกผู้แทนอีกขั้นนึ่ง วิธีการนี้จะเป็นวิธีการที่สะดวกมากกว่าวิธีการเลือกตั้งโดยตรง แต่มีข้อเสียคือเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งอาจไม่เป็นไปตามความต้องการ หรือไม่อาจสื่อความต้องการไปถึงผู้ได้รับเลือกได้

ในส่วนของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น แม้ว่าประธานสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดจะถือว่าเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่งตามวิธีที่ 1 นั้น แต่ก็ผ่านการเลือกตั้งโดยอ้อมมาก่อน ซึ่งวิธีการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรเพื่อเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดนั้น จะกระทำได้โดยให้ผู้แทนเกษตรกรระดับตำบลในแต่ละอำเภอเลือกตั้งกันเอง ให้ได้ผู้แทนเกษตรกรอำเภอ อำเภอละ 1 คน ในกรณีที่จังหวัดใดมีจำนวนอำเภอน้อยกว่า 16 อำเภอ ให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และเกษตรและสหกรณ์จังหวัดจัดให้ผู้แทนเกษตรกรระดับตำบลเลือกตั้งกันเองให้ได้ผู้แทนเกษตรกรรวมกันจำนวน 16 คน โดยให้ได้ผู้แทนเกษตรกรอำเภอ อำเภอละไม่น้อยกว่า 1 คน ทั้งนี้ ผู้แทนเกษตรกรในแต่ละอำเภอให้มีจำนวนมากน้อยตามสัดส่วนของเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ของแต่ละอำเภอ โดยผู้แทนเกษตรกรอำเภอนั้น จากนั้นจึงมีการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด และสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดจะทำการเลือกประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ซึ่งประธานสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดจะถือว่าเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยอนุโลม

จากการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้วิจัยพบว่า หลักการมีส่วนร่วมนั้นหมายถึงการให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีบทบาทอำนาจในการดำเนินงาน โดยร่วมกันตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนเข้าร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้น จะได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มาก ขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน[127] ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นเป็นหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินการของสภาเกษตรกรแห่งชาติ เนื่องจากการตัดสินใจใด ๆ ในการดำเนินการ ;ทบต่อตัวเกษตรกรเอง เกษตรกรทุกระดับไม่ว่าจะเป็นรายใหญ่หรือรายย่อยจึงต้องมีส่วนร่วมในการมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายและทิศทางขององค์กร โดยจากการศึกษาดังกล่าวพบว่า การมีส่วนร่วมนั้นอาจกระทำได้ตามกระบวนการดังนี้

1. การค้นหาสาเหตุของปัญหา ก่อนที่จะมีการวางแผนในการดำเนินการ หรือนโยบาย ใด ๆ การค้นหาสาเหตุของปัญหาถือเป็นก้าวแรกในการกำหนดทิศทางในส่วนอื่น ๆ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา หรือนำเสนอปัญหาที่ตนได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะได้มีการวางแผนการแก้ไขได้อย่างตรงจุด

2. การวางแผนกำหนด ทิศทางในการแก้ปัญหา ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล

3. การร่วมตัดสินใจและปฏิบัติงาน กล่าวคือ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร และประการที่สำคัญคือต้อง ตัดสินใจด้วยตนเอง[128]

4. การติดตามและประเมินผล การดำเนินการตามนโยบายใด ๆ การติดตามและการประเมินผลนั้นเป็นส่วนสำคัญที่จะชี้ชัดให้ทราบว่า นโยบายต่าง ๆที่ดำเนินการไปนั้น สามารถตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการติดตามเพื่อประเมินผลให้ทราบถึงผลสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ

ดังนี้จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นไปโดยเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผน การดำเนินกิจกรรม การใช้ประโยชน์และการได้รับประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับ และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกันทุกฝ่าย

สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นองค์กรเกษตรที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อเป็นเวทีระดับชาติของเกษตรกร และเป็นกระบอกเสียงของเกษตรกรในการสะท้อนปัญหาในภาคเกษตรกรรมให้รัฐบาลรับทราบปัญหาความต้องการของเกษตรกร รวมถึงเป็นองค์กรเพื่อคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อทว่ากลับไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎีและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นในด้านโครงสร้างของสภาเกษตรกรแห่งชาติที่ไม่อาจบูรณาการกันได้อย่างเต็มที่ เพราะยังขาดในส่วนของโครงสร้างท้องถิ่น ซึ่งเป็นระดับรากฐานที่สำคัญในการต่อยอดไปยังระดับสูง และโครงสร้างในส่วนระดับจังหวัดที่มิได้เป็นนิติบุคล จึงมิอาจทำงานได้อย่างเต็มที่ในการดำเนินการใด ๆ เช่น การขอรับเงินช่วยเหลืออุดหนุน เป็นต้น

นอกจากนี้การได้มาซึ่งสมาชิกของสภาเกษตรกรนั้นยังเอื้อประโยชน์ให้ตัวแทนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางการเกษตรมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง ระบบการคัดเลือกสมาชิกที่กำหนดให้คัดเลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านต่าง ๆ โดยจะต้องเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาวิชาชีพทางการเกษตรนั้น เป็นการกำหนดคุณสมบัติที่ปิดกั้นโอกาสของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยและกลุ่มองค์กรทางเกษตรกรอื่น ๆ ที่

---

[128]WHO and UNICEF, *op.cit.*, p. 41.

ไม่ได้จดทะเบียนกับหน่วยงานราชการ เพราะสมาชิกขององค์กรทางเกษตรกรที่ลงทะเบียนกับทางราชการโดยมากมักเป็นเกษตรกรรายใหญ่ที่มีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการ และภาครัฐได้มีการกำกับดูแล รวมถึงมีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นบอกกล่าวถึงปัญหาอยู่แล้ว[129] การคัดเลือกสมาชิกโดยจำกัดอยู่แต่เฉพาะสมาชิกองค์กรเกษตรกรจึงเป็นการได้มาเฉพาะเกษตรกรรายใหญ่ เกษตรรายย่อยไม่อาจมีบทบาทในสภาเกษตรกรแห่งชาติได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมที่จะต้องเปิดโอกาสเกษตรกรไม่ว่าจะเป็นรายย่อยหรือรายใหญ่ ให้เข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

4.1.2 วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างและการได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกร และการมีส่วนร่วมของเกษตรกร

ตลอดเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมา เกษตรกรไทยได้ผ่านการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิของเกษตรกรอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทั้งในรูปแบบการออกมาชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาล หรือปิดถนนเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อน ผลของการออกมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องของเกษตรกรในหลาย ๆ ครั้งมักจะไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไม่สำเร็จแบบยั่งยืน เห็นได้ชัดจากการชุมนุมของเกษตรกรที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ในทุก ๆ ปี[130] และมีแนวโน้มจะเกิดปัญหามากขึ้นต่อไป เพราะไม่มีองค์กรใดที่จะเป็นปากเสียงให้กับกลุ่มเกษตรกรในการบอกเล่าถึงปัญหาที่ตนเองประสบอยู่ ปัญหาที่รัฐบาลได้รับทราบล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่รัฐบาลรับฟังจากทางหน่วยงานของรัฐบาลเอง มิใช่ตัวแทนของภาคเกษตรอย่างแท้จริง ดังนั้นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอย่างยั่งยืนก็คือการจัดตั้งองค์กรระดับชาติของเกษตรกรโดยการดำเนินงานโดยตัวเกษตรกรเอง เพื่อที่จะได้สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองจากหน่วยงานของรัฐ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรเพื่อเกษตรกร โดยมาตรา 84 (8) ได้บัญญัติให้รัฐคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร และต่อมาในปี พ.ศ.2553 สภาเกษตรกรแห่งชาติก็ถือกำเนิดขึ้นภายใต้ความหวังของเกษตรกรไทยที่จะให้สภาเกษตรกรแห่งชาตินี้เป็นกระบอกเสียงให้รัฐบาลได้ราบ

---

[129]วรชัย แสนสิริ, “กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรรูปแบบใด จึงจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง,” **วารสารจุลนิติ** 7, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2553).

[130]ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, “เกษตรกรต้องช่วงชิงสภาเกษตรกรแห่งชาติมาเป็นของตนเอง,” **ประชาไท.**

ถึงปัญหาของตน แต่ทว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น ไม่อาจตอบสนองความต้องการของเกษตรกรได้อย่างชัดแจ้ง โดยปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างของสภา สมาชิกของสภาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในการเป็นตัวแทนถ่ายทอดปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่จัดตั้งขึ้นมาแต่อย่างใด กล่าวคือ มีการเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจมิใช่ตัวเกษตรกรที่แท้จริง รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาติที่คัดเลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านต่าง ๆ โดยจะต้องเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการเท่านั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นเป็นการปิดโอกาสของเกษตรรายย่อยที่จะเข้ามามีบทบาทในสภาเกษตรกรแห่งชาติ ดังนี้ หากพิจารณาจากโครงสร้างของสภาเกษตรกรแห่งชาติและการได้มาของสมาชิกสภานั้น ไม่อาจถือว่าเป็นไปตามหลักทฤษฎีการมีส่วนร่วมได้ เพราะยังขาดช่องทางให้เกษตรกรรายย่อยเข้ามาทีส่วนร่วมในการบริหารสภาเกษตรกร ซึ่งหากมองภาพรวมในตัวองค์กรของสภาเกษตรกรแห่งชาติแล้ว สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นเพียงเครื่องมือในการเปิดโอกาสให้กลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทในสภาเกษตรกรในรูปแบบสมาชิกมากกว่าที่สภาเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

จากการศึกษาของสมาคมเกษตรกรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น พบว่ามีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นที่มาในการก่อตั้ง รวมไปถึงวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่เป็นไปเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งระดับโครงสร้างของสมาคมการเกษตรออกเป็นสามระดับดังนี้

1. มาคมการเกษตรใหญ่
2. สมาคมการเกษตรจังหวัด
3. สมาคมการเกษตรชนบท

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของสภาญี่ปุ่นมีรูปแบบคล้ายกับประเทศไทย โดยแบ่งระดับจากการปกครองที่มีทั้งระดับสูงคือระดับชาติ ระดับกลางคือระดับจังหวัด ระดับชนบทคือระดับอำเภอ โดยทุกภาคส่วนมีการประสานงานกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลของภาคเกษตรกรอย่างเป็นระบบ จึงส่งผลให้การเกษตรของญี่ปุ่นในสมัยนั้นรุ่งเรืองและประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก นอกจากนี้โครงสร้างของสภาเกษตรกรญี่ปุ่นยังเป็นโครงสร้างที่มีการผสมผสานกับการจัดการแบบสหกรณ์ โดยเห็นได้ชัดเจนจากช่วงสงครามโลกครั้งที่สองที่มีการปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์จากแต่เดิมที่เน้นไปในทางให้คำแนะนำและช่วยเหลือเกษตรกรในการทำเกษตรกรรมมาเป็นการเน้นในเรื่องธุรกิจการค้ามากขึ้น จนกระทั่งประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาเข้าแทรกแซงทางการบริหารและเปลี่ยนแปลงระบบการเกษตรจนในที่สุดสภาเกษตรกรของประเทศญี่ปุ่นก็ได้ล่มสลายไป ต่อมาในปี พ.ศ.2504 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งสภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบท และมีการดำเนินงานมาจนถึงปัจจุบัน โดยการจัดตั้งสภาในรูปแบบใหม่นี้ ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่เน้นไปในทาง

พัฒนารูปแบบของชีวิต และคุณภาพของประชาชน และพัฒนาเศรษฐกิจของชาติผ่านทางการนำนโยบายในเรื่องอาหาร การเกษตร และพื้นที่ชนบทมาปรับใช้ให้เป็นระบบ การได้มาของสมาชิกในสภาของประเทศญี่ปุ่นนี้ จะเป็นไปในรูปแบบของการคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสมาชิกนั้นจะต้องมีไม่เกิน 15 คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมงจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในเรื่องที่กำหนดไว้ หรือนักวิชาการ และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่ถูกเสนอชื่อให้เป็นสมาชิก

ในด้านบทบาทการมีส่วนร่วมของเกษตรกรของประเทศญี่ปุ่นนั้น ผู้วิจัยพบว่าในอดีตสมาคมเกษตรกรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น เกษตรกรมีบทบาทในการขับเคลื่อนอย่างเต็มที่ในฐานะสมาชิกขององค์กร แต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลให้เกษตรกรถูกลดบทบาทไปโดยปริยาย เนื่องจากถูกครอบงำโดยระบบของสหรัฐอเมริกาจนกระทั่งล่มสลายไป ส่วนองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้น มีลักษณะเป็นเสมือนองค์กรที่ปรึกษา สมาชิกจึงมีแต่โดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิที่ถูกคัดเลือกมาดำรงตำแหน่ง เกษตรกรจึงไม่มีบทบาทในการเข้าร่วมของสภาดังกล่าวนี้

จากการศึกษาของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) พบว่าสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้อิทธิพลแนวคิดจากประเทศญี่ปุ่นจึงได้ส่งผลต่อโครงสร้างของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ โครงสร้างของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ประกอบไปด้วยสามระดับ คือ

1. สภาการเกษตรระดับมณฑล
2. สภาการเกษตรระดับจังหวัด
3. สภาการเกษตรระดับอำเภอ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)ในขณะนั้นอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น ลักษณะโครงสร้างของสมาคมเกษตรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)จึงเป็นลักษณะเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่นที่มีการผสมผสานกับสหกรณ์การเกษตร ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการตรากฎหมายรวบสมาคมเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรเข้าด้วยกันเป็นสมาคมการเกษตรเช่นเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น แต่ต่อมาในปี ค.ศ.1945 สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้เปลี่ยนไปอยู่ภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีน จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอีกครั้งโดยการแยกสมาคมเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยให้สมาคมเกษตรอยู่ภายใต้การดูแลควบคุมของกระทรวงกิจการสังคมและกระทรวงเกษตรและป่าไม้ และได้มีการรับรองให้สมาคมเกษตรกรทั้งสามระดับมีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาล โดยมีสมาคมเกษตรกรระดับชาติเป็นองค์กรสูงสุด ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวนี้ยังคงใช้เรื่อยมาจนถึงในปัจจุบัน ในส่วนของสมาชิกสภาเกษตรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นแบ่งเป็น 13 สำนัก แต่ละสำนักจะมีความเชี่ยวชาญในการจัดการงานที่แตกต่างกันออกไป อาทิเช่น

สำนักนโยบายและแผน สำนักอุตสาหกรรมสัตว์ และสำนักบริการเกษตรกร รวมถึงมีองค์กรภายใต้การกำกับดูแลอยู่ทั้งหมด 23 แห่ง เช่น องค์การเกษตรและอาหาร องค์การประมง ดังนี้จะเห็นได้ว่าสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่ความเชื่อมโยงของแต่ละองค์กรย่อยในการพัฒนาคุณภาพของเกษตรกร มีการแบ่งโครงสร้างเป็นแต่ละสำนักเพื่อความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานของแต่ละด้าน จึงส่งผลให้การดำเนินการและการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นไปโดยผู้เชี่ยวชาญตามระบบงานอย่างแท้จริง

ในด้านบทบาทการมีส่วนร่วมของเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้น ผู้วิจัยพบว่าในอดีตสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เกษตรกรไม่อาจมีบทบาทในการเข้าร่วมองค์กรอย่างเต็มที่ เนื่องจากในยุคแรกของการจัดตั้งนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศญี่ปุ่น ระบบจึงถูกครอบงำโดยแนวคิดของประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการในสภารวมถึงการดำเนินงานต่าง ๆ จึงไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร ต่อมาเมื่ออยู่ใต้การปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีนในยุคแรก คณะกรรมการถูกเลือกมาจากสมาชิกโดยไม่มีการแทรกแซงจากทางรัฐบาล โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นสมาชิกของกรรมการบริหารและผู้บริหารของสมาคมเกษตรกรในเวลาเดียวกันเลย นับว่าเป็นยุคที่ปกครองโดยเกษตรกรอย่างแท้จริง ต่อมาได้มีการจัดโครงสร้างใหม่และการรวมตัวใหม่ของสมาคมเกษตรกรทำให้การควบคุมสมาคมนั้นได้หลุดออกไปจากมือของเกษตรกรอีกครั้ง และมาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการ และเมื่อมีการปรับโครงสร้างจนเสร็จลุล่วง จึงได้มีการเลือกตั้งอีกครั้ง อำนาจจึงกลับมาสู่เกษตรกรอีกครั้งหนึ่ง

จากการศึกษาของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียพบว่า เนื่องด้วยเครือรัฐออสเตรเลียเป็นระบบการปกครองหลายระดับแบบรัฐบาลสหพันธรัฐ โดยแบ่งเขตอำนาจในการปกครองเป็น 6 รัฐ ด้วยเหตุนี้โครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียจึงแบ่งเป็นสองระดับคือ

1. ระดับสหพันธ์รัฐ
2. ระดับมลรัฐ

จากโครงสร้างดังกล่าว สมาชิกที่มีที่มาจากสมาชิกขององค์กรจากมลรัฐ โดยใช้ระบบในการเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นสมาชิกของสหพันธ์ รวมไปถึงสมาชิกจากองค์กรทางการเกษตรอื่น ๆ เช่น องค์กรประเภทของผู้ผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง ในทางกสิกรรม ปศุสัตว์ การประมง หรือป่าไม้ หรือสมาชิกสมทบ ซึ่งสหพันธ์โดยสภาองค์กรสมาชิกพิจารณาเห็นว่าเป็นองค์กรซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมในด้านกสิกรรม ส่วนในด้านการบริหารงานนั้น สหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจต่าง ๆ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาที่สำคัญแก่ภาคการเกษตรของชาวออสเตรเลีย โดยคำแนะนำจากคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจจะถูกถ่ายทอดไปยังสมาชิกสภาของสหภาพเกษตรกรแห่งชาติ สมาชิกของ

สภาจะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้คำแนะนำเสนอนโยบายของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติประเทศออสเตรเลีย

ในด้านบทบาทการมีส่วนร่วมของเกษตรกรของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลีย ผู้วิจัยพบว่า เกษตรกรของประเทศออสเตรเลียมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านทางการเลือกตั้งผู้แทนและผ่านทางองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากโครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นโครงสร้างที่ประกอบไปด้วยสมาชิกหลายรูปแบบ ทั้งองค์กรทางการเกษตร องค์กรประเภทของผู้ผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง การเข้ามีส่วนร่วมของเกษตรกรจึงมีได้หลายทาง

จากการศึกษาองค์กรทางการเกษตรของต่างประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบลักษณะของสภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีการจัดโครงสร้างของสภาเกษตรกรออกเป็นสามระดับคือ ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ ซึ่งนับว่าการเป็นข้อดีในการจัดโครงสร้างจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน เพราะจะได้มีการนำเสนอปัญหาจากระดับรากฐาน เนื่องจากในสมัยอดีต ก่อนจะมีสภาเกษตรกรแห่งชาติ เกษตรกรก็ได้มีการรวมกลุ่มเกษตรกรกันในการบอกเล่าปัญหา และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การจัดตั้งสภาเกษตรกรจากระดับรากฐานจะช่วยให้เกษตรกรจะมีความใกล้ชิดองค์กรและเข้าถึงได้ง่าย ปัญหาจะได้รับการส่งต่อก็จะเป็นปัญหาที่ได้รับฟังจากตัวของเกษตรกรที่แท้จริงที่ถูกส่งผ่านยังระดับจังหวัด และระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายหรือแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป ในส่วนโครงสร้างของประเทศไทยนั้นมีการแบ่งออกเป็นเพียงสองระดับคือ ระดับจังหวัด และระดับชาติ

ในส่วนของโครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นมีความแตกต่างจากสภาเกษตรกรของประเทศไทย เนื่องจากด้วยสภาพการปกครองของเครือรัฐออสเตรเลียที่มีลักษณะเป็นสหพันธรัฐ การดำเนินการตัดสินใจ หรือดำเนินนโยบายใด ๆ จึงต้องได้รับการยอมรับจากสมาชิกผู้แทนของมลรัฐ และจากองค์กรอื่น ๆ ในด้านเกษตรกรรม ประกอบกับโครงสร้างของสหพันธ์ที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจต่าง ๆ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาที่สำคัญแก่ภาคการเกษตรเฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมการด้านการค้า คณะกรรมการด้านการค้าก็จะทำหน้าที่ในทางการค้าโดยตรง เช่น ให้คำปรึกษาและคำแนะนำสำหรับนโยบายสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติประเทศออสเตรเลียเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและปัญหาการตลาด รวมทั้งการเจรจากับองค์การการค้าโลก ข้อตกลงการค้าเสรี และคณะทำงานเฉพาะกิจที่จะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโยบายที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ เช่น คณะทำงานเฉพาะกิจด้านภัยแล้ง โดยคณะทำงานเฉพาะ

กิจด้านภัยแล้งจะให้คำปรึกษาและคำแนะนำสำหรับนโยบายสหภาพเกษตรกรแห่งชาติตามนโยบายด้านภัยแล้งของรัฐบาลกลาง และโครงการต่าง ๆ รวมทั้งเตรียมความพร้อมสำหรับภัยแล้งและมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อเกิดภัยแล้ง ดังนี้ การดำเนินการในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อไปยังสมาชิกสหพันธรัฐในการกำหนดนโยบาย จะถูกนำเสนอโดยความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริงในการดำเนินงานของแต่ละด้าน จึงส่งผลให้การดำเนินการ การวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวแบ่งได้เป็นสองข้อดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างในส่วนของสภาเกษตรกรของประเทศไทยที่มีอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับชาติ ซึ่งสภาเกษตรกรจังหวัดและสภาเกษตรกรแห่งชาติทั้งสองหน่วยงานนั้นมีลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานที่เป็นทางการ จึงมีการขับเคลื่อนดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากโครงสร้างของระดับอำเภอนั้นมิได้เป็นโครงสร้างที่เป็นทางการ การเชื่อมโยงกับระดับอำเภอจึงมิอาจดำเนินการได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสมาคมเกษตรกรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นและสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่มีการแบ่งโครงสร้างอย่างเป็นทางการออกเป็นสามระดับ ทำให้เกษตรกรเข้าถึงสภาในแต่ละพื้นที่ได้ง่าย ส่งผลให้การวางแผนในการดำเนินการมาจากการบอกกล่าวของเกษตรกรอย่างแท้จริง และถูกส่งผ่านต่อไปยังระดับจังหวัด และระดับชาติ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังมีความเห็น การจัดให้มีโครงสร้างระดับอำเภอนั้น จะทำให้ข้อมูลที่ได้รับเกี่ยวกับสภาพข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่นั้นเป็นข้อมูลปฐมภูมิที่มีความถูกต้องชัดเจน และเป็นข้อมูลตรง เพราะไม่ผ่านการคัดกรองของหน่วยงานราชการ ข้อมูลดังกล่าวจะทำให้เห็นสภาพของปัญหาความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกรได้ชัดเจนและตรงประเด็นที่สุด อีกทั้งโครงสร้างในระดับจังหวัดเพียงสถานะเป็นหน่วยงานราชการเท่านั้นแต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปโดยขาดความอิสระในการบริหารงบประมาณและไม่มีความคล่องตัวในการบริการจัดการองค์กร รวมทั้งไม่สามารถรับเงินอุดหนุน หรืองบประมาณสนับสนุนจากหน่วยราชการ

ดังนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาในส่วนของโครงสร้างของสภาเกษตรแห่งชาติ คือ ควรจะมีการจัดตั้งสภาเกษตรกรอำเภอขึ้นเป็นหน่วยงานราชการ เพื่อความคล่องตัวในการประสานงาน และควรมีการเพิ่มอำนาจให้สภาเกษตรกรจังหวัดเป็นนิติบุคคล

2. ปัญหาการได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร

การได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เสมือนตัวแทนของเกษตรกรในการดำเนินงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร แต่การดำเนินงานที่ผ่านมาของสภา

เกษตรกรแห่งชาติกลับถูกแทรกแซงจากการเมืองหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง กลุ่มนายทุนนักธุรกิจ เป็นเหตุให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติที่ได้มานั้นมิได้เป็นเกษตรกรที่แท้จริง อันอาจส่งผลให้สมาชิกดังกล่าวไม่อาจสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคของเกษตรกรได้อย่างถูกต้องและตรงประเด็น

ดังนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาการได้มาสมาชิกสภาเกษตรแห่งชาตินั้นควรเปิดโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนองค์กร เช่น จัดตั้งสมัชชาเกษตรกรเข้ามาเสริมในระดับต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องชนะการคัดเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรอย่างเป็นทางการ รวมถึงควรมีมาตรการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของประธาน สภาเกษตรกรแห่งชาติและประธานสภาเกษตรกรระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่เกษตรกรว่าจะได้รับการพัฒนาอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม

4.2 ปัญหาและการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ

จากการศึกษาพบว่า นอกจากในส่วนของปัญหาด้านโครงสร้าง การได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกร รวมถึงการมีส่วนร่วมของเกษตรกรแล้ว อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่ประสบผลสำเร็จในการปกป้องสิทธิเกษตรกร ดังนี้

4.2.1 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ

สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นองค์กรทางการเกษตรที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาภาคเกษตรของประเทศเป็นอย่างมาก โดยพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่หลักและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรในการจัดทำแม่บทพัฒนาเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำแม่บทพัฒนาเกษตรกรรม โดยเริ่มจากการทำแผนความต้องการของเกษตรกรระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ขึ้นมาเป็นแผนพัฒนาการเกษตร ระดับจังหวัด และรวบรวมเป็นแผนแม่บทพัฒนาเกษตรกรรมระดับชาติ

2. เป็นองค์กรขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาด้านการเกษตร

จุดมุ่งหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ คือการเป็นตัวแทนเกษตรกรเป็นผู้เสนอนโยบายการแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกร เช่น ปัญหาข้าว ปัญหายางพารา แผนพัฒนาระบบเกษตรแบบยั่งยืน เป็นต้น เนื่องจากผู้แทนเกษตรกรย่อมมีความใกล้ชิดกับเกษตรกรโดยตรง ย่อมจะต้องรู้ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ประกอบกับเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศไม่อาจเข้าถึงหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอปัญหาได้ สภาเกษตรกรจึงเป็นคำตอบที่จะตอบโจทย์ในการเป็นหน่วยงานที่จะรับฟังและส่งต่อปัญหาดังกล่าวผ่านไปยังรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติที่ผ่านมานั้นมิอาจทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ที่จัดตั้งแต่อย่างใด กล่าวคือ สภาเกษตรกรแห่งชาติมิอาจเป็นองค์กรขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาด้านการเกษตร หรือเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ หรือดำเนินการคุ้มครองเกษตรกรได้อย่างเต็มที่ เกษตรกรยังคงถูกละเลยและเผชิญกับสภาวะปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมจากกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มนักธุรกิจ โดยส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่มีอำนาจในการตัดสินใจจะดำเนินการตามนโยบายใด ๆได้ กล่าวคือยังขาดกลไกทางกฎหมายและระเบียบราชการที่จะให้มีการผลักดันให้มีการประสานและปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับการดำเนินงานตามนโยบายที่ผ่านมาเป็นนโยบายที่กำหนดกรอบแนวทางเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานโดยมิได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสถาบันเกษตรกรผ่านกลไกทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะ คือพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 สภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัด จึงไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร รวมไปถึงสิทธิเกษตรกรที่ควรจะเป็นรากฐานในการจัดตั้งองค์กรและเป็นเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติควรจะหยิบยกนำมาเป็นนโยบายสำคัญในการรักษาสิทธิให้เกษตรกร รวมไปถึงการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรกลับถูกละเลย ส่งให้การดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

จากประเด็นปัญหาพบว่ามีผลสืบเนื่องมาจากสภาเกษตรกรมิอาจใช้อำนาจได้อย่างแท้จริงเป็นเหตุให้สภาเกษตรกรมิอาจทำหน้าที่ปกปักษ์รักษาผลประโยชน์และสิทธิเกษตรกรได้อย่างเต็มที่ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 พบว่าอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัดมีดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

1. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งแก่เกษตรกร และองค์กรเกษตรกร ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การผลิต การแปรรูป การตลาด และการคุ้มครองพื้นที่ เกษตรกรรม

2. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการทำเกษตร แบบผสมผสาน ระบบวนเกษตร ระบบเกษตรธรรมชาติ ระบบไร่นาสวนผสม ระบบเกษตรอินทรีย์ และเกษตรกรรม รูปแบบอื่น

3. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร การพัฒนาเกษตรกรรม รวมทั้งการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. เสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรี

5. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านพันธุกรรมพืชและสัตว์ท้องถิ่น ผลผลิตทางเกษตรกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูป ผลผลิตทางเกษตรกรรม

6. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการประกันความเสี่ยงของราคาและผลผลิตทางเกษตรกรรม รวมทั้งการกำหนดสวัสดิการให้แก่เกษตรกร

7. เสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานกับภาครัฐและเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาเกษตรกรรม

8. พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกร

9. ให้ความเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย หรือข้อตกลงที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อเกษตรกร

10. ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำแก่เกษตรกร องค์กรเกษตรกร และตามที่สภาเกษตรกรจังหวัดเสนอ

11. แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาตามความจำเป็น

12. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย การใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของเกษตรกร สภาเกษตรกรแห่งชาติอาจร้องขอ เข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องได้

อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรจังหวัด

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 กำหนดให้สภาเกษตรจังหวัดทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกรภายในจังหวัด

2. ประสานนโยบายและการดำเนินงานระหว่างองค์กรเกษตรกร เกษตรกร สถาบันวิจัย สถาบันการศึกษา และหน่วยงานของรัฐ

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และยุวเกษตรกรในจังหวัดในรูปแบบต่าง ๆ

4. เสนอแผนพัฒนาเกษตรกรรมระดับจังหวัดต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อบูรณาการเป็นแผนแม่บทเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

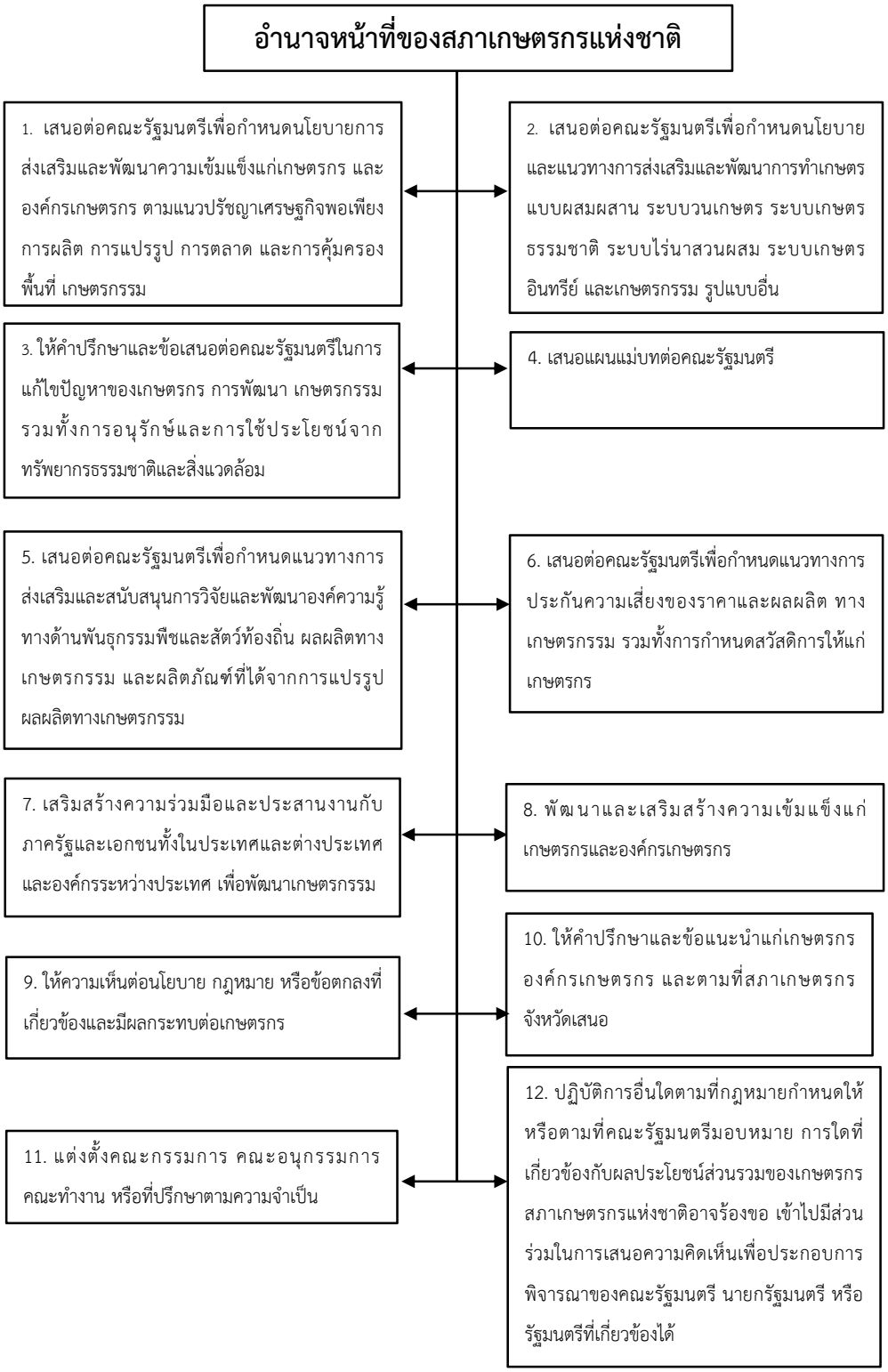
5. สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา การฝึกอบรม และการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกรและยุวเกษตรกร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหอย่างครบวงจรและยั่งยืน

6. เสนอนโยบายและแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรมรวมทั้งราคาผลผลิตทางเกษตรกรรมที่ไม่เป็นธรรมต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ

7. ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำแก่เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกร

8. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการใด ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้

9. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาเกษตรกรแห่งชาติ



ภาพที่ 4.3 อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรแห่งชาติ

ภาพที่ 4.4 อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรจังหวัด

เมื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัดจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติจะเน้นบทบาทของสภาไปในรูปแบบของสภาที่ปรึกษาเป็นเพียงการให้ความเห็นทางนโยบายที่ไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายกับคณะรัฐมนตรี

อาจจะมีผลเป็นเพียงในการชั่งน้ำหนักในการตัดสินใจทางการเมือง การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรนั้นค่อนข้างกว้างแต่ก็เป็นลักษณะของอำนาจหน้าที่ในการนำเสนอนโยบายต่าง ๆ ให้กับรัฐบาลและการประสานงานบูรณาการกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เท่านั้น สภาเกษตรกรแห่งชาติยังขาดอำนาจหน้าที่ในบทบาทเชิงรุกในการนำนโยบายที่เสนอนั้นก่อให้เกิดรูปธรรมในทางปฏิบัติ

กรณีปัญหาเรื่องการขาดอำนาจในการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมอันเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ได้กำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม โดยกระบวนการการจัดทำแผนแม่บทนั้น ต้องผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับแผนแม่บทระดับจังหวัด ซึ่งแผนแม่บทนี้อาจกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกรอบระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนก็ได้ แต่ต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาศักยภาพการส่งเสริมและการสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรองค์กรเกษตรกรกลุ่มเกษตรกรและยุวเกษตรกรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2. การส่งเสริมการพัฒนาการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการแก้ไขปัญหาดินและที่ดินโดยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเกษตรกรให้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมของตนเองอย่างทั่วถึง

3. การสร้างความเป็นธรรมด้านราคาผลผลิตทางเกษตรกรรมโดยคำนึงถึงการส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด

4. การพัฒนาแหล่งน้ำและจัดระบบชลประทานเพื่อเกษตรกรรม

5. การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อการเกษตร

6. การค้นคว้าวิจัยและพัฒนาภูมิปัญญาพันธุกรรมพืชและสัตว์ท้องถิ่นนวัตกรรมเทคโนโลยีที่เหมาะสมและการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเพื่อประโยชน์ทางเกษตรกรรมและเกษตรอุตสาหกรรม

7. การเสนอแนะแนวทางในการเข้าถึงแหล่งทุนและการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

8. การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเกษตรกรและการเพิ่มสิทธิและบทบาทของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับการทำกินและการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการประกอบการเกษตร

9. การสร้างเครือข่ายองค์กรเกษตรกรเชื่อมโยงและพัฒนาความร่วมมือในด้านการผลิตทางเกษตรกรรมการแปรรูปการตลาดและการบริโภคเพื่อการยังชีพระหว่างเครือข่ายองค์กรเกษตรกรกับภาครัฐและภาคเอกชน

10. การสนับสนุนส่งเสริมการให้การศึกษาอบรมถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยีด้านเกษตรกรรมและการจัดการแก่เกษตรกรและยุวเกษตรกร

11. การปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวกับการเกษตรที่มีอยู่ให้สามารถรองรับการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างครบวงจรและลดการซ้ำซ้อนรวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว[131]

เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทเสร็จแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป[132] โดยสภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนแม่บท พร้อมทั้งรายงานปัญหาและอุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการตามแผนแม่บท และเสนอแนวทางการแก้ไขดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา[133]

แม้ว่าพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้จัดทำแผนแม่บทให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน[134] และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผล การพิจารณาหรือผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ[135] ก็ตาม แต่ที่ผ่านมาการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรและภาคเกษตรกรรมที่สภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำนั้นยังขาดแนวทางและกลไกในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน หรือเป็นรูปธรรม กล่าวคือ เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทและเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เป็นบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการ หรือกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนแม่บทที่นำเสนอ รวมถึงไม่มีข้อผูกมัดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการต้องปฏิบัติตามมติของแผนแม่บทที่สภาเกษตรกรแห่งชาตินำเสนอแต่อย่างใด

ในปัจจุบันสภาเกษตรกรแห่งชาติอยู่ในขั้นตอนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม ฉบับที่ 1 ปี พ.ศ.2560-2564 ซึ่งจะเป็นแผนแม่บทระดับชาติเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมฉบับแรกที่จัดทำโดยสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม ฉบับที่ 1 จะเน้นการวางยุทธศาสตร์ใน 4 ด้าน คือ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล สร้างความเข้มแข็งองค์กรภาคเกษตร การคุ้มครองทรัพยากร

---

[131]มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

[132]มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

[133]มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

[134]มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

[135]มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

การผลิตทางการเกษตร การพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและการรักษา เสถียรภาพราคาสินค้า การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคเกษตร และการสร้างความเข้มแข็งการบริหารจัดการด้านกองทุนเกษตร แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมจะเป็นแผนที่ช่วยเกษตรกรในการแก้ไขปัญหาด้านการเกษตร แต่หากไม่มีบทบัญญัติที่ชัดแจ้งในการกำหนดการดำเนินการตามแผนให้ใช้ได้จริง แผนแม่บทดังกล่าวก็เป็นเพียงคล้ายกับแผนของหน่วยงานเท่านั้น ไม่อาจเป็นแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรอย่างแท้จริง

จากแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่มและสิทธิเกษตรกร ผู้วิจัยเห็นว่า ในส่วนของสิทธิชุมชนและสิทธิในการรวมกลุ่มนี้มีพื้นฐานมาจากความขัดแย้งของการจัดการระหว่างชุมชนกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับประเทศไทยมีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจำนวนมาก และมีการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนเกษตร ดังนี้ สิทธิชุมชนและสิทธิเกษตรกรจึงมีความสัมพันธ์เชิงซ้อนกัน โดยจากการศึกษาพบว่าสิทธิเกษตรกรนั้นประกอบด้วยหลักการขั้นพื้นฐานสำคัญ 4 ประการคือ

ประการแรก การถือครองปัจจัยการผลิตอย่างมั่นคงการทำการเกษตรนั้นจำเป็นต้องมีปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เข้ามาเป็นฐานในการผลิตเช่น ที่ดิน เมล็ดพันธ์ เป็นต้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการสร้างหลักประกันให้เกษตรกรว่า เกษตรกรจะมีที่ดินทำกิน รวมถึงด้านปัจจัยการผลิตอื่น ๆ

ประการที่สอง การเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะอย่างเพียงพอ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงปัจจัยทางธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ รวมถึงเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในทรัพยากรของรัฐ เช่น งบประมาณ การบริการสาธารณะ เป็นต้น

ประการที่สาม การประกันความมั่นคงในผลตอบแทนที่ควรได้รับ รัฐต้องมีการประกันให้เกษตรกรมีปัจจัยในการดำรงชีพทั้งทางตรงและทางอ้อมในทางตรง เช่น ประกันความมั่นคงในการครอบครองผลผลิตที่ตนเองผลิตได้ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องขายออกไปเพื่อแลกเงินในทางอ้อม เช่น การประกันราคาสินค้า การกำหนดปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรกรล่วงหน้า

ประการสุดท้าย การรักษาวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตนเกษตรกรเป็นวิถีชีวิตที่ต้องอาศัยการสืบทอดจากบรรพบุรุษสู่ลูกหลาน รัฐจึงต้องแสวงหาแนวทางในการทะนุบำรุงไว้ซึ่งวัฒนธรรมทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นภูมิปัญญาทางการผลิต การเก็บรักษาพันธุ์พืช[136]

สิทธิเกษตรกรทั้งสี่ประการนี้ถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญในการวางรากฐานบทบาทของสภาเกษตรกรเพื่อเป็นแนวทางในการปกปักษ์พิทักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรอันพึ่งควรจะได้รับ ทั้งที่อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพหลักของประเทศ และควรที่จะต้องมีสิทธิเกษตรกรอันเป็นหลักประกันในการ

---

[136]ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, **สิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights) สิ่งที่ขาดหายไปจาก ร่าง พ.ร.บ.สภาการเกษตรกรฯ.**

ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพราะเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีผลตอบแทนที่ไม่มั่นคงและแน่นอน ไม่สามารถประกันรายรับที่แน่นอนจากผลผลิตในแต่ละปีได้ การทำเกษตรกรรมนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนในการซื้อขายสินค้า หรือความต้องการของผู้บริโภคที่มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพสังคม ในแต่ละปีเกษตรจะเผชิญสภาวะผลผลิตล้นตลาด ทำให้ขายผลผลิตได้ในราคาที่ต่ำ หรือถูกกดราคารับซื้อจากพ่อค้าคนกลาง รวมไปถึงปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง หรือน้ำท่วม ซึ่งในบางปีพื้นที่บางแห่งที่ประสบปัญหาภาวะน้ำท่วม เกษตรกรนั้นสูญเสียผลิตทั้งหมด และไม่สามารถเพราะปลูกได้ ความช่วยเหลือจากทางภาครัฐในการเยียวยาความเสียหายก็มิเพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ ทำให้เกษตรกรขาดทุนหรือไม่มีรายได้ในการดำรงชีพในปีนั้น ๆ และปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร เพราะการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรส่งจะผลกระทบเป็นอย่างมากต่อรายได้ของเกษตรกร เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ก็จะต้องเช่าที่ดินจากกลุ่มนายทุน ซึ่งหากเกษตรกรต้องการจะสร้างรายได้ให้มากขึ้นในแต่ละปี ก็จำเป็นจะต้องเช่าที่ดินมากขึ้น และราคาที่ดินที่สูงขึ้น ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงมากขึ้นไปด้วย หากเจอภาวะความเสี่ยงจากดินฟ้าอากาศและไม่ความไม่แน่นอนของราคาผลผลิต เกษตรกรก็จะเผชิญภาระหนี้สินที่ไม่สามารถชำระคืนได้ รวมไปถึงเกษตรกรที่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง หากเจอภาระทางหนี้สินที่รุมเร้า ก็ต้องนำที่ดินของตนขายให้กลุ่มนายทุนในราคาที่ต่ำและเช่าที่ดินของตนเองทำกิน ซึ่งก็วนกลับไปที่ปัญหาเช่าที่ดินและต้นทุนการผลิตสูง และปัญหาหนี้สินสืบเนื่องไปอีก ส่งผลกระทบมาแล้วกับเกษตรกรจากรุ่นสู่รุ่น[137] แม้กระทั่งในปัจจุบัน สภาเกษตรกรได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่เกษตรกรก็ยังมิอาจหลุดพ้นจากสภาวะปัญหา หรือจากวังวนภาระหนี้สินและปัญหาการขาดไร้ที่ดินทำกิน ดังนี้ แม้ว่ารัฐบาลจะมีการจัดตั้งสภาเกษตรกรขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรก็ตาม แต่หากสภาเกษตรกรมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนและปกปักษ์รักษาหลักสิทธิเกษตรกรทั้งสี่ประการอันที่จะรับรองและคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรได้ ก็มิอาจกล่าวได้ว่า สภาเกษตรกรนั้นเป็นสภาเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

4.2.2 วิเคราะห์และแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ

จากบทบัญญัติมาตรา 84 (8) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 จะได้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงเจตนารมณ์ในการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่เปรียบเสมือนกับตัวแทนของภาคเกษตรกรในการเป็นกระบอกเสียงของเกษตรกรเพื่อสะท้อนปัญหาให้รัฐบาลรับทราบ ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้ว่า เกษตรกรย่อมคาดหวังให้สภาเกษตรกรเป็นหน่วยงานที่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

---

[137]**มูลนิธิชีวิตไท**, ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก http://www.landactionthai.org

ได้อย่างครอบคลุม หน้าที่ในการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นย่อมต้องหลากหลายและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน พื้นที่ส่วนใหญ่ของเกษตรกรเป็นที่ดินเช่าโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือ หรือที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหน่วยงานที่ต้องมีการประสานงานร่วมกันคือ กรมที่ดิน เป็นต้น แต่จากการดำเนินงานของสภาเกษตรนั้นยังขาดการบูรณาการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เป็นรูปธรรม สิ่งเหล่านี้จึงเกิดเป็นผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของเกษตรกรที่มีต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ นอกจากนี้บทบาทที่สำคัญของสภาเกษตรกรแห่งชาติอีกอย่างหนึ่ง คือการจัดทำแผนแม่บทของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของสภาเกษตรแห่งชาติ เพราะเป็นการจัดทำแผนแม่บทที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในภาคเกษตรกรรมโดยเชื่อมโยงกับแผนแม่บทของจังหวัด แต่ทว่ากลับมิได้มีบทบาทชัดเจนมากนัก เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 มาตรา 42 กำหนดให้เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทเสร็จแล้วให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์และกลั่นกรอง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผล การพิจารณาหรือผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ ดังนี้จะเห็นได้ว่า บทกฎหมายมีการกำหนดกรอบเวลาเพียงแต่ในการพิจารณาแผนแม่บทของนายกรัฐมนตรีภายใน 30 วันก่อนจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เป็นมาตรการให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท หรือกรอบระยะเวลาในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทของประเทศญี่ปุ่น (Council of Food, Agriculture and Rural Area Policies) ซึ่งเป็นสภาที่ก่อตั้งหลังจากสมาคมเกษตรกรแห่งชาติล่มสลายเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผู้วิจัยพบว่า สภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและเจรจาในเรื่องปัจจัยต่าง ๆที่มีความสำคัญต่อการใช้กฎหมายทางการเกษตร เพื่อให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง หรือรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายนี้และกฎระเบียบอื่น ๆ นอกจากนี้สภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทอาจเสนอความเห็นของสภาต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง หรือรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับงานของสภาที่ได้รับมอบหมาย แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็มีเปิดช่องว่างให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการออกคำสั่งใด ๆ ได้อีกด้วย

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) พบว่าสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นมีบทบาทความรับผิดชอบในการวางแผนและพัฒนาด้าน

การเกษตร ป่าไม้ ประมง และปศุสัตว์ และความมั่นคงทางอาหารของประเทศ รวมถึงด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์และพันธ์พืช เป็นต้น รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาระบบเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชนบทโดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นจะปรากฏอยู่ในกฎหมายสภาเกษตรกรแห่งชาติ มาตรา 4 ดังนี้

1. ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของเกษตรกร ควบคุมเกษตรกรให้ดำเนินตามกฎและข้อบังคับ

2. ให้คำปรึกษาต่อการพัฒนาที่ดินและการอนุรักษ์น้ำในฟาร์ม รวมถึงการอนุรักษ์ดิน น้ำ และการปลูกป่า

3. เผยแพร่พันธุ์พืชเมล็ดและการผสมพันธุ์พืช

4. ให้ความช่วยเหลือในการสร้างและจำลองเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร การเพิ่มสายพันธุ์ใหม่ และการเพิ่มการจัดการพื้นที่ฟาร์มอย่างเป็นสัดส่วน

5. การจัดสรรรางวัล ความช่วยเหลือและการชักจูงสร้างแรงบันดาลใจต่อการขยายทางการเกษตร และการจัดฝึกความรู้ เพื่อให้ได้ผลผลิต

6. การกระจายและการเพิ่มพูนด้านประสิทธิภาพของเครื่องจักรและประสิทธิภาพของการจ้างงาน

7. ชี้แนะและช่วยเหลือเพื่อให้เกิดกระบวนการร่วมกันภายในกลุ่ม การปฏิบัติตามอำนาจการพัฒนาฟาร์มและการจัดสรรฟาร์มโดยทั่วไป

8. ส่งเสริมการตลาด การขนส่ง การจัดเก็บ กระบวนการ การผลิต การส่งออกและนำเข้าผลิตภัณฑ์การเกษตรและการจัดเก็บสต็อกสินค้า การบริการและการจัดการด้านการขายส่งและขายปลีก

9. ส่งเสริมการส่งออก นำเข้า กระบวนการ การผลิต การจัดหมวดหมู่และการขายสินค้าที่เป็นผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและการจัดเก็บเพื่อขายและเพื่อความต้องการทางการตลาดของสมาชิกเกษตรกร

10. ส่งเสริมประโยชน์จากสถานที่เก็บผลิตผลทางการเกษตรและการขับเคลื่อนด้านธุรกิจสำหรับสมาชิกเกษตรกร

11. ส่งเสริมด้านการเงินธุรกิจแก่สมาชิกเกษตรกร

12. ช่วยเหลือและจัดการด้านประกันธุรกิจการเกษตร

13. ช่วยเหลือเกษตรกรด้านประกันทางการเกษตรของสมาชิก

14. พัฒนาความร่วมมือกับชุมชนและการบริการด้านธุรกิจในสังคม

15. เผยแพร่สินค้าทางการเกษตรของชุมชนและด้านการผลิต

16. เผยแพร่วัฒนธรรมพื้นบ้าน ยาและบริการสุขภาพ ทั้งสวัสดิการและการรักษาพยาบาล

17. เพิ่มพูนประโยชน์จากการใช้สอยภายในพื้นที่ทางการเกษตร

18. ป้องกัน ควบคุมจัดการและเยียวยาการเกิดหายนะทางการเกษตร

19. ดำเนินตามนโยบาลรัฐบาลและยอมรับการเรียกร้องจากหน่วยงานรัฐบาล ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อการดูแลเกษตรกร

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียพบว่า สหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

2. ส่งเสริมและผลักดันอุตสาหกรรมในชนบท และให้เกษตรกรในการกำหนดนโยบายระดับชาติของรัฐบาล

3. เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมในชนบท

4. ประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น มลรัฐ ประเทศ และนานาประเทศ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ภายใต้บทบัญญัติแห่งธรรมนูญของสหพันธ์นั้น สหพันธ์มิอาจดำเนินธุรกิจใด ๆ ได้

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ผู้วิจัยพบว่า การกำหนดนโยบายเกษตรร่วมนั้นเป็นไปโดยวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตร โดยพัฒนาการเกษตรและสนับสนุนความก้าวหน้าในเทคโนโลยีการเกษตร

2. ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีเพื่อเกษตรกร

3. ทำให้ตลาดสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพมั่นคง

4. ทำให้อาหารมีปริมาณเพียงพอสำหรับผู้บริโภค

5. ทำให้สินค้าเกษตรมีราคาเป็นธรรมสำหรับผู้บริโภค[138]

โดยจุดประสงค์เหล่านี้ล้วนเป็นไปในนัยยะเพื่อทางเศรษฐกิจและสังคม แล้วยังมีเป้าหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ผลิตและผู้บริโภคให้มีความสมดุลกัน

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่จากองค์กรทางการเกษตรทั้งสี่ประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า สภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทยมีส่วนคล้ายคลึงกับสภาแห่งอาหารการเกษตรและชนบทของประเทศญี่ปุ่นในส่วนที่เป็นสภารูปแบบสภาให้คำปรึกษาในการดำเนินงานแก่คณะรัฐมนตรี แต่ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆในการสนับสนุนการเกษตรอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งต่างกับสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่มีบทบาทความ

---

[138]Treaty of Rome ARTICLE 39

รับผิดชอบอย่างชัดเจนในการวางแผนและพัฒนาด้านการเกษตร โดยอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นจะเห็นได้ชัดว่ามีรากฐานมาจากการดำเนินนโยบายไปในทางปกป้องและรักษาผลประโยชน์ให้กับเกษตรกร พร้อมกับพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของเกษตรกรไปพร้อมกัน ประกอบกับการดำเนินการของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นมีการประสานงานความร่วมมือกับสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) จึงทำให้มีการวางแผนการดำเนินการที่นำไปปฏิบัติได้จริงภายใต้ความร่วมมือของทั้งสองหน่วยงานนอกจากนี้นโยบายหรือแผนการดำเนินการของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้น ยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิเกษตรกร โดยเฉพาะนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนกลายเป็นต้นแบบที่สำคัญของหลายประเทศในโลกรวมทั้งประเทศไทยด้วย รวมถึงเน้นในส่วนการพัฒนาสถาบันเกษตรกรให้มีการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการขายผลผลิต และปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ การสร้างความเชื่อมั่นในกับเกษตรกรในการกำหนดปฏิทินว่าในแต่ละปีเกษตรกรควรจะปลูกพืชผลชนิดใดจึงจะไม่ประสบปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ซึ่งจะแตกต่างจากของประเทศไทยที่เน้นในส่วนนโยบายประกันราคาวิธีการประกันราคาและรับจำนำ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าที่จะมองภาพรวมของประเทศในการวางแผนระยะยาว จึงส่งผลให้การเกษตรของไทยไม่อาจพัฒนาได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลีย ผู้วิจัยพบว่าอำนาจหน้าที่ของสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียค่อนข้างจะกว้าง ครอบคลุมในเกือบทุกด้าน และช่วยเหลือเกษตรทั่วทั้งเครือรัฐออสเตรเลีย โดยมีบทบาทในการสนับสนุน และเสนอนโยบายการเกษตรแก่ภาครัฐ นอกจากนี้ยังขยายบทบาทความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงานในประเด็นปัญหาที่เป็นวาระระดับชาติ เป็นต้น โดยองค์กรจะอาศัยการเจรจาต่อรองประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สถาบันการเมือง หน่วยงานรัฐบาล หรือบุคคลอื่น ๆ รวมไปถึงภาคเอกชน นอกจากนี้ยังบทบาทครอบคลุมไปถึงกิจกรรมระหว่างประเทศอีกด้วย

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวแบ่งได้เป็นสองข้อดังนี้

1. ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

สภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทยมีบทบาทเป็นเพียงแค่สภาที่ปรึกษา ไร้ซึ่งอำนาจในการดำเนินการตัดสินใจใด ๆ นอกจากเสนอนโยบายให้กับคณะรัฐมนตรี และจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการเกษตรเท่านั้น ไม่อาจดำเนินนโยบายในเชิงรุกที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน ดังเช่น สภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่มีการดำเนินนโยบายที่นำไปปฏิบัติได้จริงโดยการทำงานประสานความร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการบูรณาการความรู้ความร่วมมือกันโดยเน้นไปในทางปกป้องและรักษาผลประโยชน์ให้กับเกษตรกร พร้อมกับพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพ

ของเกษตรกร หรือสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลียในเรื่องการขยายบทบาทความช่วยเหลือในการเจรจาประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ

ดังนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น ควรจะต้องมีการเพิ่มบทบาทและอำนาจตัดสินใจไม่ให้จำกัดอยู่เพียงให้เป็นแค่สภาที่ปรึกษาเท่านั้น แต่ควรจะมีกลไกหรือแนวทางการให้ผู้แทนสภาเกษตรกรแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือเสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตรทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เช่น การให้ผู้แทนสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาด้านการเกษตร เพื่อให้การกำหนดกรอบนโยบายด้านการเกษตรของรัฐบาลมีความเชื่อมโยงกันทางสภาเกษตรกรแห่งชาติผ่านทางกฎหมาย และเพื่อส่งเสริมให้นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. ปัญหาในการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการเกษตร

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 มาตรา 42 กำหนดให้เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทเสร็จแล้วให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์และกลั่นกรอง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผล การพิจารณาหรือผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ แต่ทว่าบทกฎหมายมีการกำหนดกรอบเวลาเพียงแต่ในการพิจารณาแผนแม่บทของนายกรัฐมนตรีภายใน 30 วันก่อนจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เป็นมาตรการให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท หรือกรอบระยะเวลาในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท

ดังนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการเกษตรนั้น การจัดทำแผนแม่บทดังกล่าวควรจะทำควบคู่กับการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ เช่น ราคาผลผลิต การดำเนินงานการลงทุนในโครงการของรัฐ รวมถึงเน้นในเรื่องบทบาทของสิทธิเกษตรกรเป็นรากฐานเพื่อการคุ้มครองสิทธิให้ได้รับประโยชน์สูงสุด ในด้านการดำเนินการควรจะมีการวางกรอบระยะเวลาในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท เช่น ต้องดำเนินการภายใน 30 วัน และการดำเนินการในเรื่องเฉพาะหน้าภายในเวลาที่กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที และในกรณีที่แผนแม่บทซึ่งสภาเกษตรกรแห่งชาติได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว หากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติได้ ควรที่จะต้องออกมาชี้แจงถึงการไม่อาจปฏิบัติตามแผนแม่บทดังกล่าว

3. ปัญหาสิทธิบางประการของเกษตรกร

ปัญหาสิทธิเกษตรกรเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ถูกละเลย ทั้งที่สิทธิเกษตรกรเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องใช้ในการวางรากฐานบทบาทของสภาเกษตรกรเพื่อเป็นแนวทางในการปกปักษ์พิทักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรอันพึ่งควรจะได้รับ และเป็นหลักประกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่จากการศึกษาพบว่า สิทธิเกษตรกรนั้นไม่ได้รับการกล่าวถึงมากนักในบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดทำแผนพัฒนา การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่ไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ดังนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิบางประการของเกษตรกร คือต้องมีการส่งเสริมสิทธิเกษตรกรให้มีแนวทางที่ชัดเจน อาทิ เพิ่มบทบาทในการขจัดการผูกขาดของนายทุนหรือกลุ่มพ่อค้า คนกลาง โดยการจัดทำแผนพัฒนาร่วมกันกับหน่วยงานตั้งแต่ในระดับจังหวัด ประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับกระทรวงอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับเกษตรกร

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิของเกษตรกรไทยนั้นมีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การชุมนุมเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล แต่ผลของการเรียกร้องก็มักจะไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไม่สำเร็จแบบยั่งยืน เห็นได้ชัดจากการชุมนุมของเกษตรกรที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆในทุก ๆ ปี[139]และมีแนวโน้มจะเกิดปัญหามากขึ้นต่อไป ดังนั้นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอย่างยั่งยืนก็คือการจัดตั้งองค์กรระดับชาติของเกษตรกรเพื่อพิทักษ์สิทธิของเกษตรกร จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรเพื่อเกษตรกร โดยมาตรา 84 (8) ได้บัญญัติให้รัฐคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุดรวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร และต่อมาในปี พ.ศ.2553 สภาเกษตรกรแห่งชาติก็ถือกำเนิดขึ้นภายใต้ความหวังของเกษตรกรไทยที่จะให้สภาเกษตรกรแห่งชาตินี้เป็นกระบอกเสียงให้รัฐบาลได้ทราบถึงปัญหาของตนปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาให้รัฐบาลรับทราบปัญหา และความต้องการของเกษตรกร การจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติจึงถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีให้เกษตรกรได้มีการรวมตัวกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อลดความขัดแย้งและเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งโดยการสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกรกับกลุ่มนายทุน

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมาของสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ในปัจจุบันเกษตรกรก็ยังมิอาจหลุดพ้นจากสภาวะปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านหนี้สิน ทำการขาดไร้ที่ดินทำกิน ผลผลิตตกต่ำ การถูกกดราคารับซื้อจากพ่อค้าคนกลาง ผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายมหาชน สิทธิเกษตรกร และกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรเพื่อ

---

[139]ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, “เกษตรกรต้องช่วงชิงสภาเกษตรกรแห่งชาติมาเป็นของตนเอง,” **ประชาไท**.

การเกษตรของต่างประเทศคือ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เครือรัฐออสเตรเลีย และนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ผู้วิจัยจึงขอสรุปผลการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 ปัญหาหลัก คือ

5.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างการได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของสภาเกษตรกรแห่งชาติของไทยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับจังหวัด โดยสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาติประกอบไปด้วย ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด มีจำนวน 76 คน เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง, สมาชิกซึ่งเลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านต่าง ๆ จำนวน 16 คน โดยกระจายตามความสำคัญและครอบคลุมสาขาอาชีพเกษตรกรรมในแต่ละด้านและต้องเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านเกษตรกรรมจำนวน 7 คน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละ 1 คน ส่วนสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดนั้นประกอบไปด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 16 คน และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรม จำนวน 5 คน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์และด้านประมง อย่างน้อยด้านละ 1 คน เมื่อทว่าการได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกรนั้นกลับมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กล่าวคือ มีการแทรกแซงจากทางการเมืองและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ระบบการคัดเลือกสมาชิกที่กำหนดให้คัดเลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านต่าง ๆ โดยจะต้องเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาวิชาชีพทางการเกษตรนั้น เป็นการกำหนดคุณสมบัติที่ปิดกั้นโอกาสของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยและกลุ่มองค์กรทางเกษตรกรอื่น ๆที่ไม่ได้จดทะเบียนกับหน่วยงานราชการ เพราะสมาชิกขององค์กรทางเกษตรกรที่ลงทะเบียนกับทางราชการโดยมากมักเป็นเกษตรกรรายใหญ่ที่มีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการ และภาครัฐได้มีการกำกับดูแลรวมถึงมีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นบอกกล่าวถึงปัญหาอยู่แล้ว การคัดเลือกสมาชิกโดยจำกัดอยู่แต่เฉพาะสมาชิกองค์กรเกษตรกรจึงเป็นการได้มาเฉพาะเกษตรกรรายใหญ่ เกษตรรายย่อยไม่อาจมีบทบาทในสภาเกษตรกรแห่งชาติได้

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่าโครงสร้างในส่วนของสภาเกษตรกรของประเทศไทยที่มีอยู่ 2 ระดับ คือระดับจังหวัดและระดับชาติ ซึ่งสภาเกษตรกรจังหวัดและสภาเกษตรกรแห่งชาติทั้งสองหน่วยงานนั้นมีลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานที่เป็นทางการ จึงมีการขับเคลื่อนดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง แต่ทว่ามีเพียงสภาเกษตรกรแห่งชาติเท่านั้นที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ส่วนสภาเกษตรกรจังหวัดมีเพียง

สถานะเป็นหน่วยงานราชการเท่านั้น จึงส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปโดยขาดความอิสระในการบริหารงบประมาณและไม่มีความคล่องตัวในการบริการจัดการองค์กร รวมทั้งไม่สามารถรับเงินอุดหนุน หรืองบประมาณสนับสนุนจากหน่วยราชการ อื่นหรือภาคเอกชนได้ นอกจากนี้โครงสร้างของระดับอำเภอนั้นมิได้เป็นโครงสร้างที่เป็นทางการ การเชื่อมโยงกับระดับอำเภอจึงมิอาจดำเนินการได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศพบว่า สมาคมเกษตรกรแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น และสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีการแบ่งโครงสร้างอย่างเป็นทางการออกเป็นสามระดับ คือระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ทำให้เกษตรกรเข้าถึงสภาในแต่ละพื้นที่ได้ง่าย ส่งผลให้การวางแผนในการดำเนินการมาจากการบอกกล่าวของเกษตรกรอย่างแท้จริงและถูกส่งผ่านต่อไปยังระดับจังหวัด และระดับชาติ ส่วนโครงสร้างของสหพันธ์เกษตรกรของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น มีการแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ การดำเนินการตัดสินใจ หรือดำเนินนโยบายใด ๆ ของสหพันธ์เกษตรกรของเครือรัฐออสเตรเลีย จะต้องได้รับการยอมรับจากสมาชิกผู้แทนของมลรัฐ และจากองค์กรอื่น ๆ ในด้านเกษตรกรรม นอกจากนี้โครงสร้างของสหพันธ์นั้นยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจต่าง ๆ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาที่สำคัญแก่ภาคการเกษตรเฉพาะด้าน

5.1.2 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติพบว่า สภาเกษตรกรแห่งชาติที่ผ่านมานั้นมิอาจทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ที่จัดตั้งแต่อย่างใด กล่าวคือ สภาเกษตรกรแห่งชาติมิอาจเป็นองค์กรขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาด้านการเกษตร หรือเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ หรือดำเนินการคุ้มครองเกษตรกรได้อย่างเต็มที่ เกษตรกรยังคงถูกละเลยและเผชิญกับสภาวะปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมจากกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มนักธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติไว้ในรูปแบบของสภาที่ปรึกษา มีหน้าที่หลักในการให้ความเห็นทางนโยบายที่ไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายกับคณะรัฐมนตรี อาจจะมีผลเป็นเพียงในการชั่งน้ำหนักในการตัดสินใจทางการเมือง อีกทั้ง การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรนั้นค่อนข้างกว้างแต่ก็เป็นลักษณะของอำนาจหน้าที่ในการนำเสนอนโยบายต่าง ๆให้กับรัฐบาลและการประสานงานบูรณาการกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในนโยบายเชิงรุกที่ก่อให้เกิดรูปธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งกรณีดังกล่าว เห็นได้อย่างชัดแจ้งคือการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมซึ่ง พระราชบัญญัติสภาเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ให้อำนาจสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้จัดทำแผน โดยกำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้จัดทำแผนแม่บทให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง

เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน[140] และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผล การพิจารณาหรือผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ[141] ก็ตาม แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เป็นบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการ หรือกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนแม่บทที่นำเสนอ รวมถึงไม่มีข้อผูกมัดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการต้องปฏิบัติตามมติของแผนแม่บทที่สภาเกษตรกรแห่งชาตินำเสนอแต่อย่างใด

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศพบว่า สภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีบทบาทความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในการวางแผนและพัฒนาด้านการเกษตร โดยอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นจะเห็นได้ชัดว่ามีรากฐานมาจากการดำเนินนโยบายไปในทางปกป้องและรักษาผลประโยชน์ให้กับเกษตรกร พร้อมกับพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของเกษตรกรไปพร้อมกัน ประกอบกับการดำเนินการของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นมีการประสานงานความร่วมมือกับกระทรวงการเกษตรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) จึงทำให้มีการวางแผนการดำเนินการที่นำไปปฏิบัติได้จริงภายใต้ความร่วมมือของทั้งสองหน่วยงาน นอกจากนี้นโยบายหรือแผนการดำเนินการของสภาเกษตรกรของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้น ยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิเกษตรกร รวมถึงเน้นในส่วนการพัฒนาสถาบันเกษตรกรให้มีการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการเจรจา

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างการได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร

จากการศึกษาถึงประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการได้มาของสมาชิกของสภาเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 แล้ว ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางเพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆให้ดียิ่งขึ้นดังนี้

1. ควรแก้ไขหลักเกณฑ์เรื่องโครงสร้างของสภาเกษตรกรให้แบ่งเป็น 3 ระดับ คือระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับเกษตรรายย่อย และเกษตรกรในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น ประกอบกับหากมีการจัดตั้งสภาเกษตรกรในระดับอำเภอที่เป็นหน่วยงานที่เป็นทางการ จะช่วย

---

[140]มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

[141]มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553

ให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ และให้อำนาจสภาเกษตรกรจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการองค์กรและบริหารจัดการภายในจังหวัดได้เองอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถขอรับเงินอุดหนุน หรืองบประมาณสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่นหรือภาคเอกชนได้

2. ควรแก้ไขวิธีการได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ให้มีความเป็นอิสระในการเลือกตั้งสมาชิก ป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มนักการเมืองหรือนักธุรกิจ และควรเปิดโอหาสให้เกษตรกรมีสิทธิเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิได้อย่างอิสระ โดยไม่จำต้องเป็นสมาชิกในองค์กรเกษตรกรที่จะทะเบียนกับหน่วยงานราชการเท่านั้น รวมถึงเปิดโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น เช่น จัดตั้งสมัชชาเกษตรกรเข้ามาเสริมในระดับต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องชนะการคัดเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรอย่างเป็นทางการ

3. ควรเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารจัดการสภาเกษตรกรทั้งในระดับชาติ และในระดับจังหวัด โดยเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกสมาชิกของสภา รวมไปถึงการรับฟังความคิดเห็นในการดำเนินนโยบาย หรือการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการเกษตร

5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสิทธิเกษตรกรบางประการ

1. ตามกรอบอำนาจแห่งมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ และการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 12 ผู้วิจัยเห็นควรว่า ควรจะมีกลไกหรือแนวทางการให้ผู้แทนสภาเกษตรกรแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือเสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตรทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เช่น การให้ผู้แทนสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาด้านการเกษตร เพื่อให้การกำหนดกรอบนโยบายด้านการเกษตรของรัฐบาลมีความเชื่อมโยงกันทางสภาเกษตรกรแห่งชาติผ่านทางกฎหมาย และเพื่อส่งเสริมให้นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. ควรมีการแก้ไขการกำหนดมาตรการอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและการติดตามการดำเนินการตามแผนแม่บทนั้น เนื่องจากตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้วให้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอเพื่อเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ ผู้วิจัยเห็นควรว่า ควรจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นกรอบระยะเวลาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีต้อง

ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท อาทิ ต้องดำเนินการภายใน 30 วัน และการดำเนินการในเรื่องเฉพาะหน้าภายในเวลาที่กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที และในกรณีที่แผนแม่บทซึ่งสภาเกษตรกรแห่งชาติได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว หากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติได้ ควรที่จะต้องออกมาชี้แจงถึงการไม่อาจปฏิบัติตามแผนแม่บทดังกล่าว

3. ควรมีการส่งเสริมสิทธิเกษตรกรให้มีแนวทางที่ชัดเจน อาทิ เพิ่มบทบาทในการขจัดการผูกขาดของนายทุนหรือกลุ่มพ่อค้า คนกลาง โดยการจัดทำแผนพัฒนาร่วมกันกับหน่วยงานตั้งแต่ในระดับจังหวัด ประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับกระทรวงอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับเกษตรกร

บรรณานุกรม

กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. **หลักกฎหมายบุคคล.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. **ชุมชนนิยม : ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย.** กรุงเทพฯ: ซัคเซสมีเดีย, 2544.

จรัญ โฆษณานันท์. **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2545.

จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ. **โครงการศึกษาผลกระทบการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร**. กรุงเทพฯ: สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2551.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. **การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบทในการบริหารงานพัฒนาชนบท.** กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2527.

ชนภัทร วินยาวัฒน์. **ข้อพิจารณาของไทยในด้านทรัพยากรพันธุกรรมพืชสำหรับการเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

ชวลิต ฉุยตระกูล. **การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ และคณะ. **งานวิจัยไทบ้านเกษตรพันธสัญญา ฉบับสมบูรณ์ โครงการเครือข่ายวิชาการเพื่อความเข้มแข็งของเกษตรกรในระบบพันธสัญญา.** รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2555.

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์. เกษตรกรต้องช่วงชิงสภาเกษตรกรแห่งชาติมาเป็นของตนเอง. **ประชาไท.** (20 พฤษภาคม 2552).

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์. **สิทธิเกษตรกร" (Farmers' Rights) สิ่งที่ขาดหายไปจาก ร่าง พ.ร.บ.สภาการเกษตรกรฯ**. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก http://www.apecthai.org/index .php. . . AF.html

ไทยรัฐออนไลน์. ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก http://www.thairath.co.th

ธงชัย สันติวงษ์. **การบริหารงานบุคคล**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ม.ป.ป.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. **การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณี ตัวอย่าง**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2546.

นันทพล กาญจนวัฒน์. **แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา.** กรุงเทพฯ: ศักดิโสภณการพิมพ์, 2527.

บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร. สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไทย. **วารสารนิติสังคมศาสตร์.** 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555): 76-93.

ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ปรีดาเทพ บุนนาค. **มรดกร่วมกันของมนุษยชาติ: หลักการและข้อจำกัดในทางปฏิบัติ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี. **หลักการจัดองค์กรและการจัดการ.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533.

พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดิ์. **สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล. **เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจในประเทศไทย กรณีศึกษา: บทบาทของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในการเจรจาข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก http://www.med.cmu.ac.th/research/ethics/doc/pvpact_2542.pdf

มติชนออนไลน์. ชาวนาปิดถนนกดดัน รบ. หลังไม่อนุมัต 1.8 หมื่นล้านสางหนี้ ‘มาร์ค’ ต่อรองขอเจรจาแบงก์ชะลอคดีไว้ก่อน. (10 กุมภาพันธ์ 2552). ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?new sid=1234271865

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **การจัดระเบียบชุมชนและการพัฒนา.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547

มูลนิธิชีวิตไท. ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก http://www.landactionthai.org

ราชกิจจานุเบกษา. 65, 14 (9 มีนาคม 2491).

วรชัย แสนสิริ. กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรรูปแบบใด จึงจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง. **วารสารจุลนิติ.** 7, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2553).

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. **การพัฒนาชนบทไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

วาทิศ โสตถิพันธุ์. Legal Pluralism ในประเทศแคนาดา: กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการประมงของชนพื้นเมือง. **วารสารนิติสังคมศาสตร์**. 3, 1 (2548).

วิกรม กรมดิษฐ์. **มองเศรษฐกิจไต้หวัน ย้อนมองเศรษฐกิจไทย.** ค้นวันที่ 5 มกราคม 2559 จาก http://www.dailynews.co.th

วิฑรูย์ เลี่ยนจำรูญ และคณะ. **สิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษย์ชนแห่งชาติ, 2548.

วิสาห์ พูลศิริรัตน์. **บทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมในคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.).** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ศักดิ์ณรงค์ มงคล. **ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ศิริอร ขันธหัตถ์. **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพฯ: อักษรบัณฑิต, 2536.

สมคิด บางโม. **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์, ม.ป.ป.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.** รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547.

สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง-หลักทั่วไป ความรู้กฎหมายทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

สมลักษณา ไชยเสริฐ. ก**ารพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจนครบาล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2549.

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต. **แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชมชนเมืองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2534.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. **สถานการณ์ภาวะหนี้สินครัวเรือนเกษตรในปัจจุบัน.** ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=17495&filename=index

สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ. ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2558 จาก http://www.nfc.or.th/index.php/faq-1/faq-search/418-2012-10-03-08-15-39/148-2012-10-03-08-18-11

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงษ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี**. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี.** กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี.** กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551.

สิริพัฒน์ ลาภจิตร. **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชน ในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. **ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.

สุวิทย์ ธีรศาศวัต. **ประวัติศาสตร์เทคโนโลยีการเกษตร: วิวัฒนาการและผลกระทบของเทคโนโลยีการเกษตรจากสมัยสุโขทัยถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.** กรุงเทพฯ: มติชน, 2548.

เสน่ห์ จามริก. **สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549.

หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: ประกายพรึก, 2538.

อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. **การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคม และวัฒนธรรมไทย.** กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภาการพิมพ์, 2527.

อนุภาพ ถิรลาภ. **การวิเคราะห์เชิงสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

อมร จันทรสมบูรณ์. **ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ) ในครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

อานนท์ กาญจนพันธุ์. **การปรับโครงสร้างชนบทไทยกับปัญหาที่มองไม่เห็น.** เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553.

อานนท์ ภักดีวงศ์. **บทบาทของเกษตรกรกับกระบวนการนิติบัญญัติ**. ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2559 จาก https://www.scribd.com/doc/3678555 . . . A3

โอกุรา, ทาคาเอะ. **การเกษตรญี่ปุ่นจะอยู่รอดหรือไม่**. แปลโดย เจษฎา สิตานนท์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2537.

Andersen, Regine. **Farmer's' Rights in Norway: a Case Study.** Lysaker: The Fridtj of Nansens Institute, 2006.

Anith, Ramanna. **Farmers' Rights in India**: **a Case Study.** Lysaker: The Fridtj of Nansens Institute, 2006.

Austin, John quoted in Sethna, M. J. **Jurisprudence.** Bombay: Lakhani Book Depot, 1973.

Baslar, Kemal. **The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law.** Leiden: The Martinus Nijhoff, 1998.

Bjomastad, Svanhild-Isabelle. **Breakthrough for the South? an Analysis of the Recognition of Farmer' Rights in the International Treaty on Plant Generic Resources for Food and Agriculture** (Lakhani: The Fridtj of Nansen Institute (Fin), 2004.

Cohen, J. M. and Uphoff, N. T. **Rural Development Participation: Concept and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation.** New York: Cornell University, 1977.

Conroy, C. **The Greeting of Aid: Sustainable Live Hoods in Practice**. London: Earthscan, 1998.

Cullet, P. and Kolluru, R. Plant Variety Protection and Farmers' Rights. Towards a Broader Understanding. **Delhi Law Review.** 24 (2003): 41-59.

The Crucible, People Plant and Patent. Ottawa: International Development Research Centre, 1994.

Dotson, Floyd. Community. In **Encyclopedia Dictionary of Sociology.** 4th ed. N.p.: Dushkin Pub Group, 1991.

Erwin, William. **Participation Management, Concept Theory and Implementation**. Atlanta G.: Georgia State University, 1976.

European Commission. **The Common Agricultural Policy: a Story to be Continued.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Flippo, Edwin B. **Principle of Personnel Administration.** New York: McGraw-Hill, 1961.

Food and Agriculture Organization of United Nations. **Report of the Conference of FAO Twenty-fifth Session**, 11-29 November 1989, Rome, Retrieved May 1, 2016 from http://www.fao.org/docrep/x5588e/x5588e00.htm

Food and Agriculture Organization of United Nations. **Reprinted in International Undertaking on Plant Genetic Resource 1, step.** N.p.: Food and Agriculture Organization of United Nations, 1994.

Guildford. **Conn: Dushkin** อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. **ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย.** กรุงเทพฯ: ซัคเซสมีเดีย, 2544.

Holland. **Jirispurdence**. 13rd ed. N.p.: n.p., n.d. quoted in Sethna, M. J. **Jurisprudence.** Bombay: Lakhani Book Depot, 1973.

Johnston, Douglas. **Center for Asia Pacific Initiative.** Victoria: University of Victoria, 1995.

National Farmers' Federation. **Committees & Taskforces.** Retrieved December 29, 2015 from http://www.nff.org.au/committees.html

Muller, Manuel Ruiz. **Farmers' Rights in Peru: a Case Study.** Lysaker: The Fridtjof Nansen institute, 2006.

R., Pound. **Jurisprudence Vol. IV** quoted in Sethna, M. J. **Jurisprudence.** Bombay: Lakhani Book Depot, 1973.

Rajan, M. S. **Sovereignty over Natural Resources.** Michigan: Humanities Press, 1978

Ramanna, Anitha. **Farmers' Rights in India: a Case Study**. Retrieved July 31, 2016 from http://www.fni.no/pdf/FNI-R0606.pdf

Ran, Shoja. **Globalization and Contract Framing in India-Ad-vanteges and Problems**. N.p.: n.p., 2003.

Ravi, S. B. Realization of Farmers' Rights: Status and Key Issues. In **Informal International Consultation on Farmers' Rights**. 18-20 September 2007,

Lusaka, Zambia. Retrieved July 31, 2016 from http://www.fni.no/pdf/farmers_rights_lusaka_consultation_final_report.pdf

Sethna, M. J. **Jurisprudence.** Bombay: Lakhani Book Depot, 1973.

Singh, Sukhpal. Multi-National Corporations and Agricultural Development: A Study Of Contract Farming In The Indian Punjab. **Journal of International Development**. (2012).

Visser, B. and Louwaars, N. **Informal International Consultation on Farmers' Rights**. 18-20 September 2007. Lusaka, Zambia. Pp. 57-67.

United Nation. **Popular Participation in Decision Making for Development**. New York: United Nation Publication, 1981 อ้างถึงใน สิริพัฒน์ ลาภจิตร. **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชน ในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

WHO and UNICEF. **Report of the International on Primary Health Care.** New York: n.p., 1978.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวพิมพิกา เสลานนท์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2552