



บทที่ 1

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

สถาบันการเมือง (political institutions) ในระบอบประชาธิปไตย นั้นประกอบด้วยสถาบันหลายลักษณะ เช่น สถาบันที่เกี่ยวกับการเมืองโดยตรง ได้แก่ พรรคการเมือง นอกจากนี้ก็มีสถาบันที่เป็นรากฐานที่สำคัญอย่างยิ่งต่อพื้นฐานทางการเมือง ของแต่ละสังคม เช่น กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล กล่าวอีกนัยหนึ่งกลุ่มผลประโยชน์ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย จักรกลการเมืองภายใต้การปกครองระบอบนี้ จะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าขาด เสี่ยงซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และตัวประสาน กับพรรคการเมืองและสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคมความสำเร็จในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการณ์กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ที่สามารถแสดงบทบาททั้งในฐานะผู้เชื่อมและฐานะผู้ประสานได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์¹ กล่าวคือ บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์มีดังต่อไปนี้²

¹ แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิดบทบาทผู้สร้างและทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง" ใน สัตว์การเมือง, ธีรอนันต์ สมุทวณิช เศรษฐพร อุดรวิทย์ และ แสวง รัตนมงคลมาศ, บรรณาธิการ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 210.

² มนตรี เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม (2527) : 39-40. (อัสสัมชัญ)

1. กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างกลุ่มในระดับชาติกับระดับท้องถิ่น เพราะสำหรับประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มจะทำหน้าที่เชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งได้ดี ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและสนใจ ต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นกว่าที่กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีหน้าที่และบทบาททางการเมืองสูง

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีโอกาสทำหน้าที่ทางการเมืองได้เต็มที่ จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกัน ไป จะช่วยป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น ๆ หรือกระบวนการวางนโยบายแค่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบาย เสมอหน้ากันมากขึ้น

3. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่บ่อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหาหรือนโยบายที่สำคัญ และข้อมูลเหล่านี้ยังจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนได้รับความรู้ความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมืองด้วย กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะพยายามใช้ข้อมูลและสถิติในการชักจูงให้นักการเมือง ผู้บริหารและประชาชน เห็นคล้อยตาม เหตุผลที่เป็นจุดยืนของกลุ่ม

4. สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชน ในการนำความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย เพราะฉะนั้นกลุ่มที่มีการจัดองค์การ เป็นระเบียบมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงย่อมได้เปรียบกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดองค์การไม่ดีพอ

5. ในช่วงระหว่างการเลือกตั้งครั้งหนึ่งกับครั้งต่อไป อาจเกิดช่องว่างที่พรรคการเมืองไม่ได้ทำหน้าที่หรือไม่อาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ได้อย่างแท้จริง กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถทำหน้าที่แทนพรรคการเมืองในการ เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มที่ต้องการร้องเรียนต่อรัฐบาลได้ และในกรณีที่พรรคการเมืองมีความอ่อนแอ

กลุ่มผลประโยชน์อาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีกว่า

6. สำหรับประเทศที่สภานิติบัญญัติมีความสำคัญ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เสมือนสภานิติบัญญัติด้วย ในลักษณะที่ว่าจะพยายามนำความรู้ ความชำนาญของกลุ่มเข้าไปมีอิทธิพล การพิจารณาปัญหาที่ผ่านเข้ามาในสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ของสภา กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือสมาชิกสภานิติบัญญัติที่กลุ่มได้ช่วย เหลือในทางการเงินและในการสมัครเลือกตั้งค่านอื่น ๆ บทบาทหน้าที่ของกลุ่มในสภานิติบัญญัติในแง่นี้มีมากในสภาของ เกรซของสหรัฐอเมริกา

7. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้องกันมิให้รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ จะช่วย เป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งรัฐ ได้พยายามขยายบทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้น ในกิจกรรม เศรษฐกิจและสังคมในรูปของรัฐสวัสดิการ

8. กลุ่มผลประโยชน์ที่แข่งขันจะทำให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันประสิทธิภาพ เสรีภาพของประชาชนในการปกครองมิให้ถูกกลืนโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากรัฐ เอง หรือจากระบบ เศรษฐกิจและสังคม

9. ในแง่การพัฒนาการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ จะทำให้ประชาชน มีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ทำให้นำไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย เสรีนิยมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองมีหน้าที่สำคัญในการถ่ายทอดความต้องการหรือข้อ เกรี้ยวกร้างของประชาชนไปสู่ผู้บริหารและผู้วางนโยบายและเป็นกลไกสำคัญทางการปกครองและการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย เสรีนิยม

กลุ่มผลประโยชน์แม้ว่า เป็นเพียงสถาบันทางการเมืองขนาดเล็ก เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันอื่น แต่ด้วยความสำคัญในบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวจึงทำให้มีความสำคัญ

ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคม กลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไปแล้ว ก็มักจะมีกิจกรรมทางการเมืองและกิจการทางการเมืองนั้นก็ได้แก่³ ความพยายามที่จะ มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ แต่ละประเทศก็มีระบบกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups system) ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการเมือง การปกครองของประเทศนั้น ๆ รวมตลอดถึงสิ่งแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคม⁴ เช่น ถ้าเป็นระบบการเมืองแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยม กลุ่มผลประโยชน์ก็ไม่ได้ใคร่ มีบทบาทหรืออิทธิพลมากนัก เป็นที่ยอมรับกันว่าการที่เกิดกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เข้ม แข็งในสังคมหลาย ๆ กลุ่มจะมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความมั่นคงในการปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตย กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์จะมีการพัฒนาองค์การของตนให้เข้มแข็ง มีบทบาท อิทธิพลมากในการกำหนด นโยบายของประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทย เป็นประเทศกำลังพัฒนา (developing country) ซึ่งกำลังมีการขยายการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น อาทิเช่น อุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาล ขณะเดียวกันกิจการด้านเกษตรกรรมที่ด้อยได้รับการปรับปรุงและส่งเสริมให้ผล ผลิตด้านการเกษตรเพิ่มขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ในกรณีของอุตสาหกรรมอ้อยและ

³Graham Wootton, Interest-Groups (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1978), pp.1-2.

⁴จรรยา สุภาพ, "การวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง," ใน การเมืองและสังคม, ประมวล นันทิยกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 127.

น้ำตาลจำเป็นต้องอาศัยอ้อยเพื่อป้อนโรงงานในกระบวนการผลิตน้ำตาล ซึ่งส่งผลให้ประชาชนบางส่วนของประเทศไทยหันมาปลูกอ้อยมากขึ้น ทำให้อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศอีกประเภทหนึ่ง ผลผลิตจากอ้อยในรูปแบบน้ำตาลสามารถทำรายได้เข้าประเทศได้ปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมหาศาล แต่ถึงกระนั้นอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยตั้งแต่ปี 2480⁵ ซึ่งถือว่าเป็นปีเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนั้นยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลล้มลุกคลุกคลานตลอด 48 ปีเศษ

ในอดีตที่ผ่านมาชาวไร้อ้อยต้องทำงานหนัก แต่ชาวไร้อ้อยเองกลับพบอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ นานาในด้านการถูกเอารัดเอาเปรียบ ทั้งฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลและหัวหน้าไร้อ้อย เกษตรกรผู้ประกอบอาชีพทำไร้อ้อยไม่มีความเจริญก้าวหน้า ล้มลุกคลุกคลานตลอดมา ปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นกับชาวไร้อ้อยได้แก่ ปัญหาในด้านระบบการขนส่งอ้อย หนี้สินและที่สำคัญยิ่งคือ ปัญหาในเรื่องราคาอ้อย ซึ่งหาความมีเสถียรภาพไม่ได้ ชาวไร้อ้อยไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องราคาอ้อย แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะพยายามเอาใจใส่เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือไปจากพืชชนิดอื่น ๆ สถานการณ์ก็ยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างจะไม่ดีนัก และมีหลายครั้งของปัญหาอ้อยและน้ำตาลได้กลายเป็นเครื่องมือให้กับพรรคการเมืองสร้างฐานอำนาจแห่งตนขึ้นมา

ข้อจำกัดที่ทำให้รัฐบาลไม่อาจกำหนดกลไกสร้างกฎเกณฑ์เพื่อให้ราคาอ้อยมีเสถียรภาพได้นั้น เกิดขึ้นจากเหตุผล 3 ประการดังนี้⁶

⁵ สุรพล ดัน เรืองเทวี, "การขยายตัวของทุนนิยมเกษตรกรรม : ศึกษากฎเกณฑ์การผลิตการตลาดของอ้อยและน้ำตาลของไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 1(กรกฎาคม 2526): 47-75.

⁶ "อ้อย: การปฏิวัติที่จะถึง," ไทยแลนด์ธุรกิจฉบับพิเศษ 20(เมษายน 2527): 88-103.

ประการแรก ราคาอ้อยจะถูกกำหนดโดยราคาน้ำตาลโลก เนื่องจากการผลิตน้ำตาลของไทย 3 ใน 4 ส่วน ผลิตเพื่อการส่งออก

ประการที่สอง ปริมาณผลผลิตอ้อยในแต่ละปี ขึ้นอยู่กับธรรมชาติ เป็นตัวกำหนดสำคัญ หากปีใดฝนน้ำเอืออานวย ผลผลิตอ้อยสูง ราคาอ้อยก็จะต่ำ

ประการที่สาม มาตรการให้ความช่วยเหลือชาวไร่อ้อยให้รอดพ้นภาวะวิกฤตที่อาจเกิดขึ้น ในแต่ละปีของรัฐบาลนั้นยังขาดมาตรการที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ แม้แต่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2511 ที่เคยคิดกันว่าจะสามารถบรรเทาปัญหาอ้อยและน้ำตาลได้นั้นก็ยังไม่อาจเอื้อประโยชน์ได้เต็มที่

ในอีกที่ผ่านมา การค้าอ้อยระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน เป็นแบบต่างคนต่างขายกันเอง จนกระทั่งชาวไร่อ้อยผลิตอ้อยได้มากเกินความต้องการ ทางโรงงานจึงถือโอกาสกดราคาอ้อยได้ค้ำใจชอบ หากเป็นเช่นนี้แล้วชาวไร่อ้อยก็ไม่มีหลักประกันอะไรแน่นอนกับอาชีพปลูกอ้อย จึงได้มีการรวมตัวกันในปี 2507 ภายใต้การนำของหัวหน้าโคเวด้า การรวมตัวกันของชาวไร่นี้มีชื่อว่า "กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7" (ปี 2514 ได้จดทะเบียน เป็นสมาคมมีฐานะทางกฎหมาย เป็นนิติบุคคลใช้ชื่อว่า "สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7") จากความสำเร็จในการจัดตั้งและต่อรอง ทำให้ชาวไร่อ้อยในเขตอื่น ๆ มีการรวมตัวกันบ้างทั่วประเทศ ซึ่งต่อมาสมาคมชาวไร่อ้อย เขตต่าง ๆ ทั่วประเทศได้รวมตัวกันเป็น "สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" ขึ้นในปี 2516 ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (informal association) ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรชาวไร่อ้อยที่มีความเข้มแข็ง มีอำนาจต่อรองสูงในการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและ เป็นที่เชื่อถือของรัฐบาลตลอดมา สหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ ได้ดำเนินงานมาถึง พ.ศ. 2526 ก็เกิดความขัดแย้งภายในสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ มีสมาชิกชาวไร่อ้อยกลุ่มหนึ่งขอแยกตัวออกไป และจัดตั้งองค์กรชาวไร่อ้อยขึ้นใหม่ชื่อว่า ชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่อ้อย จำกัด โดยนายวิรัตน์ วัลลภ เป็นประธานชุมนุมฯ มีสมาชิกเป็นสหกรณ์การเกษตรประมาณ 43 สหกรณ์ มีปริมาณอ้อยรวมกันประมาณร้อยละ 9.7 เข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์เมื่อ 17 มิถุนายน 2526 ลาออกจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2527 นอกจากนี้

นายทองหยด จิตตรีระ อธิบดีรองนายกรัฐมนตรี ประกาศแยกตัวออกจากสหพันธ์ชาวไร่
 อ้อยฯ จัดตั้งเป็นสหสมาคมฯ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2527 ปัจจุบันประกอบด้วยสมาคม
 ชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สมาคมการเกษตรระยอง สมาคมสหพันธ์ชาวไร่
 อ้อยภาคเหนือ สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันตก มีปริมาณอ้อยในความรับผิดชอบประมาณ
 ร้อยละ 20

ปัจจุบันสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ ประกอบด้วยสมาคมชาวไร่อ้อยทั่วประเทศ 10
 สมาคม ดังนี้⁷

1. สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เขต 7
2. สมาคมกลุ่มอาชีพการเกษตรชลบุรี
3. สมาคมกลุ่มชาวไร่ ประจวบคีรีขันธ์และ เพชรบุรี
4. สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 กำแพงเพชร
5. สมาคมชาวไร่อ้อยบุรีรัมย์
6. สมาคมชาวไร่อ้อยอุทัยธานี
7. สมาคมชาวไร่อ้อยขอนแก่น
8. สมาคมชาวไร่อ้อยสุพรรณบุรี
9. สมาคมชาวไร่อ้อยชัยภูมิ (ภาคอีสาน)
10. สมาคมส่งเสริมการเกษตรนครสวรรค์

⁷ "รายงานคณะกรรมการสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย," วารสารสหพันธ์
ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย 1(ตุลาคม 2527) : 51-52.

นั้น เป็น เครื่องมือแสดงให้เห็นว่า บัดนี้ ชาวไร่ อ้อย ได้ ร่วม ตัว กัน ปกป้อง ผล ประโยชน์ ของ ตน แล้ว การ รวม ตัว กัน และ การ เคลื่อน ไท ของ ชาว ไร่ อ้อย ใน เวลา ต่อ มา โดย เฉพาะ ช่วง เวลา 3-4 ปี ข้าง นี้ เป็นการ ยืนยัน ให้ เห็น ว่า ชาว ไร่ อ้อย เป็น พลัง ผลัก คั้น ที่มี อิทธิพล ก่อน โฆษณา ของ รัฐบาล ใน เรื่อง อ้อย และ น้ำตาล และ มีความ เป็น ไป ได้ ที่ ภัย ของ ชาว ไร่ อ้อย จะ แก้ไข ได้ ด้วย ตัว ของ ชาว ไร่ อ้อย เอง โดย รวม ตัว กัน เป็น องค์ กร หนึ่ง เดียว คือ สหพันธ์ ชาว ไร่ อ้อย แห่ง ประเทศไทย เพื่อ เป็น ตัว แทน ของ สมาคมฯ สถาบันฯ และ ชาว ไร่ อ้อย ใน ประเทศไทย ในการ ปกป้อง คุ้มครอง ผล ประโยชน์ ของ ชาว ไร่ อ้อย ทั่ว ประเทศ ได้อย่าง ถูก ต้อง และ เป็น ธรรม

จน กระทั่ง ถึง ฤดู การ ผลิ ต 2525/2526 รัฐบาล โรงงาน อุตสาหกรรม น้ำตาล และ ชาว ไร่ อ้อย ได้ ร่วม กัน กำหนด หลัก เกณฑ์ ราคา อ้อย ขึ้น เรียกว่า ระเบียบ การ แบ่งปัน ผล ประโยชน์ 70:30 จุดมุ่งหมาย ของ ระเบียบ นี้ เพื่อ ปรึชญา พื้นฐาน ดังนี้

1. ความ เป็น อันหนึ่งอัน เดียว กัน ด้าน การ ผลิ ต ระหว่าง อ้อย และ น้ำตาล และ ระหว่าง โรงงาน น้ำตาล กับ ชาว ไร่ อ้อย
2. ความ เป็น อันหนึ่งอัน เดียว กัน ของ การ จัด จำหน่าย
3. ความ เป็น ธรรม ของ การ จัด แบ่ง ราย ได้ ซึ่ง ชาว ไร่ อ้อย และ โรงงาน น้ำตาล จะ ต้อง ร่วม กัน กำหนด สัดส่วน ส่วน ที่ เป็น ธรรม ดัง กล่าว ขึ้น

อาจ กล่าว ได้ ว่า เป็น นิ แห่ง ประวัติ ศาสตร์ ของ วงการ อ้อย และ อ้อย เป็น พิธี ประวัติ ศาสตร์ ที่ นำ ไปสู่ การ ปฏิวัติ ภาค เกษตรกรรม ให้ รุด หน้า อย่างไร ก็ ตาม ถึง แม้ ว่า

อำนาจ ประดิเส. "การกำหนดราคาอ้อยภายใต้ระเบียบการแบ่งผลประโยชน์ 70:30." ข่าวสารวงการน้ำตาล 49 (พฤษภาคม 2526), หน้า 10.

ระบบแบ่งปันประโยชน์ร้อยละ 70:30 ได้ดำเนินการตั้งแต่ปีปฏิทินการผลิต 2525/2526 เป็นต้นมา ปัญหาต่าง ๆ ที่คาดว่าจะน่าจะมีแนวโน้มกลับไม่เป็นที่คาดไว้เฉพาะส่วน หรือความรุนแรงยิ่งขึ้น สำหรับทางองค์กรของชาวไร่อ้อย สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ได้เข้าไปมีบทบาทในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในระบอบการแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 อย่างสูง จนกระทั่งได้พยายามผลักดันให้ทุกฝ่ายเข้าใจ เห็นใจ สามารถผ่านพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายออกมาใช้ได้ในปฏิทินการผลิต 2527/2528 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่วันที่ ๘ สิงหาคม 2527 เป็นต้นไป^๕ ในช่วงระยะเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่นี้ เข้าสู่สภาได้ เกิดกระแสต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่สูญเสียสิ่งที่ตนจะได้อีกไป เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้

ปัจจุบันปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชาวไร่อ้อยจึง เป็นเกษตรกรไทยในชนบท เป็นปัญหาที่สำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งปัญหาของชาวไร่อ้อยเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะชาวไร่อ้อยมีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ ปัญหาเรื่องราคาอ้อยซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของชาวไร่อ้อย แสดงความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองในระบบ 70:30 จะเห็นได้ว่าปัญหาทางเศรษฐกิจของชาวไร่อ้อยในอดีตที่ผ่านมา เป็นปัญหาที่สำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และนอกจากนี้แล้วยังส่งผลกระทบต่อการเมืองอีกด้วย ซึ่งรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบัน เห็นความสำคัญเร่งด่วนที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของชาวไร่อ้อย แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นองค์กรของชาวไร่อ้อย ในที่นี้หมายถึงสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย เข้าไปมีบทบาทในการแก้ปัญหาดังกล่าวของชาวไร่อ้อยในฐานะองค์กร

^๕ "ข่าวจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย," ตัวอักษร เลขาธิการสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย (23 สิงหาคม 2527).

ชาวไร่อ้อยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นที่น่าสังเกตุว่าถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งสหพันธ์ชาวไร่
อ้อยฯ มาเป็นเวลา 10 ปีเศษแล้ว เพื่อเป็นตัวแทนชาวไร่อ้อย แต่ชาวไร่อ้อยก็ยังคง
เอาโรคเอาเบียดเบียนและท้อที่ล้นก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาดังกล่าวมาจะเนื่องมาจากภาวะ
เป็นไปได้นั้นหนึ่งของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ ไม่มีความแข็งแกร่งที่จะปกป้องผลประโยชน์และ
แก้ปัญหาของชาวไร่อ้อยได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการ
ก่อเกิดของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย บนพื้นฐานเงื่อนไขทั้ง ๓ ข้าง คือ

1. เงื่อนไขทางระบบคิด คุณค่าและความเชื่อของสังคมไทย
2. เงื่อนไขทางผลประโยชน์และอำนาจ
3. เงื่อนไขทางสภาวะแวดล้อมทางการเมือง

ซึ่งปัจจัยทั้ง ๓ ข้างดังกล่าวนี้มีผลสำคัญต่อการกำหนดการรวมกลุ่มการต่อสู้ภายใน
กลุ่มการต่อสู้ภายในกลุ่ม การแตกแยกและการคงอยู่ของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
ไทยอย่างไร ทั้งนี้ผู้ภายได้ห้หลักการเบื้องต้นที่ว่าถ้าชาวไร่อ้อยสามารถรวมตัวกันได้
อย่างเข้มแข็งเท่าใด ย่อมจะสามารถรักษาผลประโยชน์ของตนได้เท่านั้น

ดังนั้นโครงการวิจัยนี้จึงมุ่งจะ เสนอข้อเท็จจริงและความคิด เห็น เกี่ยวกับความเป็น
มา ลักษณะการรวมตัว การต่อสู้ภายใน การแตกแยกและการคงอยู่ของสหพันธ์
ชาวไร่อ้อยฯ โดยผู้เขียนจะวิเคราะห์สหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ ในฐานะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์
ซึ่งเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล แต่การศึกษาที่จะ
ไม่ครอบคลุมไปถึงประเด็นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลักษณะของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ¹⁰

โรงงานน้ำตาลเป็นกิจการที่จำเป็นต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันต้องเงินทุน 200-300 ล้านบาทขึ้นไป เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่จะพบว่าการตลาดของสินค้าเช่นอ้อยจึงบิดโรงงานเหล่านี้เป็นหัวใจของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล รูปการแบบนี้เห็นได้ชัดอย่างยิ่งในกรณีของอ้อย และนั่นผู้ลงทุนในโรงงานน้ำตาลจะมั่นใจว่า โรงงานของตนนั้นมีวิญญูติยกับอ้อยสามารถป้อนเข้าเก็บอัตราความกำลังการผลิต และจะมั่นใจว่าชาวไร่อ้อยผลิตอ้อยได้พอดีกำลังการผลิตนั้น ๆ ไม่น้อยไปและไม่มากเกินไป ไม่ข้อยไป เพราะมีละหั้นโรงงานจะต้องว่างงาน โรงงานจะไม่เสียรายได้คุ้มกับเงินที่ลงทุนไป อ้อยจะต้องมีไม่มาก เกินกำลังผลิตไป เพราะถ้าหากว่ามีมากไป และหากปล่อยให้ชาวไร่อ้อยต้องขาดทุน เพราะมีอ้อยมากเกินไปขายไม่ได้ในมีต่อ ๆ ไปชาวไร่อ้อยก็อาจจะลดการผลิตอ้อย และโรงงานอาจจะกลับมาประสบภาวะขาดแคลนอ้อยก็ได้

สรุปแล้ว อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนั้นจำเป็นต้องมีการวางแผนและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงงานกับเกษตรกร แตกต่างไปจากสินค้าเกษตรกรรมอื่น ๆ เช่น ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ปอแก้ว ยางพารา สำหรับสินค้าอื่น ๆ เหล่านี้ การตัดสินใจเกี่ยวกับปริมาณการผลิตทั้งทางด้านการเกษตรและทางค้าอุตสาหกรรม

¹⁰ อัมมาร์ สยามวาลา, "เกษตรกรรมและคนกลาง," ใน รักเมืองไทย.

ณรงค์ อัครเศรณี และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร :

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519).

หน้า 11-17.

แปรรูปนั้น เป็นไปโดยเอกเทศได้ บ่อยให้กระบวนการตลาด (market mechanism) เป็นตัวเชื่อมโยงให้ปริมาณที่ทั้งสองฝ่ายตัดสินใจผลิตประสานกันได้และหากไม่มีสิ่งหนึ่งปริมาณการผลิตของเกษตรกรมีน้อยไป โรงงานแปรรูปก็อาจจะต้องว่างงานไปบ้าง ซึ่งก็เป็น การเสียหายสำหรับผู้ลงทุนเหมือนกัน แต่เพราะเงินที่ลงทุนในตัวโรงงานนั้น เป็นเงินจํานวนน้อยก็ไม่เป็นการกระทบกระเทือนผู้ลงทุนแต่ละคนเท่าไรนัก ยิ่งที่น่าสังเกตว่าสำหรับสินค้าต่าง ๆ เหล่านี้กำลังการผลิตของโรงงานยังจะบีบเกิดความต้องการเสมอไป เช่น ปัญหาเรื่องโรงสีข้าวมีมากเกินไปนั้น เป็นเรื่องที่เราได้ชินกันเป็น เวลา เกือบศตวรรษแล้ว และยังคงได้ยินอยู่เรื่อย ๆ แต่ถ้ามองจากแง่ของเกษตรกรของพืชผลเหล่านี้แล้ว ก็เป็นการดีอย่างหนึ่งที่ไม่ต้องวิตกเรื่องหาผู้สีข้าวทำขึ้น เช่น ฯลฯ ไม่ได้ ของจากแง่ของ นายทุนเจ้าของโรงงานก็เป็นข้อเสียอยู่เหมือนกัน แต่เพราะว่าเงินลงทุนลงไปในโรงงานนั้นน้อย เมื่อเทียบกับทุนทั้งหมด (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นทุนหมุนเวียน) การที่มีกำลังผลิตเหลือเฟือจึง เป็น เรื่องพอทนได้และถือว่าเป็นการลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงของตนเองในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาอย่างรวดเร็วระหว่างวัตถุดิบกับผลผลิต

แต่สำหรับเจ้าของโรงงานน้ำตาลนั้น การมีกำลังการผลิตเกินความจำเป็น นั้นทำให้โรงงานนั้นต้องขาดทุนอย่างมากได้ ฉะนั้นโรงงานจะไม่ยอมเสี่ยงกับปัญหานี้ ถ้าทำได้ เนื่องจากการปล่อยให้ชาวไร่ตัดสินใจปลูกอ้อยตามอำเภอใจของตนเองจะเป็นตัวก่อปัญหาเช่นนี้ โรงงานจึงต้องทำหลายอิสรภาพของชาวไร่เสีย จึงจะระงับการเสี่ยงดังกล่าวนี้ได้ ในประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ วิธีการที่โรงงานใช้ก็คือ โรงงานจะลงมือทำการปลูกอ้อยเสียเอง โดยกว้านซื้อหรือขโมยหรือแย่งที่ดินของ เกษตรกรที่ทำกินอยู่ก่อน แต่สำหรับประเทศไทยนั้นวิธีการนี้ยังไม่เหมาะสม เพราะการควบคุมไร่ขนาดใหญ่นั้นจำเป็นต้องมีระบบการจัดการที่ค่อนข้างดี เพราะการควบคุมลูกจ้างคนงานในเกษตรกรรมนั้นลำบากกว่าการควบคุมคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาด โรงงานน้ำตาลต่าง ๆ จึงไม่นิยมใช้วิธีการแบบนี้ และที่เคยใช้วิธีการนี้แทน โรงงานน้ำตาลของสุพรรณบุรี (ซึ่งเป็นของรัฐ) ก็ได้เลิกใช้ไปแล้ว

วิธีการที่โรงงานของเราใช้คือ การผูกมัดชาวไร่ โดยการให้ชาวไร่ทำสัญญาล่วงหน้ากับโรงงาน โรงงานจะไม่รับซื้ออ้อยจากชาวไร่ที่ไม่ได้เซ็นสัญญาไว้กับคนไว้ก่อน ฉะนั้นเมื่อชาวไร่ตัดสินใจปลูกอ้อยและเซ็นสัญญาผูกมัดไว้กับโรงงานหนึ่งโรงงานใดแล้ว ไร่ทางที่ชาวไร่จะโยกย้ายไปขายให้กับคนอื่นเห็นไม่มี เพราะโรงงานกันจะโยกของรับซื้อ เพราะได้เซ็นไว้กับคนอื่นเต็มอัตราแล้ว โรงงานจึงสามารถให้สัญญาเป็นเครื่องป้องกันการดึงค่าไปจ่ายในการโยกย้ายสำหรับชาวไร่ให้สูงขึ้นมากได้

การผูกมัดชาวไร่นี้ ก่อนประโยชน์ให้แก่โรงงานน้ำตาลอย่างแน่นอน แต่เมื่อมองจากแง่ของเกษตรกรแล้ว ก็มีผลคืออยู่อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เกษตรกรมั่นใจว่าจะมีผลของตน เมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวแล้วก็มีตลาดที่แน่นอน อ้อย เป็นพืชที่กว่าจะตัดได้ก็ล่วงรอดถึง 2 ปีหลังจากปลูก เมื่อตัดแล้วจะเก็บเกี่ยวได้ภายใน 4-5 วันไม่ได้ เพราะจะเข้าเสีย ฉะนั้นความมั่นใจดังกล่าวจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับชาวไร่อ้อยไม่ใช่น้อยทีเดียว

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม โดยเหตุที่การเซ็นสัญญานี้ เป็นแต่พิธีกรรมกระดาษเท่านั้น ชาวไร่อ้อยจะ "เบียด" สัญญาได้ และอาจมีโรงงานอื่นที่ด้วงรายได้จากชาวไร่ที่ "เบียด" สัญญาเหล่านี้ การตกลงซื้อขายอ้อยจึงต้องเป็นการค้าระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต้องไว้วางใจซึ่งกันและกัน แต่เพราะว่าจำนวนชาวไร่อ้อยในประเทศไทยนี้มีไม่มากนัก (โดยเฉพาะในลุ่มแม่น้ำแม่กลอง ซึ่งเป็นแหล่งอ้อยใหม่ที่สำคัญมากในประเทศไทย) ยากที่โรงงานจะรู้จักชาวไร่แต่ละคนจนถึงขั้นไว้วางใจกันได้ สัญญาที่โรงงานจะเซ็นนั้นจะเป็นสัญญากับบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันในวงการอ้อยว่า "หัวหน้าโคเวด้า"

หัวหน้าโคเวด้าเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นชาวไร่อ้อยด้วย แต่มีที่จะเป็นชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ เขาจะเป็นผู้ติดต่อกับโรงงานและจะได้รับจักษสรโคเวด้า คือ ปริมาณอ้อยที่จะยอมให้กับโรงงานในฤดูเก็บอ้อยต่อไป โคเวด้านี้จะ เป็นโคเวด้าที่จะ เก็บค่าจ้างการผลิตของตัวเอง แต่หัวหน้าโคเวด้าก็จะไม่ทำสัญญากับชาวไร่ เล็ก ๆ ดื่น ๆ ผู้คนรู้จักให้เขามอบอ้อยให้ตามที่ตนต้องการ ถ้าจะพูดไปแล้ว หัวหน้าโคเวด้าก็คือคนกลางชนิดหนึ่ง

ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน แต่หัวหน้าโควต้าเหล่านี้จะไม่ยอมสักทีจะถูกเรียกว่าเป็น
คนกลาง โรงงานก็จะทำสัญญากับหัวหน้าโควต้าไม่กี่คน และหัวหน้าโควต้าแต่ละคนก็
จะทำสัญญากับชาวไร่อ้อยทั่ว ๆ ไป ผู้สัญญาในทั้งสองระดับก็สามารถไว้วางใจกันได้

การตกลงมอบอ้อยนี้เป็นการตกลงปริมาณเท่านั้น ส่วนเรื่องราคาก็เป็นเรื่อง
ที่จะต้องมีการตกลงกันตอนทันฤดูเก็บหลังจากชาวไร่ได้จับมือปลูกอ้อยไปแล้ว ซึ่งโดย
ธรรมดาแล้วก็หมายความว่า โรงงานน่าจะมีโอกาสกดราคาชาวไร่ได้อย่าง เบียดเบียนและใน
อดีตก็เคยมีเสียงกรรพาทันมากกว่า โรงงานน้ำตาลกดราคาอ้อย ทำให้เป็นแรงกดดันให้
ชาวไร่อ้อยรวมตัวกันเป็นสมาคมรวดเร็ว ในอดีตที่ผ่านมามีกลุ่มเกษตรกรอ้อย และสมาคม
ชาวไร่อ้อย เขต 7 จะมาประชุมเจรจากับโรงงานที่บ่ออ้อย เพื่อตกลงราคาอ้อย นับ เป็นครั้งแรก
ในประวัติศาสตร์การ เกษตรของไทยที่มีการเจรจาดูรองกันในระดับกลุ่มต่อกลุ่ม
(collective bargaining)

แต่อย่างไรก็ตาม สมาคมเกษตรกรที่ดำเนินการเจรจาดังกล่าวนี้มิได้ได้รับความ
นิยมชมชอบจากชาวไร่อ้อยทุกคนเสมอไป ได้มีข้อท้วงติงอยู่เสมอว่า สมาคมเหล่านี้เป็น
เฉพาะสมาคมของชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่และของหัวหน้าโควต้าเท่านั้น หากได้เอาใจใส่
ผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยขนาดเล็กไม่ เป็นที่คาดกันได้ว่าสถานการณ์คงจะ เปลี่ยน
แปลงไปอีกในอนาคต แต่จะเป็นอย่างไรก็ตามจะไม่มีใครงบฏ เสธ ก็ว่าการรวมตัวของ
ชาวไร่อ้อยได้เกิดขึ้นแล้วและก็เป็นเพราะสถานการณ์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเชื้อ
อำนาจให้เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ สมาคมเหล่านี้ เมื่อตั้งขึ้นมาแล้วมีบทบาทที่แน่นอน โรงงาน
ที่ต้องทำ บทบาทและงานเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นจากระบบการตลาดที่มีอยู่ทั้งสิ้น แตกต่างจาก
กลุ่มชาวนา กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ที่รัฐบาลและนักวิชาการหลายคนพยายาม เคี่ยว
เบียดให้มี โดยไม่ได้ตั้งเป้าหมายหรือภาระงานที่จะต้องทำให้แน่นอน

จะเห็นได้ว่าในกิจการอ้อยและน้ำตาลที่ โรงงานน้ำตาลสามารถผูกมัดชาวไร่
อ้อยไว้ได้อย่างแน่นแฟ้นจนแทบจะแยกกันไม่ออก เมื่อเป็นเช่นนี้บทบาทของคนกลางจึง
สามารถขยายไปในทิศทางอื่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสินเชื่อ ในเมื่อเกษตรกร
มีพันธะเช่นนี้กับโรงงานน้ำตาล โรงงานน้ำตาลก็สามารถที่จะให้สินเชื่อแก่ชาวไร่อ้อยไว้
โดยไม่ต้อง เกรงปัญหาเรื่องการเบียดหนี้ โดยฝ่ายเกษตรกร เพราะโรงงานสามารถ
ลงโทษเกษตรกรที่เบียดหนี้โดยการไม่รับซื้ออ้อยจาก เกษตรกรผู้เบียดหนี้ ด้วยเหตุผลดัง
กล่าวนี้เอง โรงงานน้ำตาลจึงได้ให้สินเชื่อ เรียกกันในวงการอ้อยและน้ำตาลว่า
"ค่าเกี่ยว" แก่เกษตรกร เงินค่าเกี่ยวนี้จะให้เป็นอัตรารายโควตาอ้อยที่ให้แก่เกษตรกร
และจะทำการหักลบกันหลังจาก เกษตรกรขายอ้อยให้แก่โรงงาน

ถ้าเราพิจารณารูปแบบของกิจกรรมที่มี โรงงานแปรรูปขนาดใหญ่ เช่น
อ้อยและน้ำตาล คำถามที่เราน่าจะถามก็คือ การที่โรงงานแปรรูปขนาดใหญ่เหล่านี้
มีอำนาจผูกขาดเหนือ เกษตรกรนั้น เป็นช่องทางที่ทำให้โรงงาน เหล่านี้สามารถแสวงหา
กำไรโดยการกดราคาจากเกษตรกรได้หรือไม่

คำตอบจากประสบการณ์คือคำถามนี้ก็ เป็นคำตอบที่ค่อนข้างจะคลุมเครือ ทั้งนี้
เพราะถึงที่ได้เห็นมาแล้ว ครึ่งมาพิจารณาถึงกิจกรรมอ้อยและน้ำตาลก็จะประสบกับ เรื่อง
ที่ยุ่งยากซับซ้อน เอาการทีเดียว เพราะว่าน้ำตาลเป็นสินค้าที่ใ้รับการเอาใจใส่
จากรัฐบาลเป็นพิเศษ และมีความสำคัญในสายตาของรัฐบาลมากที่สุด รองจากข้าว
และเนื้อสุกร รัฐบาลจึงได้มีมาตรการต่าง ๆ นานาที่จะพยายามตรึงราคาน้ำตาลเอาไว้
นอกจากนี้สถานการณ์ต่างประเทศก็ได้หันแปรไปมากในระยะ ๕ ปีที่แล้ว

แรกเริ่มเดิมทีน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยไม่สามารถส่งออกได้ เพราะราคา
ภายในประเทศสูงในระยะนั้นสมาคม เกษตรกรยังไม่เข้มงวดเท่าไรนัก การจะการค้าอ้อย
และน้ำตาลก็สะท้อนความซบเซาของกิจการค้ำน้ำตาล ในช่วงนี้ โรงงานน้ำตาลมันกัน
มากกว่ากิจการของคนต้องขาดทุนอยู่มาก เพราะไม่สามารถผลิตได้เต็มกำลังการผลิต

เพราะตลาดมีไม่พอ หรือถ้ามีราคาก็ต่ำมากเกินไป และระยะนี้เป็นระยะที่โรงงาน น้ำตาลโดย เฉพาะทางด้านขบวนการกำลังปล่อยให้กิจการเสื่อมลง โดยไม่พยายามลงทุนใหม่ หรือขยายกิจการแต่อย่างใด ซึ่งมาในระยะที่ พ.ศ. 2515 นี้เองที่กิจการน้ำตาลของ ประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะราคาก้างประเทศสูงขึ้น ซึ่งจึงกล่าว นี้เป็นเหตุให้โรงงานน้ำตาลได้กำไรอย่างมหาศาล เพราะว่าโครงสร้างของการตลาด ก้อยและน้ำตาลเป็นอยู่อย่างนี้ และเพราะว่ารัฐบาลมีนโยบายไม่ส่งเสริมการแข่งกัน ใน ด้านอุตสาหกรรมน้ำตาล ผลพลอยได้จากการที่ราคาน้ำตาลในต่างประเทศสูง จึงไปตก อยู่กับโรงงานน้ำตาลและไม่ตกอยู่ในมือชาวไร่อย่างเต็มที่ ความจริงแล้วหากไม่มี สมาคมเกษตรกรแล้ว ผลพลอยได้ก็จะตกอยู่กับชาวไร่เยอะยิ่งนักกว่านี้ และหากการ รวบรวมตัวของ เกษตรกรนี้เองที่ทำให้ชาวไร่อาจจะสามารถเรียกร้องราคาอ้อยจากประมาณ ต้นละ 150 บาทเป็น 112 บาท ตอนกันฤดูหีบ พ.ศ. 2516/2517 เป็น 212 บาท ตอน กลางฤดูหีบเดียวกัน และเป็นถึง 300 บาทตอนฤดูหีบ พ.ศ. 2517/2518 แต่ก็ถึงกระนั้น ก็ตาม โดยที่ขาดการวิจัยที่ดีทางด้านต้นทุนการผลิตน้ำตาล ทำให้ไม่แน่ใจว่าราคา 300 บาทนี้ เป็นราคาที่สูงที่สุดที่โรงงานจะพึงให้ได้ โดยจะสามารถคำนวณกิจการต่อไปได้ โดยยี่กำไรเพียงแต่กำไรปกติ (normal profit) เท่านั้นหรือไม่ว่า จากการศึกษาการ รุ่งเด่นกันในปี พ.ศ. 2518 เพื่อที่จะได้รับอนุญาตตั้งโรงงานน้ำตาล นับเป็นเหตุผลที่ทำให้ เชื่อได้ว่า กำไรที่โรงงานน้ำตาลได้อยู่นั้นสูงกว่ากำไรปกติอย่างแน่นอน

กล่าวโดยสรุป สินค้าเกษตรกรรมเช่นอ้อยนี้เป็นสินค้าที่เปิดช่องทางให้ตลาด เอารัดเอาเปรียบได้ เพราะรูปแบบของการผลิตและการแปรรูปสินค้านี้ อำนาจให้ที่ ระบบการตลาดที่จำเป็นต้องมีการสร้างพันธมิตรให้แก่เกษตรกร แต่เพราะระบบการตลาด นี้ให้อำนาจแก่โรงงานน้ำตาลมากเกินไป และเป็นอำนาจให้กิจการรวมตัวของ เกษตรกรได้สำเร็จ แต่การรวมตัวดังกล่าวนี้เพียงพอสำหรับการที่จะขับกำไรออกจากมือโรงงานน้ำตาลหรือไม่ นั้นเป็น เรื่องที่จะต้องวิเคราะห์กันอีกหาก

จากการอธิบายถึงลักษณะอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลซึ่งกำลังก้าวร้าวขึ้น จะปรากฏอย่างชัดเจนว่า ภายในองค์กรชาวไร่อ้อย สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย หรือสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกลไกหรือองค์ประกอบพื้นฐานที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมประเภทนี้ "ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์" (patron clients system) มีนัยสำคัญต่อผลวัตรของการรวมตัว การต่อสู้กันของอำนาจ การคงอยู่และการแยกตัวของชาวไร่อ้อย ภายในองค์กรชาวไร่อ้อยและการศึกษานี้ต้องการศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลวัตรของการคงอยู่และการแตกแยกของชาวไร่อ้อย

สมมุติฐานในการวิจัย

จากการทบทวนในทฤษฎีหรือแนวความคิดที่เกี่ยวข้องและ เหตุผลต่าง ๆ แล้ว ผู้วิจัยสามารถกำหนดสมมุติฐานหลักในการวิจัยได้ดังนี้

"กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย (สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย) อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิด ความไว้วางใจ และผลประโยชน์ที่แสดงออก"

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

จากปัญหาของการวิจัยข้างต้นทำให้ผู้วิจัยกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะคุณค่าทางสังคมไทยทั่วไปที่บ่งบอบต่อกระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย กรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงธรรมชาติของพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย กรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

๓. เพื่อพิสูจน์ "สมมุติฐานที่ว่า กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย (สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย) อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิด ความไว้วางใจและผลประโยชน์ที่แสดงออก"

ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทำให้ทราบถึง การเกิด ลักษณะการรวมตัวกันของชาวไร่อ้อย เป็นกลุ่มหรือสมาคมชาวไร่อ้อย จนกระทั่งรวมตัวเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยว่ามีลักษณะอย่างไร

๒. ทำให้ทราบถึงความเคลื่อนไหวพฤติกรรมทาง เศรษฐกิจและการเมืองของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ที่แสดงออกในฐานะตัวแทนของชาวไร่อ้อยมีลักษณะอย่างไร

๓. เป็นการศึกษา เพื่อพิสูจน์และยืนยันถึงกระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยว่าอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิด ความไว้วางใจ เป็นสำคัญ ส่วนผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม เป็นปัจจัยประกอบที่ยังงายมีบทบาทปลายถึง

วิธีการและขอบเขตของการวิจัย

จากสมมุติฐานของการวิจัยว่า กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิด ความไว้วางใจและผลประโยชน์ที่แสดงออก มีขอบเขตการศึกษาอยู่ที่สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย โดยศึกษาถึงความเป็นมา ลักษณะการรวมตัว ความเคลื่อนไหว พฤติกรรมหรือการกระทำของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยที่แสดงออกในฐานะตัวแทนของชาวไร่อ้อยว่า เป็นอย่างไร และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ซึ่งกำหนดตัวแปรที่มีัยสำคัญต่อกระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยคือ เจื่อนไหวทางระบบคิด ความเชื่อ ฤคดำ (ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิด ความไว้วางใจ) เจื่อนไหวทางผลประโยชน์ (ผลประโยชน์ที่แสดงออกมา) และ เจื่อนไหวทางสภาวะแวดล้อมทางการเมือง โดยศึกษาถึงปัจจัย

3 มีอิทธิพลในการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยอย่างไร ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มชาวไร่อ้อยหรือสมาคมชาวไร่อ้อย 10 สมาคม ที่รวมตัวกันเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย

สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยครั้งที่ 163/72-74 ถนนพระรามที่เก้า แขวงบางยี่ขัน เขตบางกอกน้อย กทม. 10700 มีกรรมการบริหารสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำนวน 51 คน ประกอบด้วยสมาชิกในรูปของสมาคมชาวไร่อ้อย 10 สมาคม

วิธีการศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์ (interview) เป็นหลัก โดยการตั้งเป็นคำถาม เปิดตามวัตถุประสงค์และปัญหาของการวิจัย (เพื่อความลึกซึ้งและให้ได้ข้อมูลที่เจาะลึก ซึ่งจะทำให้การวิจัยมีความเที่ยงตรงและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น) กลุ่มตัวอย่างที่ถูกต้องตามหลัก ประกอบด้วย นายกสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย อุปนายกสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย รองนายกสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย เลขาธิการสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย ประธานสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย รองประธานสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย เลขาธิการสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย หัวหน้าสำนักงานสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้เขียนได้เข้าไปมีส่วนร่วมและทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่กำหนดขึ้นเป็นเวลา 1 เดือน และเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งยังไม่ได้เปิดเผยบางส่วน

สำหรับแผนการวิเคราะห์ข้อมูล คำเนิการตายวัตถุประสงค์ โดยทำการวิเคราะห์ถึงธรรมชาติของการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อย เป็นสมาคมชาวไร่อ้อย จนกระทั่งรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย บนพื้นฐาน 3 เจ็อนโย คือ 1) เจ็อนโยทางระบบคิด คุณค่า และความเชื่อ 2) เจ็อนโยทางผลประโยชน์และอำนาจ 3) เจ็อนโยทางสภาวะแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งการศึกษาดังนี้วิเคราะห์ถึงประเด็นใหญ่ ๆ 3 ประเด็น คือ 1) การรวมกลุ่ม 2) การต่อสู้ภายในกลุ่ม และ 3) การแตกแยกของกลุ่ม

โดยกระทำการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมของชาวไร่อ้อยในสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ภายใต้ประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้ 1) คุณค่าของคนไทย 2) โครงสร้างทางสังคมไทย

การเสนอรายงานการวิจัย

ผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 7 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 กล่าวถึงความเป็นมา สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมุติฐานในการวิจัยและวิธีการและขอบเขตของการวิจัย ส่วนที่ 2 กล่าวถึงแนวความคิดและกรอบทฤษฎีในการวิเคราะห์ซึ่งได้วิเคราะห์ถึงทฤษฎีการเกิดกลุ่มของกะวันกกและของแนวความคิดไทย และได้กล่าวถึงกรอบทางทฤษฎีของความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ ซึ่งใช้เป็นการรอบการวิเคราะห์ในการวิจัยนี้ ส่วนที่ 3 กล่าวถึง ระเบียบคิด คุณค่าและค่านิยมของสังคมไทย ซึ่งเน้นเฉพาะถึงคนชาวไร่อ้อย ส่วนที่ 4 กล่าวถึง ผลประโยชน์และอำนาจภายในกลุ่มชาวไร่อ้อย ส่วนที่ 5 กล่าวถึง สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่รื้อนัยสำคัญต่อกระบวนการก่อเกิดกลุ่มชาวไร่อ้อย ส่วนที่ 6 กล่าวถึง การเปลี่ยนแปลงลักษณะของกลุ่ม การคงอยู่และการต่อสู้อย่างกลุ่มชาวไร่อ้อยและ ส่วนที่ 7 เป็นการสรุปถึงการรวมกลุ่ม การต่อสู้ภายในกลุ่ม การคงอยู่และการแตกแยกของกลุ่มชาวไร่อ้อย และข้อเสนอแนะทั้งในเชิงการวิจัยและเชิงนโยบาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย