

รูปแบบองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาการเกษตรแห่งชาติ

3.1 รูปแบบองค์กรการรวมตัวของเกษตรกรในต่างประเทศ

3.1.1 สหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติ (National Farmers Federation, NFF) ของประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลีย (Australia) มีสภาพเป็นเกาะขนาดใหญ่ มีพื้นที่ประมาณ 7,682,380 ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรเพียงประมาณ 18 ล้านคน ประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อสายเป็นชาวอังกฤษและยุโรป ซึ่งอพยพเข้าไปอยู่เมื่อประมาณ 200 ปีที่ผ่านมา ส่วนชาวพื้นเมืองดั้งเดิมเชื้อสายอะบอริจิน (Aborigin) นั้น มีจำนวนอยู่น้อยมากเพียงประมาณ 250,000 คนเท่านั้น ประชากรส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในเมือง โดยเฉพาะด้านตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ ขณะที่มีชาวนับพันอยู่ในพื้นที่อันกว้างใหญ่ที่เหลือเพียงประมาณร้อยละ 15 เท่านั้น¹

ออสเตรเลียปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีรูปแบบผสมผสานระหว่างอังกฤษและอเมริกา มีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วย 6 มลรัฐ (State) คือ New South Wales (NSW), Victoria Queensland, South Australia (SA), Western Australia (WA) และ Tasmania และ 3 เทอร์ริทอรี คือ Northhorn Territory

¹ An Oversea Information Division of Australia Embassy, Australia (Canberra : Southbank Communication Group, 1992), p.30.

(NT) Australia Capital Territory (ACT) และ Jerris Bay Territory แต่ละมลรัฐจะมีรัฐบาลกลาง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย รัฐสภา ศาล เป็นของตนเอง แต่จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายของมลรัฐ

สำหรับสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของออสเตรเลีย นั้น เป็นองค์กรของเกษตรกรออสเตรเลียโดยแท้จริง ที่มีบทบาทอย่างสูงในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรกรทั่วทั้งประเทศออสเตรเลีย ทั้งยังขยายบทบาทไปช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรของกลุ่มอาชีพอื่น เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงานในประเด็นปัญหาระดับชาติ เป็นต้น โดยมีหลักการดำเนินงานโดยอาศัยการเจรจาต่อรองประสานงานในลักษณะ Peak Lobby กับสถาบันทางการเมือง หน่วยงานรัฐบาลหรือบุคคลในรัฐบาลระดับต่าง ๆ องค์กรเอกชนระดับชาติหรือท้องถิ่นต่าง ๆ สื่อมวลชน นอกจากนี้ยังขยายขอบเขตและบทบาทไปสู่กิจกรรมระหว่างประเทศ กับองค์กรและรัฐบาลต่างประเทศด้วย

3.1.1.1 โครงสร้างองค์กร

ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution) และระเบียบ (Regulation) ของสหพันธ์ฯ ได้กำหนดให้สหพันธ์ฯ มีสมาชิกเป็นองค์กรที่มีขอบเขตของกิจกรรมระดับมลรัฐ หรือระดับชาติเท่านั้น และการจำแนกประเภทของสมาชิกให้มีสิทธิหน้าที่ต่อองค์กรที่แตกต่างกัน ได้อาศัยหลักเกณฑ์บางประการ คือ ความใกล้ชิดหรือเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร หรือผลประโยชน์ของเกษตรกร และระดับของกิจกรรมขององค์กรเป็นหลักในการจำแนก ส่วนการมีส่วนร่วมขององค์กรสมาชิกในการบริหาร และดำเนินกิจกรรมของสหพันธ์ฯ นั้น ใช้ระบบการแต่งตั้ง (appointment) ตัวแทนขึ้นไปเป็นสมาชิกของสภาสมาชิกแห่งสหพันธ์ฯ (NFF Council) แต่ระบบการสรรหาบุคคลให้มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการองค์กรในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น ปกติจะใช้ระบบการเลือกตั้ง (Election) รายละเอียดปรากฏดังแผนภูมิโครงสร้างองค์กรต่อไปนี้

จากแผนภูมิโครงสร้างองค์กรข้างต้นสามารถอธิบาย
รายละเอียดได้ดังนี้

ก) สมาชิก องค์กรสมาชิก (Member Body) ของ
สหพันธ์ฯ ซึ่งได้รับการจำแนกโดยข้อ 5 แห่งธรรมนูญของสหพันธ์ฯ มีดังต่อไปนี้

1) สมาชิกประเภทองค์กรของมลรัฐ (State
Member Organizations)

ได้แก่ องค์กรของเกษตรกรซึ่งประกอบการผลิต
เกี่ยวกับกสิกรรม (Agricultural) การปศุสัตว์ (pastoral) การประมง
(Fishing) หรือการป่าไม้ (Forestry) ในระดับมลรัฐทั้ง 6 มลรัฐ
(State) และอีก 1 เขตการปกครองแบบเทอร์ริทอรี (Territory) คือ จาก
มลรัฐทั้ง 6 มลรัฐ ซึ่งบางมลรัฐก็มีองค์กรเหล่านี้มากกว่า 1 องค์กร เช่น มลรัฐ
ควีนส์แลนด์ เป็นสมาชิก 2 องค์กร คือ Queensland Farmers' Federation
และ United Graziers Association of Queensland นอกจากนี้ ยังมี
องค์กรสมาชิกจากเขตการปกครองแบบเทอร์ริทอรี (Territory) คือ Northern
Territory Cattlemen's Association รวมทั้งสิ้น 10 องค์กร องค์กร
สมาชิกประเภทนี้มีฐานะเป็นสมาชิกสามัญ (Ordinary Member) จึงมีสิทธิอย่าง
เต็มที่ในการส่งตัวแทน (Councillor) เข้าไปเป็นสมาชิกในสภาองค์กรสมาชิก
ของสหพันธ์ฯ (NFF Council) รวมทั้งสิทธิอื่น ๆ ในฐานะสมาชิกอย่างเต็มที่
อย่างไรก็ตาม องค์กรสมาชิกประเภทนี้จะมีสิทธิแต่งตั้ง (appoints) ตัวแทน
(Councillor) ดังกล่าว รวมทั้งมีจำนวนเสียงในสภาองค์กรสมาชิกของสหพันธ์ฯ
(NFF Council) แตกต่างกันไป โดยจำนวนตัวแทนดังกล่าวที่จะแต่งตั้งได้
ขึ้นอยู่กับอัตราส่วนของสิทธิที่จะออกเสียงลงมติ (Voting Entitlement)
(ข้อ 9 แห่งธรรมนูญของสหพันธ์ฯ) กล่าวคือ จำนวนเสียงที่ออกได้จะได้รับการ
กำหนดโดยสภาองค์กรสมาชิกของสหพันธ์ฯ (NFF Council) โดยใช้หลักเกณฑ์
มูลค่าแห่งผลผลิตทั้งหมด (Gross Value of Production) ของอุตสาหกรรม
เกี่ยวเนื่องกับผลผลิตขององค์กรนั้น ๆ (หรือของสมาชิกขององค์กรสหพันธ์นั้น ๆ -

ผู้วิจัย) ซึ่งในปัจจุบันสิทธิในการออกเสียงหรือจำนวนเสียงที่ออกได้ (Voting Entitlement) ขององค์กรจากมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เท่ากับ 11 เสียง มลรัฐวิคตอเรีย 8 เสียง ในขณะที่มลรัฐทัซแมนเนีย (Tasmania) มีเพียง 1 เสียง เป็นต้น

ส่วนสิทธิในการแต่งตั้งตัวแทนองค์กรสมาชิกประเภทนี้ ซึ่งต้องสัมพันธ์อัตราส่วนของสิทธิในการออกเสียงนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- มลรัฐใดมีสิทธิออกเสียงได้ 2 เสียง สามารถแต่งตั้งตัวแทนได้ 1 คน หากมีเศษให้ปัดเศษทิ้ง เช่น กรณีมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีสิทธิออกเสียง 11 เสียง จึงสามารถแต่งตั้งตัวแทนได้ 5 คน ในขณะที่มลรัฐวิคตอเรีย มีสิทธิออกเสียง 8 เสียง ทำให้สามารถแต่งตั้งตัวแทนได้ 4 คน

- มลรัฐใดมีสิทธิออกเสียง 1 เสียง สามารถแต่งตั้งตัวแทนได้ 1 คน แต่หากมลรัฐนั้น ๆ มีองค์กรสมาชิกของสหพันธ์ฯ 2 องค์กร ให้แต่ละองค์กรแต่งตั้งตัวแทนได้ 1 คน แต่จะมีส่วนในการออกเสียงของแต่ละองค์กร เท่ากับ $1/2$ เสียงเท่านั้น²

สำหรับวิธีการออกเสียงนั้น ได้รับการบัญญัติไว้ในธรรมนูญแห่งสหพันธ์ฯ ให้ตัวแทนดังกล่าวขององค์กรจากแต่ละมลรัฐ ไม่ว่าจะ มีจำนวนองค์กรหรือมีจำนวนตัวแทนจำนวนเท่าใดก็ตาม ต้องลงมติไปในทางเดียวกันหรือโดยเห็นพ้องต้องกันทั้งหมด (Mutual Agreement) หากตัวแทนจากมลรัฐใดไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ตัดสินโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Method) ซึ่งยอมรับกันภายในมลรัฐนั้น ๆ หรือวิธีการอื่นใด ตามกฎหมายของมลรัฐนั้น ๆ และระหว่างรอผลการตัดสินอนุญาโตตุลาการ หรือการดำเนินการดังกล่าวนี้ ให้ผลการออกเสียงที่มีไปแล้ว ยังคงมีผลไปตามนั้น

² Appendix 1 of the Constitution of the National Farmer's Federation, (typewritten).

2) สมาชิกประเภทสภาหรือองค์กรของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์
เฉพาะอย่าง (Commodity Council Member)

หมายถึง องค์กรสมาชิกซึ่งเป็นองค์กรของผู้ผลิต
สินค้าเกษตรกรรมเฉพาะอย่าง (Particular Commodity) ในทางกลีกรวม,
การปศุสัตว์, การประมง หรือการป่าไม้ ซึ่งมีขอบเขตของกิจกรรมองค์กรครอบคลุม
ทั่วทั้งประเทศออสเตรเลีย องค์กรสมาชิกเหล่านี้ อาจมีที่ตั้งในมลรัฐใดมลรัฐหนึ่ง
หรือเทอร์ริทอรีใดเทอร์ริทอรีหนึ่งก็ได้ หากแต่มีแผนกิจกรรมของการผลิตหรือตลาด
ของสินค้าเกษตรกรรมดังกล่าวนี้ทั่วทั้งประเทศ ในขณะที่องค์กรสมาชิกประเภทแรก
(State Member Organization) มีแผนกิจกรรมเพียงภายในมลรัฐของตน
เท่านั้น

องค์กรสมาชิกประเภทนี้จัดได้ว่า เป็นสมาชิก
ประเภทสามัญ (Ordinary Member) เช่นเดียวกับองค์กรของมลรัฐ (State
Member Organization) ซึ่งสามารถมีสิทธิออกเสียงภายใต้การกำหนดให้
คำนวณจำนวน 1 เสียง ดังกล่าวด้วยวิธีการเดียวกันกับข้อแรก เพียงแต่ถูกจำกัด
ให้มีจำนวนเสียงสูงสุดเพียงแค่ 6 เสียงเท่านั้น ส่วนจำนวนตัวแทนที่สามารถ
แต่งตั้งได้และวิธีการออกเสียงลงมติของตัวแทนเหล่านั้น เป็นไปตามหลักการ
ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1)

3) สมาชิกสมทบ (Associate Member)

หมายถึง องค์กรสมาชิกซึ่งสหพันธ์ฯ โดยสภา
องค์กรสมาชิก (NFF Council) พิจารณาเห็นว่า เป็นองค์กรซึ่งมีกิจกรรม
เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม ในด้านการกลีกรวม การปศุสัตว์ การประมง หรือ
การป่าไม้ อย่างเพียงพอ และมีระดับหรือแผนกิจกรรมครอบคลุมทั้งในระดับมลรัฐ
และทั่วทั้งประเทศ แต่ขาดคุณสมบัติด้านการเงิน (Financial Qualifica-
tion) หรือเหตุผลอื่น ๆ ทำให้ยังไม่สามารถรับเข้าเป็นสมาชิกสมทบในทันทีได้
(จึงอาจเป็นสมาชิกสามัญได้ในภายหลัง หากคุณสมบัติครบถ้วน)

สมาชิกประเภทนี้ สามารถเข้าร่วมประชุมในสภา
องค์การสมาชิกของสหพันธ์ฯได้ แต่ไม่สามารถลงมติใด ๆ ได้ ดังนั้น ภายใต้
ธรรมนูญดังกล่าว จึงมิได้กำหนดจำนวนตัวแทนขององค์กรสมทบเหล่านี้ แต่อย่างไร

4) สมาชิกซึ่งได้รับการยอมรับเป็นกรณีพิเศษ

(Affiliate Members)

แท้จริงแล้วองค์กรสมาชิกประเภทนี้ น่าจะได้รับการจัดกลุ่มเข้าเป็นสมาชิกสมทบเช่นเดียวกับองค์กรสมาชิกตาม ข้อ 3) เนื่องจากเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมไม่เกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรมโดยตรง แต่ด้วยการมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวชนบทและการพัฒนาชนบท ซึ่งผลประโยชน์มักจะตกอยู่กับเกษตรกร รวมทั้งการพัฒนาชนบทและให้บริการสังคม เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของสหพันธ์ฯ ทำให้สภาองค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ฯ ตกลงรับเป็นองค์กรสมาชิกประเภทนี้

ส่วนสิทธิในการเข้าร่วมประชุมและออกเสียงลงมติ ได้รับการกำหนดไว้เช่นเดียวกับสมาชิกสมทบข้างต้น

5) สมาชิกประเภทได้รับการแต่งตั้งโดยเหตุผลพิเศษ

(Special Purpose Member)

สมาชิกประเภทนี้ มิได้ปรากฏในแผนภูมิโครงสร้าง
องค์กร ซึ่งแสดงไว้ข้างต้น เนื่องจากได้รับแต่งตั้งขึ้นโดยสภาองค์กรสมาชิกแห่ง
สหพันธ์ฯ ด้วยเหตุผลเพื่อปฏิบัติหน้าที่เสมือนดังผู้ปฏิบัติงานขององค์กรสมาชิก
(Staff) โดยประจำอยู่ในสำนักงานของสหพันธ์ฯ สมาชิกประเภทนี้เป็นบุคคล
ธรรมดา มีจำนวน 3 คน มีวาระการเป็นสมาชิก 1 ปี สามารถเข้าร่วมการ
ประชุมสภาองค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ฯ และออกเสียงได้คนละ 1 เสียง แต่ได้รับการ
จำกัดมิให้ออกเสียงเลือกประธาน (President) รองประธานอาวุโส
(Senior Vice President) รองประธาน (Vice President) หรือ
เหรัญญิก (Treasurer) ของสหพันธ์ฯ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขธรรมนูญ
การยอมรับหรือถอดถอนสถานะองค์กรสมาชิกใด ๆ ของสหพันธ์ฯ

การพิจารณารับรองครใด ๆ เข้าเป็นสมาชิก จะต้องมีการพิจารณาคุณสมบัติต่าง ๆ อย่างละเอียด และจะต้องส่งรายละเอียดการขอเข้าเป็นองค์กรสมาชิกไปให้องค์กรสมาชิกที่มีอยู่แล้วพิจารณาและลงมติรับเป็นสมาชิก ในที่ประชุมของสภาองค์กรสมาชิกสหพันธ์ฯ

ข. สภาองค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ฯ (NFF Council) - สภาองค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ฯ เป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญสูงสุดในโครงสร้างองค์กรของสหพันธ์ฯ เนื่องจากสมาชิกของสถาบันคือ ตัวแทนองค์กรสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมาตามข้อ ก. รวมทั้งสมาชิกประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งโดยเหตุผลพิเศษ โดยสภาองค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ฯเองด้วยนั่นเอง อำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ของสภาฯ ดังกล่าวนี้นี้มีดังนี้

1) ตัดสินใจกำหนดนโยบายและควบคุมให้กลไกต่าง ๆ ขององค์กรปฏิบัติตามนั้น ในกิจการใด ๆ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์หรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกร หรือภาคชนบท (rural sector) โดยส่วนรวม หรือซึ่งมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญของสหพันธ์ฯ ข้อ 4 ได้จำกัดการกำหนดนโยบายของสภาฯ มิให้ก้าวล่วงลงไปในการ อันเป็นขอบเขตกิจกรรมของสภาของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์เฉพาะอย่าง (Commodity Councils) หากมิได้รับการร้องขอจากองค์กรสมาชิกดังกล่าว

2) แต่งตั้งบุคลากร สภาองค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ฯ จะแต่งตั้งคณะกรรมการหรือบุคคลในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปนี้ โดยวิธีการเลือกตั้ง (Election) ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้งคณะกรรมการ (Committee) คณะอนุกรรมการ (Sub-committee) ประธาน (President) รองประธานอาวุโส (Senior Vice-president) ประธานอาวุโส (Vice-president) สมุหบัญชี (Treasury) สมาชิกสภาฯ ตามข้อ 5)

3) ควบคุมการบริหารงานขององค์กรผ่านที่ประชุมใหญ่

4) พิจารณารับและถอดถอนสมาชิกของสหพันธ์ฯ

ค. คณะกรรมการบริหารของสหพันธ์ฯ (NFF Executive or Management Committee) คือ คณะกรรมการบริหารงานในลักษณะประจำ (Routine work) ของสหพันธ์ฯ ซึ่งประกอบไปด้วยประธาน รองประธาน ทั้งสองคน สมุหบัญชียุทธศาสตร์และกรรมการบริหาร (Executive Director) การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารจะยึดถือนโยบายของสภาองค์กรสมาชิกของสหพันธ์ฯเป็นหลัก

ง. กรรมการบริหาร (Executive Director) คือ บุคคลที่ประธานของสหพันธ์ฯแต่งตั้งขึ้นปฏิบัติหน้าที่บริหารงานภายในองค์กร และเป็นผู้ที่ติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรสมาชิก และระหว่างสหพันธ์ฯกับองค์กรของรัฐหรือเอกชนภายนอก

จ. คณะกรรมการ (Committee) และคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจกรรม (Special Purposes Sub-committee) เป็นคณะบุคคลซึ่งสภาองค์กรสมาชิกแห่งสหพันธ์ฯ เลือกตั้งขึ้นเพื่อศึกษาวิจัยให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของสภาฯซึ่งเป็นกิจกรรมภายใต้การดูแลของตน

ฉ. พนักงาน (Staff) จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรรมการบริหาร

ช. กองทุนเพื่อการต่อสู้ของเกษตรกรออสเตรเลีย (The Australian Farmer's Fighting Fund) เป็นองค์กรที่ตามธรรมเนียมของสหพันธ์ฯ มิได้เป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์ฯโดยตรง แต่อยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการทรัสต์ (Board of Trustee) ซึ่งประกอบด้วย ประธานทรัสต์ ประธาน รองประธานและเหรัญญิกของสหพันธ์ฯ และบุคคลภายนอกจำนวนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกองทุนสนับสนุนการต่อสู้ทางกฎหมาย ที่กระทบผลประโยชน์ของบุคคลในวงกว้าง หรือเป็นทุนสำหรับโครงการเพื่อการเกษตรกรรมหรือสาธารณประโยชน์เป็นกรณี ๆ ไป โดยรายได้นั้นได้มาจากการบริจาคจากเกษตรกรและภาคธุรกิจ

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่ (Functions)

อำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของสหพันธ์ฯมีดังต่อไปนี้

ก. ส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรกรรมและคุณภาพชีวิต
ของเกษตรกรและชนบท

ข. ผลักดันให้ความสำคัญแก่การอุตสาหกรรมในชนบท
และเกษตรกรในการกำหนดนโยบายระดับชาติของรัฐบาล

ค. เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมในชนบท

ง. ร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมในระดับ
ท้องถิ่น มลรัฐ ประเทศ และนานาชาติ

มีข้อน่าสังเกตคือ ภายใต้บทบัญญัติแห่งธรรมนูญของสหพันธ์ฯ
ไม่สามารถจะดำเนินธุรกิจใด ๆ ได้

3.1.1.3 การดำเนินงาน

สหพันธ์ฯจะไม่มี ความเชื่อมโยงกับสมาชิกใด ๆ ขององค์กร
สมาชิกประเภทต่าง ๆ โดยตรง เนื่องจากถือว่าสมาชิกของสหพันธ์ฯ คือ องค์กร
สมาชิกเท่านั้น ส่วนเงินทุนของสหพันธ์ฯจะได้มาจากการสนับสนุนจากองค์กร
สมาชิกตามอัตราส่วนของสิทธิในการออกเสียง

3.1.1.4 การควบคุมตรวจสอบ

ผู้วิจัยไม่สามารถเสาะหาข้อมูลการควบคุมและตรวจสอบจาก
ภายนอกโดยหน่วยงานราชการต่อการดำเนินงานของสหพันธ์ฯได้ แต่จากการศึกษา
ธรรมนูญและระเบียบของสหพันธ์ฯไม่ปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นการตรวจสอบ
หรือควบคุมโดยฝ่ายรัฐ แต่สำหรับการตรวจสอบทางการเงินนั้น สหพันธ์ฯจะว่าจ้าง
ผู้สอบบัญชี (Auditor) มาทำหน้าที่ เช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจทั่ว ๆ ไป ซึ่งต่าง
กับกรณีของสมาคมเกษตรกรแห่งไต้หวัน และสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรของประเทศ
ไทยที่มีผู้ตรวจสอบภายในและหน่วยงานของรัฐมาตรวจสอบบัญชีขององค์กร

3.1.1.5 ข้อสังเกต

ก. สหพันธ์ฯ มีจุดเด่นต่างจากองค์กรของเกษตรกรที่กล่าวมาที่ ลักษณะดำเนินงานมีความเป็นกรเมืองสูง มีขอบเขตการให้บริการกว้างขวาง ทั่วถึง ความจำเป็นของเกษตรกรและชาวชนบท ทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์ และเห็นคุณค่าของสหพันธ์ฯ

ข. สหพันธ์ฯ เป็นนิติบุคคลที่มีได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม สถานภาพทางกฎหมายของสหพันธ์ฯ หากจะพิจารณาตามหลักกฎหมายใน แนวทางที่แยกนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามหลัก กฎหมายมหาชน ประกอบกับพิจารณาหลักการจำแนกนิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบสถานภาพขององค์กรในวิทยานิพนธ์นี้ จะพบว่า สหพันธ์ฯ เป็นเพียงองค์กรนิติบุคคลเอกชนเท่านั้น

3.1.2 สมาคมเกษตรกรของประเทศไต้หวัน (Farmer's Association of Taiwan)

กล่าวโดยลักษณะองค์กรแล้ว สมาคมเกษตรกรแห่งประเทศไต้หวัน มีลักษณะเป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ (Multi-purposes Cooperative) องค์กร หนึ่ง จึงหาได้เป็นองค์กรในลักษณะเดียวกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ หรือสภาการ เกษตรแห่งชาติโดยตรงแต่อย่างไร เนื่องจากมีความแตกต่างกันหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาคมเกษตรกรของไต้หวันนั้น สามารถดำเนินธุรกิจด้วย ตัวองค์กรแต่ละระดับด้วยตัวเองโดยตรง (Profitable Organization) อันเป็นลักษณะของสหกรณ์การเกษตรโดยทั่วไปนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่สมาคมเกษตรกรของประเทศไต้หวัน เป็นองค์กรของเกษตรกรที่มีลักษณะพื้นฐานของความเป็นองค์กรของเกษตรกรที่ ได้รับอิสระในการดำเนินการค่อนข้างสูงจากฝ่ายรัฐ รวมทั้งมีลักษณะโครงสร้าง ขององค์กร ระบบสมาชิก การบริหารจัดการ การเลือกตั้งผู้แทนสมาชิก ตลอดจน ลักษณะความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐ ผู้กำกับดูแล ฯลฯ ที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ โดยเฉพาะสำหรับการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ผู้วิจัยจึงได้นำมาเป็นที่ศึกษา ในการวิจัยครั้งนี้ด้วย

ไต้หวัน เป็นประเทศที่มีภูมิศาสตร์เป็นเกาะ ที่มีความยาวจากทิศเหนือถึงทิศใต้ เป็นระยะทาง 377 กิโลเมตร และมีส่วนกว้างที่สุดจากทิศตะวันตกถึงทิศตะวันออก เป็นระยะทาง 142 กิโลเมตร หรือมีพื้นที่รวม 36,000 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ 2 ใน 3 โดยเฉพาะด้านทิศตะวันออกของประเทศเป็นภูเขา ส่วนที่เหลือเป็นที่ราบ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ทางภาคตะวันออก พื้นที่เพาะปลูกมีประมาณ 900,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 22 เอเคอร์) มีภูมิอากาศอบอุ่น ปริมาณฝนมาก มีฝนตกชุกแม้ในฤดูหนาวและฤดูร้อน โดยเฉพาะชายฝั่งทางภาคตะวันตกและภาคใต้ ด้านประชากรนั้นในปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 21 ล้านคน มีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 880,000 ครัวเรือน มีขนาดฟาร์มโดยเฉลี่ยจำนวน 1-10 เฮกตาร์ ส่วนช่องว่างระหว่างรายได้ของประชากร รายได้สูงสุดกับต่ำสุด ห่างกันเพียง 5 เท่า เท่านั้น

ในด้านอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ย นับแต่ปี ค.ศ. 1960-1992 มีอัตรา 8.74% ส่วนปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตร เปรียบเทียบกับปริมาณการส่งออกสินค้าทุกชนิดถูกลดปริมาณลงเช่นเดียวกัน คือ จาก 82.9, 21.0, 10.9 และ 5.2 เปอร์เซ็นต์ ในปี ค.ศ. 1960, 1970, 1980 และ 1990 ตามลำดับ³

ไต้หวันได้ผ่านการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว แผนละ 5 ปี (Five year economic development) มาแล้ว จำนวน 9 แผน แต่หากจะจำแนกเป้าหมายหลักของแผนเหล่านี้ ออกตามช่วงเวลาและขั้นตอน (stage) แล้ว จะสรุปได้ดังนี้

³ Lie Fu-Shan, Building A Farmer's Organization's System In a Developing Country : The Taiwan Experience (Taipei, Maw Chang Book Co., Ltd., 1995), pp.13.

ขั้นตอน	ช่วงทศวรรษ (ค.ศ.)	เป้าหมาย/วิธีการหลัก
1	1950	(Period of post-war Reconstruction) มุ่งพัฒนาเกษตรกรรมอย่างควบคู่ และเกี่ยวพัน ไปกับอุตสาหกรรม
2	1960	มุ่งขยายการส่งออก (Period of export expansion) โดยการสร้างบรรยากาศการ ลงทุน เพื่อผลิตสินค้าส่งออก เช่น การให้สิ่ง จูงใจด้านภาษีอากร การเงิน การกำหนดเขต อุตสาหกรรมส่งออก และเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น
3	1970	มุ่งการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Period of Import Substitution) เน้นการลงทุน ภายใน ในอุตสาหกรรมหนักและปิโตรเคมีคัล เป็นต้น
4	1980	มุ่งเน้นการผลิตภายในและส่งเสริมการแข่งขัน ระหว่างประเทศ (Period of Liberali- zation and Internationalization) สินค้าอุตสาหกรรมและการบริหารได้รับการ ส่งเสริมให้สามารถแข่งขันในต่างประเทศได้ อย่างเข้มแข็ง
5	1990	มุ่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ให้มีประสิทธิภาพ สูงขึ้น เช่น ระบบขนส่งมวลชนภายในเมือง รถไฟฟ้า การสื่อสาร เป็นต้น (เป็นทศวรรษ ที่เริ่มใช้แผนฯ ระยะเวลายาว 6 ปี)

เฉพาะภาคเกษตรกรรมนั้น นับได้ว่าไต้หวันเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการเกษตรอย่างสูงประเทศหนึ่ง เนื่องจากปัจจัยหลักดังต่อไปนี้

ก) รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตร ในลักษณะแผนแม่บทที่มีเป้าหมาย มาตรการและวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจน โดยมีระยะเวลา 4 ปี ในการดำเนินการแต่ละแผนฯ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1953 เป็นต้นมา นอกจากนี้ ยังมีกำหนดโครงการพิเศษเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวเกษตรกร และพัฒนาชนบท เช่น โครงการปฏิรูปการพัฒนารูปแบบ และยกระดับรายได้เกษตรกร โครงการปฏิรูปฟาร์ม เป็นต้น

ข) นอกจากความชัดเจนแน่นอนของนโยบายรัฐบาลแล้ว การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีความสอดคล้องเป็นอย่างดี หน่วยงานสนับสนุน เช่น กระทรวงการศึกษา (Ministry of Education) ซึ่งมีทรัพยากรด้านการศึกษาทางเกษตรกรรม จะให้ความช่วยเหลือด้านบริการอย่างเต็มที่แก่องค์กรของเกษตรกร ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของสภาเกษตรกรรม (Council of Agriculture) อันเป็นหน่วยงานรัฐ ซึ่งดูแลหน่วยงานนี้โดยตรง และให้การสนับสนุนด้านวิชาการแก่หน่วยงานผู้ดูแลดังกล่าวนี้ด้วย

ค) ความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกร (Farmers' Organization) ซึ่งมี 4 องค์กรหลัก ได้แก่ สมาคมเกษตรกร (Farmers' Association) สมาคมชาวประมง (Fishermen's Association) สมาคมชลประทาน (Irrigation Association) และสหกรณ์เอนกประสงค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การตลาดผู้ผลิตผลไม้แห่งไต้หวัน (Taiwan Provincial Fruit Marketing Cooperative) องค์กรเหล่านี้มีขีดการพึ่งพาตัวเองสูงมาก และรัฐจะพยายามให้การสนับสนุนมากกว่าที่จะควบคุมและชี้นำ ความเข้มแข็งขององค์กรและระบบเครือข่ายสมาชิกที่ครอบคลุมเกษตรกรทั้งหมด ทำให้องค์กรเหล่านี้สามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

3.1.2.1 ประวัติสมาคมเกษตรกร

สมาคมเกษตรกรแห่งไต้หวัน ได้ถือกำเนิดขึ้นจากการรวมตัวกันของเกษตรกรตามหมู่บ้านต่าง ๆ เป็นกลุ่มเล็ก ๆ เพื่อช่วยเหลือกันในการประกอบอาชีพ ในปี ค.ศ. 1900 ซึ่งเป็นช่วงที่ไต้หวันอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น ต่อมา รัฐบาลญี่ปุ่นเห็นถึงประโยชน์ของการรวมตัวดังกล่าว ในอันที่จะช่วยให้ปริมาณการผลิตพืชผลเกษตร ซึ่งจะต้องนำส่งไปประเทศญี่ปุ่นเพิ่มมากขึ้น จึงส่งเสริมให้รวมตัวกันอย่างกว้างขวางขึ้นทั่วทั้งเกาะไต้หวัน ในปี ค.ศ. 1908 โดยให้จัดตั้งเป็นสมาคมเกษตรกรขึ้น 3 ระดับ คือ ระดับมณฑล (Provincial level) ระดับจังหวัด (County city level) และระดับอำเภอ (Town or Township level) ทั้งนี้ ในระดับพื้นฐานนั้น ให้มีกลุ่มเกษตรกรขนาดเล็ก (Small Agricultural Unit) ซึ่งรวมตัวกันในหมู่บ้านต่าง ๆ กลุ่มละประมาณ 50-150 คน และมีตัวแทนกลุ่ม 2-3 คน คอยเป็นผู้เชื่อมโยงกลุ่มดังกล่าวกับสมาคมฯระดับอำเภอ

ต่อมา ใน ค.ศ. 1941 ซึ่งอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลญี่ปุ่น ได้ตรากฎหมายรวมสมาคมเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรเข้าด้วยกัน เป็นสมาคมเกษตรกรรม (Agricultural Association) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตอาหารให้แก่ญี่ปุ่นให้มากขึ้นอีก แต่หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 1945 รัฐบาลจีนแผ่นดินใหญ่ ซึ่งมีอำนาจเหนือไต้หวันในขณะนั้น ได้ตรากฎหมายแยกทั้งสององค์กรออกเป็นสมาคมเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรตามเดิม และให้สมาคมเกษตรกรอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ 2 หน่วยงานรัฐ คือ กระทรวงกิจการสังคม (Ministry of Social Affair) สำหรับการจดทะเบียนก่อตั้ง และกระทรวงเกษตรและป่าไม้ (Ministry of Agriculture and Forestry) สำหรับการดำเนินกิจกรรมของสมาคมฯ การแบ่งแยกสมาคมเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรดังกล่าว ยังคงมีผลอยู่จนปัจจุบันนี้ ในลักษณะที่สมาคมเกษตรกรรม ขอบข่ายองค์กรที่กว้างขวางกว่า คือ ครอบคลุมเกษตรกรสมาชิก ถึงประมาณ 99 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งในจำนวนนี้ รวมถึงสหกรณ์การเกษตรขนาดเล็ก ๆ ที่เป็นสมาชิก

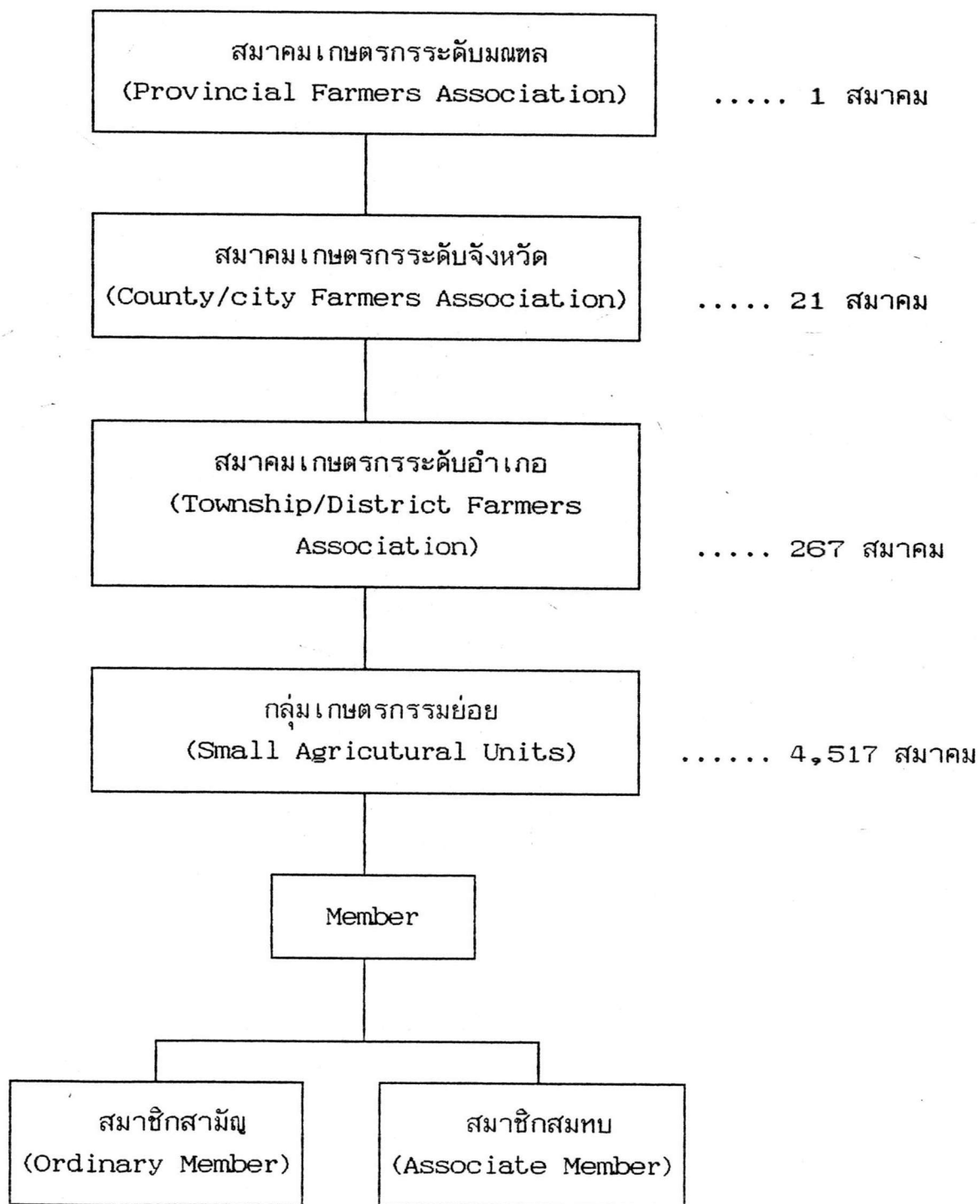
สมทบประเภทสถาบันในระดับรากฐานด้วย⁴ แต่สำหรับหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลนั้น ได้มีการโอนมาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ดังจะได้กล่าวต่อไป

3.1.2.2 โครงสร้างองค์กร (Organization Structure)

ภายใต้กฎหมายสมาคมเกษตรกร ค.ศ. 1974 (The Farmers' Association Law of the Republic of China (1974) ได้รับรองให้สมาคมเกษตรกรทั้งสามระดับดังกล่าวมาในฐานะเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของหน่วยราชการตามลำดับขั้นขององค์กร คือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ควบคุมกำกับในระดับส่วนกลาง (Central Level) รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑล (Provincial or Municipal Government) ควบคุมกำกับสมาคมเกษตรกรระดับมณฑล (Provincial Farmers' Association) รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัด (County or City Government) ควบคุมกำกับสมาคมเกษตรกรในระดับจังหวัด (County or City Farmers' Association) และสมาคมเกษตรกรระดับอำเภอ (Township or District Farmers' Association)

โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว (มาตรา 19) กำหนดให้มีสมาคมเกษตรกรระดับชาติ (National Farmers' Association) ให้เป็นองค์กรระดับสูงสุด หรือเป็นองค์กรระดับที่สี่ด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะมีองค์กรเพียง 3 ระดับดังกล่าวมาเท่านั้น ซึ่งสามารถแสดงโครงสร้างองค์กรและระบบความสัมพันธ์ขององค์กรแต่ละระดับ รวมทั้งจำนวนสมาคมฯ ในแต่ละระดับได้ดังต่อไปนี้

⁴ (The Article 13 of The Farmer's Association Law of Republic of China (1974).



แผนภูมิที่ 7 แสดงโครงสร้างรวมของสมาคมเกษตรกรไต้หวันทุกระดับ⁵

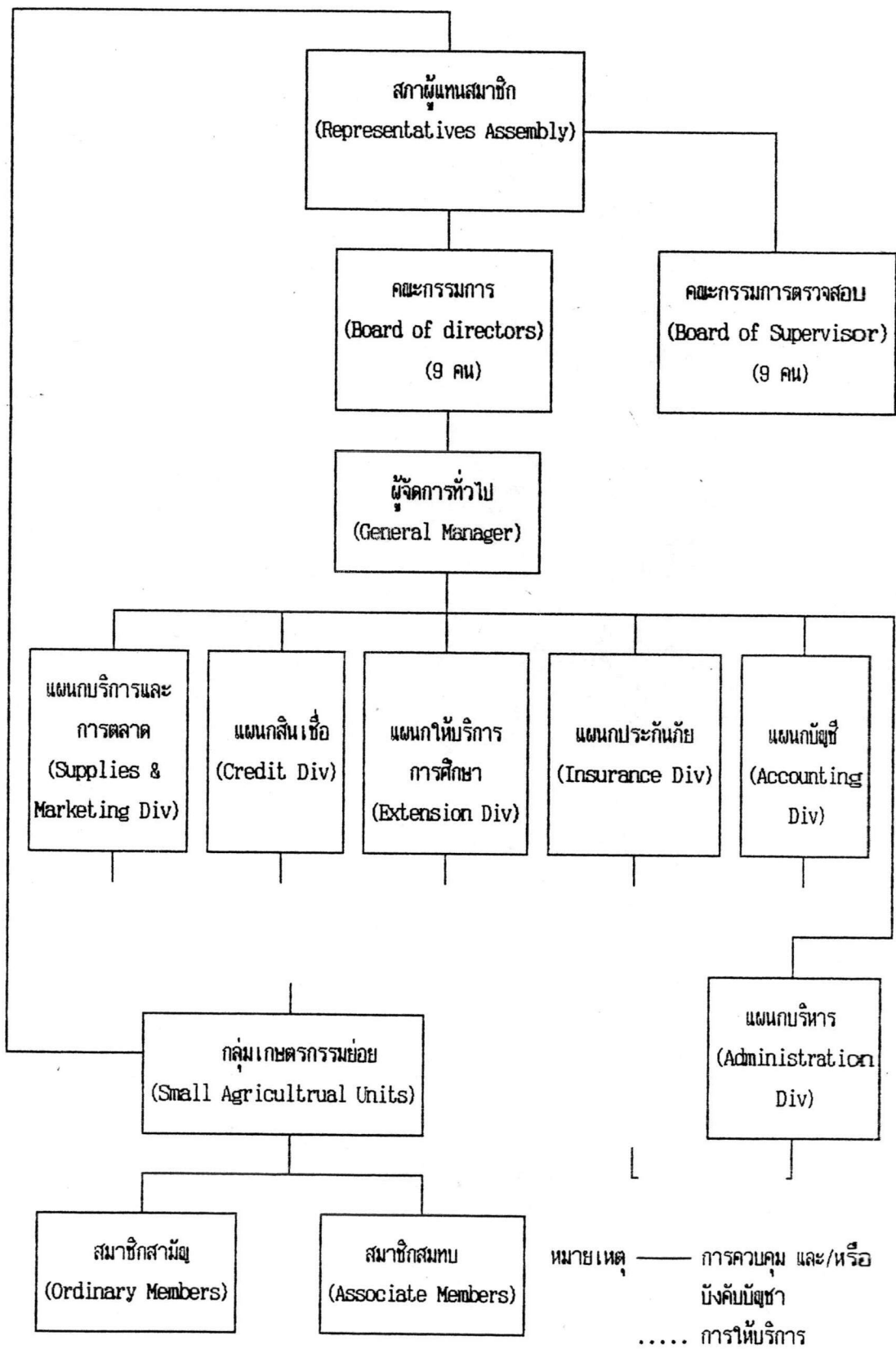
⁵ Lie Fu-Shan, Building A Farmers' Organization's in A Developing Countries : The Taiwan Experience, pp.64.

ตามแผนภาพข้างต้น จะเห็นว่า องค์ประกอบรากฐาน ซึ่งมี ความสำคัญที่สุดของโครงสร้างรวมของสมาคมเกษตรกรคือ ระบบสมาชิกในระดับ สมาคมเกษตรกร ระดับอำเภอ ซึ่งจำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่คือ สมาชิกสามัญ ซึ่งได้แก่ เกษตรกรสัญชาติไต้หวัน ซึ่งมีอายุเกินกว่า 20 ปี และมีอาชีพเกษตร กรรมในฐานะเจ้าของฟาร์ม (Owner-operated Farmer) เกษตรกรผู้เช่า (Tenant Farmer) เกษตรกรรับจ้าง (Employed Farmer) หรือบุคคล ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันด้านเกษตรกรรม (Agricultural School) หรือ เคยมีบทความตีพิมพ์เกี่ยวกับการเกษตรกรรมหรือลูกจ้างของฟาร์ม กิจการปลูกป่า หรือทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ (Pasture Land) ซึ่งจดทะเบียนแล้ว และทำเป็นกิจกรรม ดังกล่าวนี้อยู่ในพื้นที่ของสมาคมการเกษตรระดับอำเภอนั้น ๆ ส่วน สมาชิกสมทบ นั้น มีทั้งประเภทสถาบันคือ สหกรณ์การจดทะเบียนแล้ว และบุคคลธรรมดา อายุ 20 ปี ขึ้นไป แต่คุณสมบัติไม่ครบถ้วนที่จะเป็นสมาชิกสามัญ (มาตรา 13) และมีสิทธิแตกต่างกันบางประการคือ สมาชิกสมทบจะไม่สามารถเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งเป็น ผู้แทนสมาชิก หรือกรรมการ (Director) ของสมาคมฯ แต่อาจได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสมาคม (Supervisor) รวมทั้งใช้สิทธิอื่น ๆ อันพึงมี ตามที่สมาชิกสามัญมี (มาตรา 13) นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดแต่ละ ครอบครัวเกษตรกรสามารถเป็นสมาชิกของสมาคมฯ ผ่านกลุ่มเกษตรกรรมย่อย เหล่านี้ ได้เพียง 1 คนเท่านั้น (มาตรา 14) (แต่สมาชิกอื่น ๆ ในครอบครัว สามารถรับบริการจากสมาคมได้เช่นเดียวกัน) และแต่ละกลุ่มย่อยจะประกอบด้วย สมาชิกตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป แต่ตามข้อเท็จจริงกลุ่มดังกล่าวนี้มีสมาชิกอยู่ระหว่าง 50-150 คน

การรวมตัวของสมาคมเกษตรกรระดับอำเภอ มีทั้งการรวมตัว ในแนวนอน (Vertical) เพื่อให้เกิดสมาคมเกษตรกรระดับอำเภอใหม่เพียง องค์กรเดียว (Merging) และการรวมตัวในแนวดิ่ง (Horizontal) โดยการ รวมกันตั้งแต่ 3 องค์กรขึ้นไป เป็นสมาคมการเกษตรระดับจังหวัด (มาตรา 3) และสมาคมเกษตรกรระดับจังหวัด เข้าเป็นสมาชิกของสมาคมเกษตรกรระดับ

มณฑล ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุด (ในทางปฏิบัติ) เพียงองค์กรเดียวต่อไป ทั้งนี้ความ
เชื่อมโยงระหว่างองค์กรเหล่านี้ อยู่ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ตามกฎหมายดังกล่าว
ผ่านระบบการเลือกตั้งผู้แทนสมาชิกในสภาผู้แทนสมาชิกขององค์กรระดับล่างขึ้นไป
เป็นผู้แทนสมาชิกในสภาของสมาคมฯ ระดับสูงขึ้นไปตามลำดับเป็นสำคัญ ดังจะได้
กล่าวต่อไป

สำหรับโครงสร้างภายในองค์กรของสมาคมเกษตรกรระดับ
จังหวัดและมณฑลนั้น จะมีลักษณะคล้ายคลึงการจัดกรในสมาคมเกษตรกรระดับ
อำเภอ ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 8 แสดงโครงสร้างองค์กรสมาคมเกษตรกรระดับอำเภอของไต้หวัน

จากแผนภูมิข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดของแต่ละตำแหน่ง ตลอดจนที่มา คุณสมบัติ และขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยสังเขป ได้ดังนี้

ก) กลุ่มเกษตรกรย่อย (Small Agricultural Units)

หมายถึง กลุ่มของเกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในลักษณะเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน และอยู่ในพื้นที่เดียวกัน จำนวน 50-150 คน ดังได้กล่าวมาแล้ว กลุ่ม ๆ ดังกล่าวนี้ จะมีหัวหน้ากลุ่ม (Chief Small Agricultural Unit) และรองหัวหน้ากลุ่ม (Vice-chief Small Agricultural Unit) ทำหน้าที่เป็นเสมือนสะพานเชื่อมโยงระหว่างสมาคมการเกษตรระดับอำเภอและเกษตรกรในกลุ่มฯ ของตน หัวหน้าและรองหัวหน้าดังกล่าว ได้แก่ สมาชิกภายในกลุ่มฯ ซึ่งมีอายุการเป็นสมาชิก 6 เดือนขึ้นไป ผู้ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกในกลุ่มฯ ให้ทำหน้าที่โดยมีวาระ 4 ปี (และสามารถได้รับเลือกตั้งใหม่ได้) แต่ถูกจำกัดมิให้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นกรรมการ (Director) และผู้ตรวจสอบกิจการ (supervisor) รวมทั้ง สมาชิกของสภาผู้แทนสมาชิก (Representative Assembly)

ข) สภาผู้แทนสมาชิก (Representative Assembly)

สภาผู้แทนสมาชิกนี้ นับได้ว่า เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในองค์กร เนื่องจากต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก และจะมีบทบาท ในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และคณะผู้ตรวจสอบผ่านที่ประชุมใหญ่ นอกจากนี้ยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้ตรวจสอบดังกล่าว และสามารถเลือกตั้งสมาชิกของสภาฯ ให้ขึ้นไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนสมาชิกในสมาคมฯ ระดับจังหวัด ต่อจากนั้นสมาชิกสภาฯ ของสมาคมฯ ระดับจังหวัดก็จะเลือกผู้แทนไปร่วมในสภาฯ ของสมาคมฯ ระดับมณฑลต่อไป ตามอัตราส่วนที่กำหนดโดยข้อบังคับเพื่อการบังคับใช้กฎหมายสมาคมเกษตรกรแห่งสาธารณรัฐจีน ค.ศ. 1974 (The Enforcement Rules of Farmers' Association Law of The Republic of China) ซึ่งกำหนดให้มีจำนวนผู้แทนของสภาสมาชิกแห่งสมาคมฯ ระดับอำเภอที่มาจาก การเลือกของสมาชิก

ระดับรากฐานนั้น อยู่ในอัตราผู้แทนสมาชิกฯ 1 คนต่อสมาชิก 50 คน จำนวนผู้แทนสมาชิกระดับอำเภอในสภาผู้แทนสมาชิกแห่งสมาคมฯ ระดับจังหวัดเท่ากับผู้แทนฯ 3 คนต่อสมาชิกของสมาคมฯ ระดับอำเภอ 2,000 คน หากมีสมาชิกเกินกว่า 2,000 คน ให้เพิ่มจำนวนผู้แทนฯ 1 คนต่อส่วนที่เกิน 1,000 คน ส่วนจำนวนผู้แทนสมาชิกฯของสมาคมฯระดับจังหวัดในสมาคมฯระดับมณฑลอยู่ในอัตราส่วน 1 คนต่อสมาชิกสมาคมฯ ระดับจังหวัด 30,000 คน ส่วนที่เกินกว่า 30,000 คน ให้เพิ่มจำนวนผู้แทนสมาชิกฯ ในอัตรา 1 คนต่อส่วนที่เกิน 15,000 คน สำหรับจำนวนผู้แทนสมาชิกในสมาคมฯ

เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนสมาชิคนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวโดยมาตรา 15 ได้กำหนดไว้เฉพาะระยะเวลาการเป็นสมาชิกเท่านั้น (อย่างต่ำ 6 เดือน) มิได้กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการศึกษาขั้นต่ำ อายุผู้สมัครหรือประสบการณ์การดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในสมาคมฯ เหมือนกรณีผู้สมัครกรรมการหรือผู้ตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ให้ความสำคัญในการกำหนดอัตราส่วนของประเภทสมาชิกภายในสภาผู้แทนสมาชิกว่า จะต้องเป็นเกษตรกรเจ้าของฟาร์ม (Owner-Operated Farmers) เกษตรกรเช่า (Tenant Farmers) หรือเกษตรกรรับจ้าง (employed Farmers) ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (มาตรา 15) ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรผู้ปกครองอาชีพเกษตรกรอย่างแท้จริง สามารถมีส่วนในการควบคุม ตรวจสอบ การบริหาร จัดการองค์กรให้มากที่สุดนั่นเอง นอกจากนี้ ยังจำกัดมิให้หัวหน้าและรองหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรมย่อ (มาตรา 15)

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานั้น มีกำหนด 4 ปี เช่นเดียวกัน ภายหลังครบวาระแล้ว สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้อีก โดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง ซึ่งต่างกับกรณีของคณะกรรมการ คณะผู้ตรวจสอบ และหัวหน้าหรือรองหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรมย่อที่ถูกจำกัดให้รับเลือกตั้งได้อีกเพียง 1 ครั้งเท่านั้น

ค) คณะกรรมการ (Board of Directors)

คณะกรรมการถูกจัดให้มีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานของสมาคมฯ (staff) ที่ต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกองค์กรเช่นเดียวกับคณะผู้ตรวจสอบ เนื่องจากได้รับการเลือกตั้งจากสภาฯ ดังกล่าว (หมายถึงในทางปฏิบัติ แต่ตามกฎหมายดังกล่าว (มาตรา 19) กำหนดให้เลือกตั้งจากสมาชิกของสมาคม หรือเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนสมาชิก) กล่าวคือ ในสมาคมการเกษตรระดับอำเภอ นั้น สมาชิกของสมาคมผู้ใดที่มีคุณสมบัติครบถ้วนทั้ง 4 ประการ คือ (1) เป็นสมาชิกรวมไม่น้อยกว่า 2 ปี (2) สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำระดับประถมศึกษา (A Junior high school graduate or a primary school graduate) (3) เคยปฏิบัติงานในตำแหน่งกรรมการ, ผู้ตรวจสอบ, สมาชิกสภาผู้แทนสมาชิก, ผู้จัดการทั่วไป หัวหน้าหรือรองหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรรมย่อยมาก่อนไม่น้อยกว่า 1 เทอม (4 ปี) และ (4) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยตรงอยู่ในขณะนั้น (มาตรา 20-1) สามารถสมัครรับเลือกตั้งจากสภาผู้แทนฯ ได้ โดยสภาผู้แทนฯ จะเลือกตั้งทั้งหมดจำนวน 9 คน ส่วนสมาคมการเกษตรระดับจังหวัด และมณฑล นั้น สภาผู้แทนฯ ของสมาคมฯ แต่ละระดับจะเลือกตั้งจากผู้สมัครที่เป็นสมาชิกสภาฯ หรือสมาชิกของสมาคมฯ ระดับล่างลงไปที่ไม่ใช่กรรมการหรือผู้ตรวจสอบของสมาคมฯ ระดับล่างใด ๆ รวมทั้งหัวหน้าหรือรองหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรรมย่อยของสมาคมฯ ระดับอำเภอใด ๆ ด้วย ทั้งนี้ในจำนวน 9-15 คน สำหรับสมาคมการเกษตรระดับจังหวัด และ 15-21 คน สำหรับสมาคมการเกษตรระดับมณฑล (มาตรา 19)

นอกจากนี้ กรรมการของสมาคมฯ แต่ละระดับยังถูกจำกัดมิให้เป็นลูกจ้างในสมาคมเกษตรกรระดับนั้น ๆ เอง หรือสมาคมเกษตรกรสมาชิก (กรณีสมาคมฯ ระดับสูงขึ้นไป) และต้องมีผู้ใช้ผู้มีธุรกิจ หรือทำงานในองค์กรที่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับสมาคมเกษตรกรดังกล่าวด้วย (มาตรา 21)

คณะกรรมการจะควบคุมและดำเนินธุรกิจของสมาคมฯ โดยไม่ได้รับเงินเดือน (Non-salaried Basis) ภายใต้นโยบายและมติผ่านที่ประชุมใหญ่ของสภาผู้แทนสมาชิก และมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้จัดการ

ทั่วไป ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นระบบและกลไกที่คล้ายคลึงกับกรณี สหกรณ์การเกษตรของประเทศไทยนั่นเอง ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งของ คณะกรรมการนั้น มีกำหนด 4 ปี และอาจได้รับเลือกตั้งใหม่ไม่เกิน 1 วาระ

ง) คณะผู้ตรวจสอบ (Board of Supervisors)

คณะผู้ตรวจสอบนี้ เป็นกลไกสำหรับตรวจสอบการ ดำเนินงานของสมาคมเกษตรกรของตนเองในระดับต่าง ๆ (มาตรา 28) คล้ายคลึงกับการมีผู้ตรวจสอบภายในสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทย หาก แต่กรณีของสมาคมเกษตรกรของไทยนั้นกำหนดให้เป็นบุคคลภายในสมาคมฯ นั้น ๆ เองหรือสมาคมฯ สมาชิกที่ไม่ต้องด้วยข้อห้ามที่กำหนดไว้ และกำหนดให้อยู่ในรูป ของคณะบุคคล สำหรับจำนวนของผู้ตรวจสอบในสมาคมฯ ระดับต่าง ๆ คุณสมบัติ ข้อจำกัดในคุณสมบัติของผู้สมัคร ระบบและวิธีการเลือกตั้ง วาระการปฏิบัติงาน (term) และระบบค่าตอบแทนได้รับการกำหนดไว้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ซึ่งกล่าวมาแล้วนั่นเอง

จ) ผู้จัดการทั่วไป (General Manager)

ผู้จัดการทั่วไปเป็นบุคคลที่นับว่า มีความสำคัญสูงยิ่ง ในการบริหารและดำเนินกิจการของสมาคมฯ ทุกระดับ เช่นเดียวกับสหกรณ์การ เกษตรของประเทศไทย ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงได้กำหนดให้ผู้จัดการทั่วไป ซึ่งมีได้เพียงคนเดียวเท่านั้น ในองค์กรแต่ละระดับ มีคุณสมบัติค่อนข้างสูงและสูง ยิ่งขึ้นหากเป็นตำแหน่งในสมาคมฯ ระดับจังหวัด และระดับมณฑล โดยในระดับ มณฑลนั้น ต้องสำเร็จการศึกษาระดับประโยควิชาชีพ (Vocational Senior High School) ไปจนถึงมหาวิทยาลัย และเคยมีประสบการณ์ในงานให้บริการ ด้านการเกษตรของภาครัฐ อาจารย์ด้านเกษตรกรรม สถาบันด้านเกษตรกรรม หรือการเงิน หรือตำแหน่งระดับสูงในสมาคมการเกษตร ทั้งนี้ได้จำแนกคุณสมบัติ การศึกษาและการทำงานดังกล่าวออกเป็นหลายระดับ ในลักษณะผกผันกัน กล่าวคือ หากสำเร็จการศึกษาในระดับสูง ก็จะกำหนดประสบการณ์การทำงานในจำนวน น้อยปีลงตามลำดับ ส่วนในระดับสมาคมฯ ระดับจังหวัด และอำเภอ นั้น ได้กำหนด

คุณสมบัติการศึกษาไว้เช่นเดียวกับกรณีระดับมณฑลข้างต้น แต่กำหนดจำนวนปีของประสบการณ์น้อยกว่าในแต่ละระดับชั้น (มาตรา 25-1) สำหรับอายุของผู้สมัครนั้นต้องไม่มากเกินกว่า 55 ปี ทุกระดับของสมาคมฯ

ด้วยความสำคัญของอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนี้

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ (Competant Authority) จึงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับ โดยในสมาคมระดับมณฑลนั้น ผู้จัดการทั่วไปจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ส่วนระดับจังหวัดและมณฑลนั้นกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้คัดเลือก กลั่นกรองคุณสมบัติของผู้สมัคร ก่อนจะส่งไปให้คณะกรรมการของสมาคมฯแต่ละแห่งพิจารณาแต่งตั้งต่อไป ด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (กรณีถกตอมนไม่น้อยกว่า 2/3)

ผู้จัดการทั่วไปจึงต้องปฏิบัติงานภายใต้ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการและมีอำนาจในการว่าจ้าง เลิกจ้าง ลงโทษ ฯลฯ พนักงานของสมาคมฯ ทั้งนี้ ทั้งผู้จัดการทั่วไปและพนักงานดังกล่าว จะต้องสามารถปฏิบัติงานได้เต็มเวลาและได้รับเงินค่าจ้าง

3.1.2.3 อำนาจหน้าที่ (Functions)

ดังได้กล่าวแล้วว่า สมาคมเกษตรในไต้หวันนั้น มีลักษณะเป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ (Multiple-purposes Cooperative) ดังนั้นวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กร ซึ่งกำหนดไว้โดยบทบัญญัติแห่งมาตรา 1 ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้แก่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร เสริมสร้างความรู้และเทคนิคของเกษตรกรสมาชิก พัฒนาการเกษตรและเพิ่มผลิตทางการเกษตร พัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร รวมทั้งเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาชนบทด้วย

ดังนั้น ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ดังกล่าว หน้าที่ (duties) ของสมาคมการเกษตร ซึ่งได้กำหนดจำแนกไว้โดยมาตรา 4 จึงค่อนข้างกว้างขวาง ครอบคลุมดำเนินธุรกิจของสมาคมเอง ทั้งภายในและนอกประเทศ การให้บริการสมาชิกด้านต่าง ๆ ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูป ไป

จนถึงการตลาด ซึ่งรวมไปถึงการประกันภัยพิชผล การจัดตั้งแผนกลิน เชื้อขึ้นมา บริการสมาชิก ฯลฯ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ต้องสนับสนุนและส่งเสริมการประกอบ อาชีพเสริมและอุตสาหกรรมในชนบท การให้บริการชุมชนในเชิงสังคมสุขภาพหรือสวัสดิการศิลปวัฒนธรรม การให้ความรู้ทางกฎหมายและระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับ เกษตรกรรมระหว่างสมาชิก รวมทั้งการดำเนินการตามนโยบายและการมอบหมาย ของรัฐบาล โดยเฉพาะเกี่ยวกับพัฒนาชนบท

ส่วนความแตกต่างระหว่างสมาคมฯในระดับต่างกันนั้น อาจ กล่าวได้สังเขปได้ว่า สมาคมฯระดับอำเภอจะมีความใกล้ชิดและให้บริการสมาชิก ระดับรากฐานโดยตรง ส่วนสมาคมฯระดับจังหวัดจะให้ความช่วยเหลือ แนะนำ รวมทั้งควบคุมสมาคมฯระดับอำเภอ ขณะที่สมาคมฯระดับจังหวัดจะทำหน้าที่ในการ ควบคุม ตรวจสอบ ให้การศึกษาอบรมสมาคมฯระดับล่างลงไปทั่วประเทศได้วัน

3.1.2.4 การดำเนินงาน (Implementation)

หากพิจารณาในเชิงการบริหารจัดการองค์กร มิใช่เชิงอำนาจ หน้าที่ซึ่งกล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า ในประเด็นนี้น่าจะมี 2 เรื่องต่อไปนี้ที่ควร พิจารณา

ก. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ภายใน องค์กร

ซึ่งจะแสดงให้เห็นระบบความสัมพันธ์เชิงการบริหาร จัดการภายในสมาคมฯแต่ละระดับด้วย สถาผู้แทนสมาชิกของแต่ละสมาคมฯจะทำ หน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายขององค์กร ส่วนคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นคณะ กรรมการปฏิบัติการ ภายใต้การครอบงำของสภาผู้แทนสมาชิก โดยการประชุม สามัญ (Ordinary Meeting) หรือการประชุมวิสามัญ (Extrandinary Meeting) ซึ่งสภาผู้แทนสมาชิกก็จะมีผู้จัดการทั่วไป และพนักงานเป็นผู้ปฏิบัติงาน ภายใต้การครอบงำของคณะกรรมการไปตามลำดับ ส่วนสมาชิกของสมาคมฯนั้น มีส่วนในการควบคุมบริหารจัดการสมาคมฯ ผ่านทางการเลือกตั้งผู้แทนสมาชิก

ทางตรง (Direct Election) ในกรณีเลือกตั้งผู้แทนสมาชิกสมาคมฯ ระดับอำเภอ และเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) สำหรับกรณีสมาคมฯ ระดับสูงขึ้นไป เนื่องจากเป็นการเลือกตั้งผ่านผู้แทนสมาชิกขึ้นไปตามลำดับ

ข. เงินทุน (Funds)

กฎหมายสมาคมเกษตรกรชนบัตั้งกล่าวนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดแหล่งของเงินทุน การใช้จ่ายและการสำรองเงินทุน ดังกล่าวอย่างมาก โดยมาตรา 38 ได้กำหนดให้สมาคมฯสามารถมีรายได้จากแหล่งดังกล่าวต่อไปนี้

1) ค่าธรรมเนียมแรกเข้าและค่าธรรมเนียมรายปีของสมาชิก ซึ่งรายได้ในกรณีหลังนั้น จำนวนร้อยละ 20 จะต้องส่งให้สมาคมฯระดับสูงขึ้นไป ร้อยละ 10 สำหรับสมาคมฯระดับจังหวัด และร้อยละ 5 สำหรับสมาคมฯระดับมณฑล ส่วนที่เหลือร้อยละ 80 ใช้ในกิจกรรมของสมาคมฯ ผู้มีเงินได้นี้

2) การสนับสนุนจากรัฐบาล (Government Subsidy) โดยเฉพาะด้านการให้การศึกษาดูแบบ (Agricultural extension Subsidy)

3) รายรับจากกำไรในการดำเนินธุรกิจของสมาคมฯ

นอกจากนี้ ภายใต้มาตรา 38 ดังกล่าว สมาคมฯ ยังต้องมีกองทุน (funds) ไว้เฉพาะสำหรับการดำเนินกิจการเฉพาะด้าน ดังนี้

1) กองทุนเพื่อดำเนินธุรกิจ (Business Fund) ซึ่งสภาผู้แทนสมาชิกจะกำหนดจำนวนในแต่ละปีการเงินไว้ ภายใต้ความเห็นชอบของหน่วยงานรัฐผู้ดูแลแต่ละระดับ

2) กองทุนสำหรับการศึกษาดูแบบ (Extension Fund) เพื่อใช้จ่ายสำหรับการศึกษาดูแบบด้านเกษตรกรรม (Agricultural extension) แก่สมาชิก

3) กองทุนสำหรับการบริหารจัดการและการศึกษา
อบรม ด้านเกษตรกรรมสำหรับสมาชิก ซึ่งสำรองไว้จำนวนร้อยละ 10 จากยอด
กำไรสุทธิของธนาคาร หรือสถาบันการเงินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural
Financial Institution or Bank)

นอกจากนี้ โดยบทบัญญัติมาตรา 40 ผลกำไรสุทธิ
(Net Profit) จากการดำเนินธุรกิจทุกประเภทของสมาคมฯ จะต้องถูกแบ่ง
สำรองไว้สำหรับการดังต่อไปนี้

- 1) สำรองตามกฎหมาย (Legal reserve)
ร้อยละ 15
- 2) กองทุนสำหรับการดำเนินการเพื่อประโยชน์
สาธารณะ (Public interest funds)
- 3) กองทุนสำหรับการดำเนินธุรกิจ ด้านการให้
ความรู้ สวัสดิการ และวัฒนธรรม ไม่น้อยกว่าร้อยละ 62
- 4) กองทุนสำหรับการสนับสนุนการศึกษาอบรม
สำหรับสมาคมฯทุกระดับร้อยละ 8
- 5) ค่าใช้จ่ายสำหรับกรรมการ ผู้ตรวจสอบ
ผู้จัดการทั่วไป และพนักงานไม่เกินร้อยละ 10

3.1.2.5 การควบคุมตรวจสอบ (Auditina and Supervision)

กลไกการควบคุมตรวจสอบภายใต้กฎหมายดังกล่าว สามารถ
จำแนกโดยสังเขปได้ดังนี้

ก. การควบคุมตรวจสอบภายใน (Internal auditing
and supervision) ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ของคณะผู้ตรวจสอบที่จะต้องควบคุม
การดำเนินงานของคณะกรรมการ และผู้จัดการผ่านทางเอกสารการประชุม
การตรวจสอบงบการเงินและเอกสารทางการเงินต่าง ๆ เป็นต้น

ส่วนกลไกการควบคุมตรวจสอบ โดยสมาชิกต่อ
ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือผู้แทนสมาชิกที่ได้รับเลือกไปกระทำโดยผ่านทางที่
ประชุมใหญ่ตามกรณีทั่ว ๆ ไป

ข. การควบคุมตรวจสอบภายนอก (Internal auditing and supervision) มีกลไกการควบคุมตรวจสอบ 2 ลักษณะ คือ

1) การควบคุมตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐที่

เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานของสภาผู้แทนสมาชิก คณะกรรมการ คณะผู้ตรวจสอบ
ผู้จัดการทั่วไป หัวหน้า รองหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรรมย่อย รวมทั้งพนักงานของ
สมาคมฯมิให้ดำเนินการโดยผิดกฎหมายขัดต่อข้อบังคับของสมาคมฯ ไม่สมประโยชน์
หรือขัดต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมฯ เป็นต้น โดยได้กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับ
ผู้กระทำผิดไว้ตั้งแต่การให้พักงาน (suspension) ให้ออกจากตำแหน่ง
(discharge) รับผิดชอบต่อแพ่งเป็นการส่วนตัว (indemnity) การยกเลิกมติ
(revoke)

2) การควบคุมระบบและกระบวนการเลือกตั้งบุคคล

หรือคณะบุคคลของสมาคมฯ ในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น
การกำหนดโทษจำคุก และ/หรือโทษปรับ สำหรับการให้อามิสสินจ้างแก่ผู้มีสิทธิ
เลือกตั้ง หรือผู้แข่งขันสมัครรับเลือกตั้ง การเรียกค่าตอบแทน โดยกรรมการ
จากผู้สมัครเป็นผู้จัดการทั่วไป โดยสัญญาจะเสนอให้รับตำแหน่งดังกล่าว เป็นต้น

3.1.2.6 ข้อสังเกต

ผู้วิจัยเห็นว่า มีข้อสังเกตบางประการ ซึ่งน่าสนใจจากการ
ศึกษาเกี่ยวกับสมาคมเกษตรกรของไต้หวัน ดังนี้

ก. ไต้หวัน ได้บัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่กิจการสมาคม
เกษตรกรไว้โดยเฉพาะ และเป็นกฎหมายที่มีบัญญัติที่ค่อนข้างละเอียด ครอบคลุม
มาตรการ หรือแนวทางที่จำเป็นสำหรับสมาคมฯไว้ให้เป็นแนวทางเดียวกัน ทำให้
เกิดความเป็นเอกภาพและเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ ระหว่างสมาคมฯต่าง ๆ
ทั้งในแนวราบและแนวตั้งได้เป็นอย่างดี ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้แก่ กฎหมาย

สมาคมเกษตรกรแห่งสาธารณรัฐจีน ค.ศ. 1974 (The Farmers Association Law of The Republic of China 1974) และข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายสมาคมการเกษตรแห่งสาธารณรัฐจีน (The Enforcement Rules of Farmers' Association Law of The Republic of China) ซึ่งต่างกับกรณีของประเทศไทย ที่มีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ไว้บังคับแก่การสหกรณ์ทุกประเภท

ข. รัฐบาลไต้หวัน มีแนวนโยบายและแผนงานรวมระดับชาติ เฉพาะสำหรับการพัฒนาการเกษตรกรรมมาโดยตลอด

ค. การควบคุมดูแลและสนับสนุนกิจการสมาคมฯ ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) เป็นหลัก โดยมีส่วนราชการอื่น เช่น กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) ให้ความร่วมมือด้านบุคลากรและอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิกสมาคมฯ ดังนั้น กิจกรรมสมาคมฯ ซึ่งมีสมาชิกครอบคลุมเกษตรกรไต้หวันถึงเกือบร้อยละ 99 จึงได้รับความควบคุม ดูแล และสนับสนุนอย่างเป็นเอกภาพ

ง. กลไกที่รัฐบาลไต้หวันใช้ในการควบคุมดูแลสมาคมฯ แม้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกลไกที่รัฐบาลไทยในการควบคุมกำกับสหกรณ์การเกษตร (รวมทั้งกลุ่มเกษตรกรด้วย) ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงบทบาทการมีส่วนในการบริการจัดการของสมาชิกต่อสมาคมฯ ผ่านทางกระบวนการเลือกตั้งระบบเครือข่ายสมาชิกและอื่น ๆ แล้ว จะเห็นว่ามีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพสูงกว่ากรณีของประเทศไทย

จ. บทบาทหน้าที่ของสมาคมฯ ค่อนข้างกว้างขวาง การให้มีบทบาทในการระงับข้อพิพาททางเกษตรกรรม (Agricultural Dispute) ด้วยนั้น แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งและการยอมรับของสมาชิกต่อสมาคมฯ

ฉ. สถานะทางกฎหมายของสมาคมเกษตรกรฯ เป็นนิติบุคคล เอกชนเช่นเดียวกับสหกรณ์ทั่วไป

3.1.3 สมาคมการเกษตรของประเทศญี่ปุ่น (Agricultural Association of Japan)

สถาบันเกษตรกรในรูปแบบสมาคมการเกษตร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า มีรูปแบบส่วนใหญ่คล้ายคลึงรูปแบบของสภาเกษตรกรแห่งชาติของประเทศไทยนั้น เป็นสถาบันที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ถึงอย่างนั้น การศึกษาประสบการณ์ก่อนกำเนิดจนกระทั่งการสิ้นสุดขององค์กร ตลอดจนรูปแบบขององค์กรดังกล่าว น่าจะเป็นประโยชน์พอสมควรต่อการกำหนดรูปแบบของสภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภาที่พยายามจะจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่สมาคมการเกษตรของญี่ปุ่นได้รับการก่อตั้งขึ้นอย่างยากลำบาก และต้องใช้เวลาอย่างยาวนานกว่าจะได้รับการตรวจสอบออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีเจตนารมณ์ให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรอย่างแท้จริง แต่ต่อมาสมาคมฯ ถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยรัฐบาลญี่ปุ่นช่วงก่อนแพ้สงคราม และถูกยกเลิกเนื่องจากการถูกเบี่ยงเบนการใช้ประโยชน์จากสมาคมฯ โดยการเมืองนั่นเอง ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว

ตามประวัติศาสตร์นั้น องค์กรของเกษตรกรญี่ปุ่น ปรากฏในรูปแบบของสหกรณ์ (Nogyo) มาโดยตลอด มีสหกรณ์เกิดขึ้นมากทั้งในรูปสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การซื้อ สหกรณ์การขาย แต่ในระยะตั้งแต่ ค.ศ. 1900 ถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง สหกรณ์เหล่านี้มีชื่อเรียกว่า สหกรณ์ชนบท (Rural Cooperatives) หรือสหกรณ์อุตสาหกรรม (Industrial Cooperatives) ตามการบังคับใช้ทางกฎหมายสมาคมอุตสาหกรรม (The Industrial Association Law) ต่อสหกรณ์ทุกรูปแบบในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกชื่อของสหกรณ์การเกษตร (Nogyo หรือ

Agricultural Cooperatives) จึงปรากฏขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมาย สหกรณ์การเกษตร (The Agricultural cooperative Law) ในปี ค.ศ. 1749^๕

อย่างไรก็ตามก่อนสหกรณ์การเกษตรจะกลายเป็นเสาหลักของ สถาบันการเกษตรญี่ปุ่นในปัจจุบัน สหกรณ์การเกษตรเคยได้รับการพัฒนาคู่เคียงมา ตั้งแต่ ราว ค.ศ. 1900 กับสมาคมการเกษตร (Nokai) ก่อนที่จะถูกจัดรวมเข้า รวมอยู่ในสมาคมของการเกษตร (Nogyokai หรือ Association of Agriculture) ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง และได้แยกตัวเป็นอิสระอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามดังกล่าว เมื่อสมาคมของการเกษตรถูกยุบเลิกด้วยเหตุผล ทางการเมืองและความต้องการจัดระบบและโครงสร้างการบริหารด้านการเกษตร ใหม่ของรัฐบาลภายใต้การครอบงำของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น

3.1.3.1 การก่อตั้งสมาคมการเกษตร

ขณะที่สหกรณ์การเกษตรได้เริ่มกำเนิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1880 สมาคมการเกษตร (Nokai) ก็เกิดขึ้นโดยพื้นฐานความสมัครใจของสมาชิกและมี กิจกรรมหลักในการสอนการแนะนำวิธีการทำฟาร์มให้แก่สมาชิกเกษตรกรให้ดีขึ้น ระหว่างนี้เอง รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและพาณิชย์การ (MACA) ได้ตั้งคณะทำงาน ขึ้นมาศึกษาและยกร่างหลักการจัดตั้งสมาคมการเกษตรขึ้นตามแนวคิดของนักวิชาการ การเกษตรบางคน ในขณะนั้นโดยมีเหตุผลว่าการจัดตั้งสมาคมการเกษตร (Nokai) จะเป็นหนทางที่ดีที่สุด สำหรับความก้าวหน้าของการเกษตรและลักษณะโครงสร้าง ของสมาคมการเกษตร ควรเริ่มต้นอย่างเป็นระบบจากระดับ รากฐาน คือ ก่อตั้ง สมาคมการเกษตรชนบทขึ้นก่อน จากนั้นค่อยยกก่อตั้งสมาคมการเกษตรจังหวัด และ

^๕ ทาเคโอะ โอคุรา, การเกษตรญี่ปุ่นจะอยู่รอดหรือไม่, แปลโดย เจษฎา สิตานนท์ (กรุงเทพมหานคร : เม็ดทรายพริ้นติ้ง, 2537) หน้า 207.

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.

สมาคมการเกษตรกลางขนาดใหญ่ที่สุดในที่สุด⁷ แต่ยังคงมีหลักการสำคัญบางอย่างที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้คือ การเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมนั้นควรเป็นแบบสมัครใจ หรือบังคับและการกิจหลักควรจะมีเฉพาะการปรับปรุงการเกษตรหรือทั้งการปรับปรุงการเกษตร การรายงาน และให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรด้วย⁸

อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากกลุ่มผู้เสนอดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้เสนอร่างหลักการก่อตั้งสมาคมการเกษตรอื่นอีก คือ สมาคมวิทยาศาสตร์เกษตร (The Association of Agricultural Sciences) ได้เสนอ "มาตรการส่งเสริมการเกษตร" (Measures for Promotion Agriculture หรือ Kono Ronsaku) ซึ่งมีรายละเอียดว่า นอกจากควรให้มีสมาคมการเกษตรตั้งแต่ระดับสมาคมการเกษตรกลาง สมาคมการเกษตรจังหวัด และสมาคมการเกษตรท้องถิ่นทำนองเดียวกันแล้ว สมาคมการเกษตรท้องถิ่นจะมีสาขาในระดับเมือง หมู่บ้าน หรือหลาย ๆ เมือง หลาย ๆ หมู่บ้านรวมกันก็ได้ นอกจากนั้นยังเสนอให้มีหน่วยงาน 2 ลักษณะที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตรและพาณิชย์การ (MACA) คือ ควรให้มีสมาคมวิทยาศาสตร์เกษตรขึ้นมาเป็นศูนย์วิชาการด้านการเกษตรที่คอยให้การแนะนำ ศึกษา และวิจัย และหอกิจกรรมการเกษตร (The Chamber of Agricultural Affairs) หรือที่ปรึกษากิจกรรมเกษตร (The Consultative Conference of Agricultural Affairs) ขึ้นทำหน้าที่ให้ความเห็น, คำปรึกษาแนะนำ, รวมทั้งเสนอความคิดเห็นของสมาคมการเกษตรไปสู่เจ้าหน้าที่หรือรัฐบาล โดยให้มีองค์กรนี้ในทุกระดับที่มีสมาคมการเกษตร และขึ้นตรงต่อส่วนราชการของกระทรวงพาณิชย์ฯ ในส่วนกลางหรือภูมิภาคแล้วแต่กรณี

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

เมื่อร่างกฎหมายจัดตั้งสมาคมการเกษตร (The Agricultural Association Bill) เข้าสู่รัฐสภา (Diet) ในปี ค.ศ. 1891 พร้อม ๆ กับร่างกฎหมายสหกรณ์ออมทรัพย์ปรากฏว่าไม่ผ่านการพิจารณาทั้งสองฉบับ เฉพาะร่างกฎหมายจัดตั้งสมาคมการเกษตรนั้นมีหลักการสำคัญบางประการ ดังต่อไปนี้

- ก. สมาคมการเกษตรระดับต่ำสุด คือ ระดับอำเภอ
- ข. ผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายดังกล่าวเท่านั้นที่จะเป็นสมาชิกได้
- ค. มีการเก็บค่าธรรมเนียม
- ง. รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและพาณิชย์การมีอำนาจอนุมัติเงินสนับสนุนได้ไม่เกิน 300 (สามร้อยเยนต่อสมาคม)
- จ. ให้สมาคมเป็นนิติบุคคล
- ฉ. ให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและพาณิชย์การและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลกิจการ
- ช. ให้มีสมาคมระดับสูงสุดแค่ระดับจังหวัดเท่านั้น

แม้ร่างกฎหมายจะไม่ผ่านสภาฯ แต่สมาคมการเกษตรในท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องคงดำเนินกิจกรรมกันต่อไป และในปี ค.ศ. 1899 ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ได้รับการนำเสนอสู่สภาไดเอ็ต (Diet) อีกครั้ง และได้รับการยอมรับภายหลังจากที่ได้รับการแก้ไขหลักการหลาย ๆ ประการ เช่น ตัดการบังคับเป็นสมาชิกและการเก็บค่าธรรมเนียมออกไป เป็นต้น จนมีผู้กล่าวว่า แท้จริงกฎหมายสมาคมการเกษตรฉบับดังกล่าวเกือบจะมีฐานะไม่ต่างอะไรกับกฎหมายอุดหนุนสมาคมการเกษตรเท่านั้น

3.1.3.2 ความเปลี่ยนแปลงภายหลังการก่อตั้ง

ในปี ค.ศ. 1900 ได้มีกฎหมายก่อตั้งสมาคมการเกษตรหลวง (The Imperial Agricultural Association) ขึ้นเป็นสมาคมการเกษตรระดับชาติ โดยรวมเข้ากับชุมนุมกิจกรรมการเกษตรแห่งชาติ (The National Conference of Agricultural Affairs) และมีประธานของสมาคมฯ เป็นคนเดียวกับผู้นำของสหกรณ์ระดับชาติ

ปี ค.ศ. 1902 สมาคมการเกษตรได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นนิติบุคคลและในปี ค.ศ. 1905 ได้รับอนุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิกได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1922 ได้มีปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมการเกษตรให้มีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ การแนะนำ และส่งเสริมการทำฟาร์ม, การศึกษาวิจัยทางการเกษตร และเสนอแนะนโยบายการเกษตรต่อรัฐบาล

ในปี ค.ศ. 1943 สมาคมการเกษตรได้ถูกปรับเปลี่ยนเจตนารมณ์พื้นฐานที่มุ่งให้เป็นองค์กรอิสระของเกษตรกร (เจ้าของที่ดิน, เกษตรกร) มากที่สุดไปเป็นองค์กรที่มีบทบาทควบคุมการเกษตรทั้งระบบเนื่องจากญี่ปุ่นได้เริ่มเข้าสู่ภาวะสงครามและรวมสหกรณ์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสมาคม และต้องการภาพรวมผลผลิตตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำลังผลและถ่ายทอดอุดมการณ์ชาตินิยม พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อเรียกสมาคมเป็นสมาคมการเกษตร (Association of Agriculture หรือ Nogyokai) เนื่องจากโดยปกติแล้วสหกรณ์จะดำเนินการเชิงการค้าขณะที่สมาคมไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ การควบคุมการเกษตรของรัฐบาลผ่านสมาคมของการเกษตรดังกล่าวรวมไปถึงการบังคับเกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกสมาคมของการเกษตรดังกล่าวด้วย

ในส่วนของจำนวนสมาคมการเกษตรก่อนเปลี่ยนสภาพมาเป็นสมาคมของการเกษตรดังกล่าว มีข้อมูลด้านจำนวนสมาชิกสมาคมฯ ในปี ค.ศ. 1933 มีสมาคมระดับจังหวัด 47 แห่ง ระดับท้องถิ่นหรือเมือง 652 แห่ง และสมาคมหมู่บ้าน 11,371 แห่ง^๑ ส่วนระดับชาติมี 1 แห่ง (ผู้วิจัย)

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

3.1.3.3 การสิ้นสุดของสมาคม (ของ) การเกษตร (Nogyokai)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง กองกำลังพันธมิตรนำโดยนายพลแม็คอาเธอร์ได้เข้าควบคุมญี่ปุ่นและได้แก้ไขปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบการเกษตรใหม่โดยยึดแนวทางการบริหารการเกษตรของสหรัฐอเมริกาซึ่งสมาคมของการเกษตรได้ถูกกระทบกระเทือนอย่างมาก เช่น เจ้าหน้าที่ของสมาคมฯ ได้ถูกย้ายให้ไปสังกัดจังหวัด เป็นต้น ในที่สุดสมาคมของการเกษตรได้ถูกยุบเลิกลง โดยกฎหมายเกี่ยวกับการยุบเลิกสมาคมของการเกษตร (The Law Concerning The Liquidation of The Association of Agriculture) กฎหมายสหกรณ์การเกษตร (The Agricultural Improvement Promotion Law) และกฎหมายส่งเสริมปรับปรุงการเกษตร

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับเหตุผลในการยกเลิกสมาคมของการเกษตรดังกล่าวนี้ ดร.สมภพ มานะรังสรรค์ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า เหตุผลแท้จริงคือสหรัฐอเมริกาพยายามบั่นทอนโอกาสในการให้พื้นตัวของลัทธิชาตินิยมของชาวญี่ปุ่น โดยใช้สมาคมของการเกษตรซึ่งมีเครือข่ายโยงใยทั่วประเทศเป็นเครื่องมือ ส่วน ดร.สุวิทย์ ภรณวิสัย ที่มีความเห็นว่า เป็นเหตุผลทางการเมืองตามสถานการณ์ในขณะนั้นนั่นเอง

3.1.3.4 ข้อสังเกต

ก. สมาคมการเกษตร (Nokai) ของญี่ปุ่น มีพื้นฐานการก่อกำเนิดมาจากการรวมตัวโดยสมัครใจของสมาชิกในระดับพื้นฐานก่อน ต่อมาได้รับการตรากฎหมายรับรองสถานะและก่อตั้งจัดวางระบบโครงสร้างในแต่ละระดับในภายหลัง

ข. ก่อนที่สมาคมการเกษตรจะรวมเข้ากับสหกรณ์การเกษตร (Nogyo) เป็นสมาคมของการเกษตร (Nogyokai) นั้น สมาคมการเกษตรมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจ โดยเป็นแต่เพียงองค์กรที่ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านวิชาการ การเจรจาต่อรอง เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการเกษตรและนโยบายแก่รัฐบาลเท่านั้น

ค. การควบคุมของรัฐต่อสมาคมการเกษตร (Nokai) มีอยู่ในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จังหวัดและระดับชาติ และทวิระดับการควบคุมและการมีบทบาทครอบงำองค์กรยิ่งขึ้นเมื่อมีเหตุผลทางการเมืองเป็นพิเศษ และในภาวะสงคราม จนองค์กรขาดความเป็นอิสระแม้ในระดับพื้นฐานคือ เกษตรกรต้องถูกบังคับให้เป็นสมาชิกทุกคน

3.1.4 ขบวนการแซมอูล อัลดอง (Saemaul Uldong or Korea's New Community Movement) ของเกาหลีใต้

การนำเนื้อหาของขบวนการแซมอูล อัลดอง (แปลว่า อุดมการณ์หมู่บ้าน หรือชุมชนใหม่) ของเกาหลีใต้มาศึกษา ผู้วิจัยมิได้ประสงค์ที่จะศึกษารูปแบบการจัดองค์กรเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อจัดตั้งองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตรงแต่อย่างใดโดยตรง เนื่องจากมีรูปแบบองค์กรที่ยึดติดอยู่กับทางราชการหรือเป็นองค์กรหรือโครงการที่ดำเนินงานโดยทางราชการเป็นหลักอย่างชัดเจน แม้จะเป็นรูปคณะกรรมการหรือสภาในแต่ละระดับนับแต่ตำบลจนถึงระดับชาติก็ตาม แต่ก็มีองค์ประกอบข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องแทบทั้งสิ้น ในขณะที่ชาวชนบทหรือประชาชนทั่วไปมีฐานะเป็นเพียง เป้าหมายของขบวนการพัฒนาในระดับพื้นฐานคือ หมู่บ้าน และมีบทบาทในการรวมกลุ่มเพียงระดับสภาหมู่บ้าน และกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์การทางการขั้นต้นหรือพื้นฐานของขบวนการเท่านั้น นอกจากนี้เป้าหมายของขบวนการนี้ยังมีความกว้างขวางเกินกว่าที่จะมุ่งพัฒนาการเกษตร หรือการรวมตัวของเกษตรกรโดยตรง แต่การศึกษาเรื่องนี้จะทำให้เห็นวิธีการปลุกฝังการทำงานร่วมกัน ตลอดจนการปลุกฝังจิตสำนึก และอุดมการณ์ในการพึ่งพาตนเอง ซึ่งหากนำมาใช้ประกอบในการปลุกฝังให้มีขึ้นในหมู่เกษตรกรซึ่งรวมตัวกันขึ้นภายใต้องค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติแล้ว น่าจะมีส่วนในการขับเคลื่อนกิจกรรมของสภาเกษตรกรแห่งชาติให้ประสบความสำเร็จได้

ปรัชญาการดำเนินงานของขบวนการนี้ซึ่งพยายามปลุกฝังให้เกิดขึ้น
 ในจิตสำนึกของชาวนชนบทและประชาชนทุกสาขาอาชีพของเกาหลีใต้ มีอยู่ 3
 ประการคือ (1) ขยัน (deligence) (2) พึ่งพาตนเอง (self-help)
 และช่วยเหลือร่วมกัน (cooperation)¹⁰ ความหมายปลุกฝังปรัชญา^{นี้} และ
 การริเริ่มขบวนการนี้เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1971 โดยคำริของประธานาธิบดี
 ปักจุงฮี เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบทที่เริ่มจะถูกกละเลาะจากในขณะ
 ที่ประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรม การเริ่มต้นของโครงการ
 นี้คือ รัฐบาลได้ทดลองเพื่อศึกษาพฤติกรรมของชุมชนและผู้นำ โดยการแจกจ่าย
 เหล็กเส้น และซีเมนต์ จำนวน 335 ถุงให้แก่หมู่บ้านต่าง ๆ รวม 34,695
 หมู่บ้าน ให้นำไปใช้ในโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตในหมู่บ้าน โดย
 การร่วมวางแผนตัดสินใจและดำเนินการร่วมกันภายในหมู่บ้าน ซึ่งปรากฏว่า
 ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี หมู่บ้านส่วนใหญ่สามารถร่วมกันสร้างสิ่งสาธารณ
 ประโยชน์ภายในหมู่บ้าน เช่น ถนน แหล่งเก็บน้ำขนาดเล็ก ที่เก็บปุ๋ยหมักรวม
 ฯลฯ ขึ้นมาเป็นจำนวนมาก โดยนอกจากจะมีการสละแรงงานแล้ว ชาวบ้าน
 จำนวนมากได้สละทรัพย์สินส่วนตัวเพิ่มเติมด้วย จากนั้นชาวบ้านก็ได้ริเริ่มโครงการ
 ลักษณะนี้ด้วยตนเองอีกมาก ซึ่งย่อหมายถึง การเรียนรู้การทำงานร่วมกัน
 และฝ่ายราชการเองให้เรียนรู้ว่าควรจะช่วยเหลือชาวนชนบทในการพัฒนา และ
 สร้างผู้นำชุมชนในการพัฒนาได้อย่างไร

3.1.4.1 โครงสร้างองค์การซึ่งปฏิบัติงานในองค์กร และ
 การควบคุมกำกับ

ขบวนการแชมาอูล อัลดอง^{นี้} มีกระทรวงมหาดไทย
 (Ministry of Interior) เป็นหลักในการควบคุมกำกับ และประสานงาน
 การสนับสนุนโครงการระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวง
 เกษตรและประมง (Ministry of Agricultural and Fishery)
 กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Ministry of Commerce and Industry)

กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) และกระทรวงกลาโหม (Ministry of National Defence) โดยทุกกระทรวงเหล่านี้รวมทั้ง กระทรวงมหาดไทยจะมีสำนักงานแซมมาอูลอัลดองของตนเองเฉพาะไว้เพื่อการนี้ และเฉพาะกระทรวงมหาดไทยนั้นจะมีสำนักงานนี้อยู่ในทุกระดับไปจนถึงระดับ อำเภอเฉพาะสำหรับองค์กรซึ่งดำเนินงานของขบวนการจะมีในทุกระดับโดยประกอบด้วยตัวแทนซึ่งเป็นบุคลากรของส่วนราชการ ยกเว้นระดับหมู่บ้านเท่านั้นที่มี องค์กรประกอบเป็นชาวบ้านล้วน ๆ

สำหรับแผนภูมิโครงสร้างองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ขบวนการแซมมาอูลอัลดอง มีดังต่อไปนี้

¹⁰ Korea Oversea Information Service, A handbook of Korea (Seoul : Samlaha Printing : 1993) PP. 505.

3.1.4.1.1 อำนาจหน้าที่

สภาหมู่บ้านจะเป็นองค์การผู้กำหนดโครงการพัฒนาและวางแผนการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาชุมชน หรือหมู่บ้านของตน จากนั้นจะเสนอโครงการให้คณะกรรมการปฏิบัติการตำบลพิจารณาถ้อยแถลง แล้วส่งให้คณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายอำเภอฯ อำเภอพิจารณาอนุมัติงบประมาณสนับสนุนตามวงเงินมีอำนาจอนุมัติ หากโครงการดังกล่าวต้องใช้งบประมาณเกินวงเงินในขอบเขตอำนาจอนุมัติของคณะกรรมการฯ อำเภอ ๆ จะเสนอให้สภาที่ปรึกษาจังหวัดพิจารณาและหากเกินขอบอำนาจอนุมัติของสภาฯ จังหวัด สถานที่ปรึกษาฯ ส่วนกลางจะพิจารณาเป็นที่สุด¹¹

3.1.4.1.2 การดำเนินงาน

การดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามปรัชญาหรืออุดมการณ์ทั้ง 3 ประการดังกล่าวมา โดยองค์ระดับต่าง ๆ รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้พยายามปลูกฝังอุดมการณ์ทั้ง 3 ประการดังกล่าวอย่างจริงจัง ครอบคลุมชาวชนบททุกคน ตลอดจนประชาชนทุกสาขาอาชีพ โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรม โดยมีศูนย์ฝึกอบรมทั่วทุกจังหวัดและในหน่วยราชการและเอกชนจำนวนมาก โดยมุ่งฝึกอบรมให้กับข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาและประชาชนในสาขาอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานเอกชนด้วย ส่วนด้านการศึกษา นั้น มีการจัดหลักสูตรอำเภอฯ อดองเข้าไปในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ ฯลฯ

¹¹ ชัยยุทธ พุกवासักและคณะ, "รายงานการศึกษาดูงานการพัฒนาชนบทระดับปฏิบัติการกลุ่มที่ 1 ณ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี", หน้า 7 (อัคราเนา).

การดำเนินการปลูกฝังอุดมการณ์ดังกล่าวแก่ประชาชน ยังมีอีกหลายวิธีการและเป็นการดำเนินการอย่างสอดคล้องประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีการร่วมมือกันอย่างดีระหว่างภาครัฐและเอกชน

3.2 รูปแบบองค์กรอาชีพในประเทศไทย

3.2.1 สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

การตราพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 เป็นการตรากฎหมายออกมาเพื่อรองรับและจัดโครงสร้างองค์การการรวมตัวของเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจใหม่จากเดิมที่มีองค์กรนี้อยู่แล้ว โดยจัดทะเบียนเป็น "สมาคม" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในระยะเวลาเดียวกับการตราพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ออกมาบังคับใช้ นับเป็นการใช้กลไกกฎหมายแทรกแซงเข้าไปในระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อจัดระเบียบองค์การทางเศรษฐกิจอีกลักษณะหนึ่ง และควบคุมบทบาทของกลุ่มผู้ประกอบการให้จำกัดอยู่ในขอบเขตที่รัฐประสงค์¹² ขณะเดียวกันก็ถือได้ว่า รัฐได้ตรากฎหมายมหาชนขึ้นรับรองให้หอการค้าทั้งหลายเป็น "นิติบุคคลมหาชน" เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ทางเศรษฐกิจแทนรัฐ

แรกเริ่มนั้น หอการค้าได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยกลุ่มนักธุรกิจจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้เห็นตัวอย่างหอการค้าของประเทศฝรั่งเศส โดยได้จดทะเบียนเป็นสมาคม ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังกล่าวมาในชื่อ "สมาคมหอการค้าไทย" และมีชื่อภาษาอังกฤษว่า "The Siamese Chamber of

¹² วิสารห์ พูลศิริรัตน์, "บทบาทที่มีต่อเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ.", (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 27.

Commerce" เมื่อปี พ.ศ. 2476 โดยมีวัตถุประสงค์ของสมาคม เพื่อเสริมสร้างความสามัคคี ส่งเสริม สนับสนุนให้ความรู้และช่วยเหลือกันระหว่างพ่อค้าไทยด้วยกัน ส่งเสริมการติดต่อระหว่างพ่อค้าไทยและพ่อค้าในต่างประเทศและปลูกฝังค่านิยมการใช้สินค้าไทยในหมู่คนไทย

ต่อมาได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อสมาคมหอการค้าไทยเป็น "สมาคมพ่อค้าไทย" ในปี พ.ศ. 2486 ก่อนที่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามจะได้เข้ามาจัดระเบียบการค้าและองค์การใหม่ พร้อมกับเปลี่ยนชื่อให้สมาคมพ่อค้าไทยเป็น "สภาการค้า" ซึ่งฐานะเป็นองค์กรที่อยู่เหนือองค์กรเอกชนทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ทำนองเดียวกับรูปแบบของสภาหอการค้าในปัจจุบัน ใน พ.ศ. 2498 และเมื่อพ.ศ. 2509¹³ มีการตราพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ขึ้นบังคับใช้และกำหนดให้หอการค้า สภาการค้า หรือสมาคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์การก่อตั้งอย่างเดียวกัน หอการค้าซึ่งจดทะเบียนเป็นสมาคมตามประมวลแพ่งและพาณิชย์อยู่แล้ว ต้องขออนุญาตเป็นหอการค้าภายใน 90 วัน มิฉะนั้นเป็นอันสิ้นสภาพ¹⁴

3.2.1.1 โครงสร้างสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

(ก) โครงสร้างและระบบสมาชิก

โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 นั้น ได้จำแนกหอการค้าออกเป็น 4 ประเภท (มาตรา 6) คือ

- 1) หอการค้าจังหวัด ซึ่งสามารถจัดตั้งขึ้นได้จังหวัดละ 1 หอ มีสมาชิกสามัญซึ่งได้แก่ บุคคลธรรมดา สัญชาติไทย หรือนิติบุคคลไทย ซึ่งมีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดนั้น ๆ และประกอบวิสาหกิจในทางการค้า อุตสาหกรรม

¹³ "บทเฉพาะกาลพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509.

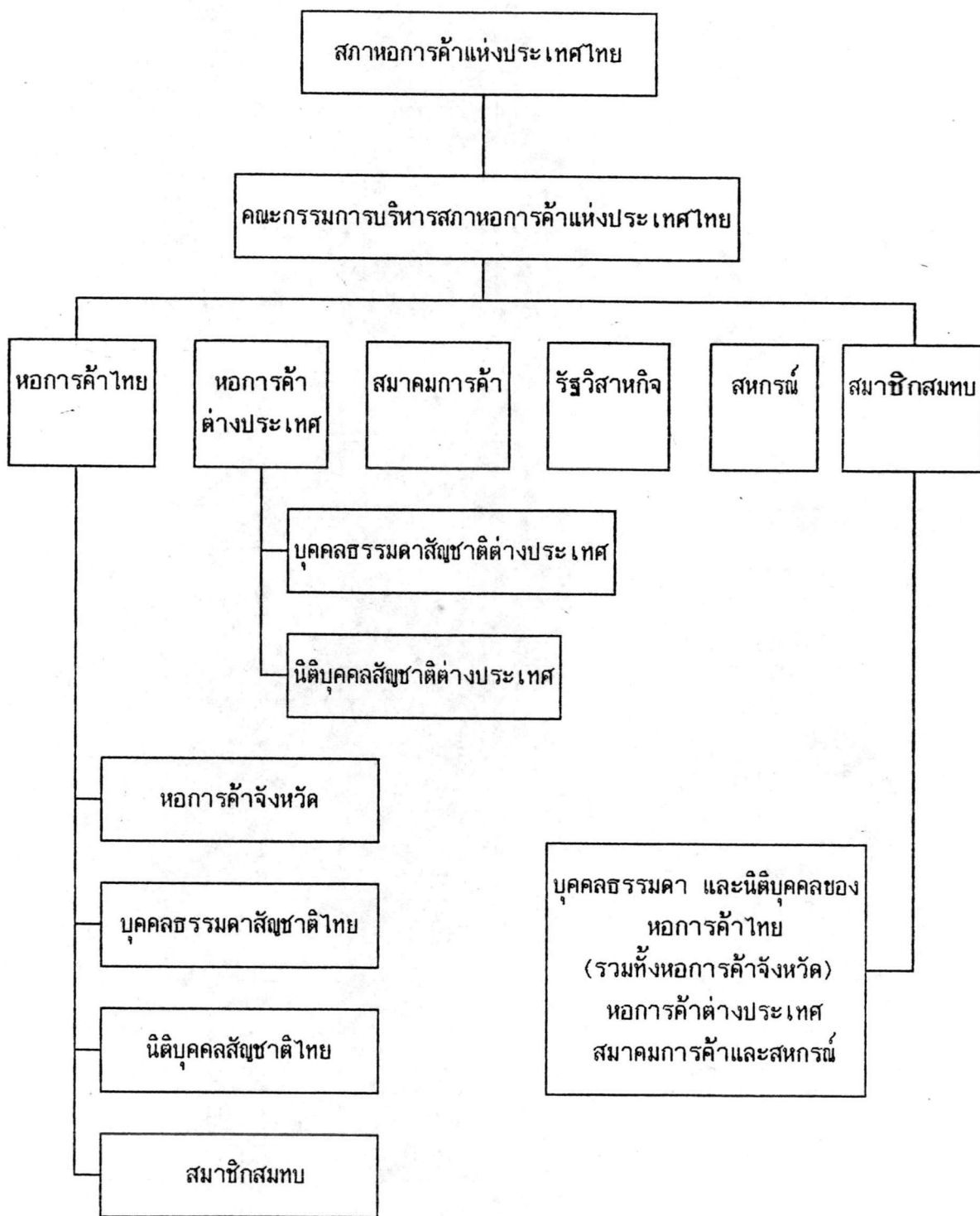
¹⁴ ในปีเดียวกันนั้น มีการตราพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ขึ้นใช้บังคับสำหรับการจัดตั้งสมาคมเพื่อส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจทางการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน

เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ หรือเป็นสมาคมการค้า (จดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509) ซึ่งมีสมาชิกสัญชาติไทยเกินกึ่งหนึ่ง หรือเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือสหกรณ์ ส่วนสมาชิกสมทบ ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย หรือสมาคมการค้า ซึ่งมีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่ง (มาตรา 20) นอกจากนี้ เป็นสมาชิกวิสามัญและสมาชิกกิตติมศักดิ์ (มาตรา 19 ให้หอการค้าแต่ละประเภทมีสมาชิกได้ 4 ประเภทคือ สมาชิกสามัญ สมาชิกวิสามัญ สมาชิกสมทบ และสมาชิกกิตติมศักดิ์)

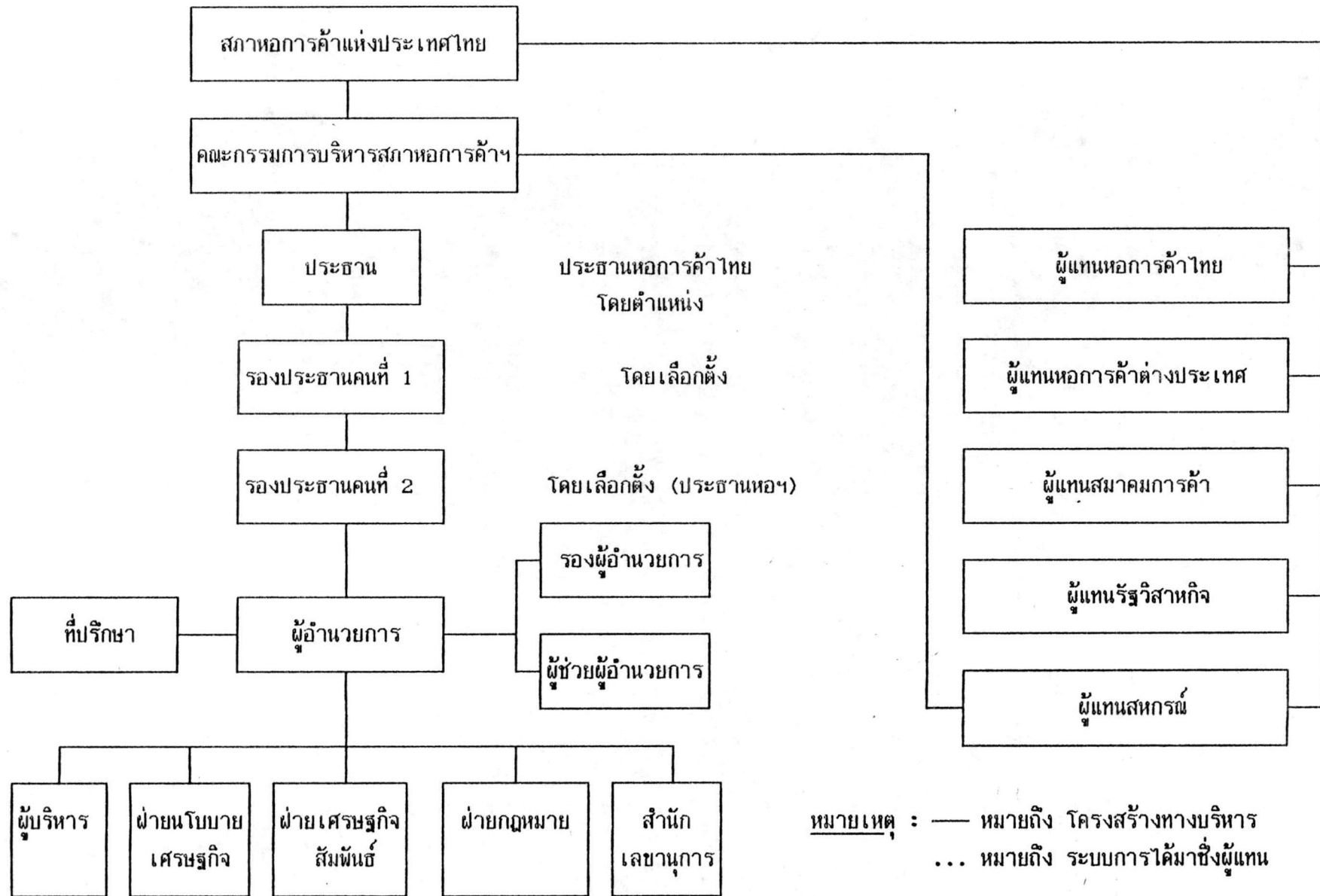
2) หอการค้าไทย เป็นหอการค้าซึ่งมี 2 ฐานะในตัวเอง กล่าวคือเป็นทั้งหอการค้าจังหวัดกรุงเทพมหานคร และหอการค้า ซึ่งเป็นศูนย์รวมของหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ เนื่องจากสมาชิกได้แก่ หอจังหวัด ทุกจังหวัด รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ หรือบุคคลธรรมดา สัญชาติไทย หรือนิติบุคคล สัญชาติไทย ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัด และกรุงเทพมหานคร และประกอบวิสาหกิจเช่นเดียวกับ ข้อ 1) (มาตรา 20 วรรคท้ายและ 21)

3) หอการค้าต่างประเทศ คือหอการค้าของชาวต่างประเทศ ซึ่งจัดตั้งได้สัญชาติละเพียง 1 หอเท่านั้น และต้องจัดตั้งภายในกรุงเทพมหานครเท่านั้น (มาตรา 14 วรรคสอง) สมาชิกหอการค้าต่างประเทศจะต้องมีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ เช่นเดียวกัน โดยอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล สัญชาติต่างประเทศ (กฎหมายมิได้บังคับว่าสมาชิกต้องมีสัญชาติเดียวกับหอการค้านั้น ๆ) รวมทั้งสาขาในประเทศไทยของนิติบุคคลต่างประเทศ ซึ่งประกอบวิสาหกิจในทางเดียวกับข้อก่อน (มาตรา 22)

4) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นหอการค้าสูงสุด ซึ่งมีหอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ สมาคมการค้า และสหกรณ์เป็นสมาชิกสามัญผ่านทางผู้แทนของหอการค้า ส่วนสมาชิกสมทบจะมีบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 10 โครงสร้างองค์กรของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย แสดงระบบสมาชิกขององค์กรระดับต่าง ๆ



หมายเหตุ : — หมายถึง โครงสร้างทางบริหาร
 ... หมายถึง ระบบการได้มาซึ่งผู้แทน

แผนภูมิที่ 11 แสดงโครงสร้างทางการบริหาร และระบบการได้มาซึ่งผู้แทนองค์กรสมาชิก

ข. ระบบการได้มาซึ่งผู้แทนสมาชิก

การได้มาซึ่งผู้แทนสมาชิกภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ มี 2 กรณีคือ การได้มาซึ่งสมาชิกสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการบริหารของหอการค้าระดับต่าง ๆ

1) การได้มาซึ่งสมาชิกสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

มาตรา 23 ได้กำหนดจำนวนของผู้แทนองค์สมาชิกซึ่งมาประกอบเป็นสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการได้มาว่าองค์กรสมาชิกต้องใช้วิธีการใดเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนดังกล่าว กรณีอาจเป็นเนื่องจากผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้องค์กรสมาชิกมีอิสระในการใช้วิธีการใด ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม หรือเจตนาละไว้เพื่อให้รัฐมนตรีผู้รักษาการได้กำหนดวิธีดังกล่าวในกฎกระทรวงก็เป็นได้

สำหรับจำนวนของผู้แทนในปัจจุบัน กำหนดให้มีจำนวนดังนี้

- ผู้แทนหอการค้าไทย จำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด

- ผู้แทนหอการค้าต่างประเทศ หอละ 5 คน

- ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ แห่งละ 2 คน

- ผู้แทนสหกรณ์ แห่งละ 2 คน

(โปรดดูแผนภาพที่ 5 ประกอบ)

2) การได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารหอการค้า

การได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารหอการค้าระดับต่าง ๆ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 24 ดังนี้

- คณะกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัด ได้มาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกสามัญของหอการค้าจังหวัด ตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับ

- คณะกรรมการบริหารหอการค้าไทย ได้มาโดยวิธีการเดียวกันแต่กฎหมายบังคับให้ต้องมีผู้แทนหอการค้าจังหวัดต่าง ๆ รวมกันไม่น้อยกว่า 3 คน

- คณะกรรมการบริหารหอการค้าต่างประเทศ กำหนดให้ได้มาตามวิธีการ และจำนวนในข้อบังคับของหอการค้าฯ เช่นเดียวกัน

- คณะกรรมการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กฎหมายกำหนดจำนวนและวิธีการได้มาอย่างหลากหลาย โดยให้ผู้แทนของหอการค้าไทย ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญและมีอัตราส่วนมากกว่าผู้แทนขององค์กรสมาชิกอื่น ๆ เพื่อให้อำนาจบริหารจัดการอยู่ภายใต้อำนาจของคนไทย (ปัจจุบันมีกรรมการทั้งสิ้น 47 คน ในจำนวนนี้ เป็นกรรมการจากหอการค้าต่างประเทศ 16 คน กรรมการจากหอการค้าไทย 20 คน สมาคมการค้า 4 คน และรัฐวิสาหกิจและสหกรณ์ (6 คน)

- โดยตำแหน่ง คือ ประธานหอการค้าไทย เป็นประธานคณะกรรมการฯ และประธานหอการค้าต่างประเทศทุกหอ เป็นกรรมการ

- โดยการเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ สภาหอการค้าฯ ซึ่งต้องเลือก รองประธานคนหนึ่ง จากกรรมการฝ่ายหอการค้าไทย รองประธานคนที่สองจากกรรมการฝ่ายหอการค้าต่างประเทศ กรรมการอีก 4 คน จากผู้แทนสมาคมการค้า กรรมการ 6 คน จากผู้แทนสหกรณ์ และรัฐวิสาหกิจรวมกัน และกรรมการจำนวนเท่ากับกึ่งหนึ่งของจำนวนประธานหอการค้าต่างประเทศทั้งหมด รวมกับจำนวนกรรมการทั้งหมด สมาคมการค้า (โปรดดูแผนภาพที่ 5)

3) ผู้บริหารและพนักงาน การบริหารงานประจำ (Routine Work) โดยทั่วไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้อำนวยการบริหาร ซึ่งเป็นนักบริหารมืออาชีพ ซึ่งจะบังคับบัญชาพนักงานทั้งหมดของสภาหอการค้าฯ (โปรดดูแผนภาพที่ 5)

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่

จากการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสภาหอการค้าฯ ตามบทบัญญัติมาตรา 28 และขอบเขตข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 29 พบว่าเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการ ซึ่งมีบทบาทหลัก 3 ด้าน ในเวลาเดียวกันคือ

(1) การให้บริการสมาชิกในด้านต่าง ๆ เช่น การให้คำแนะนำปรึกษา การค้นคว้าวิจัย การให้ข้อมูลข่าวสารการค้า การออกไปรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า การจัดแสดงสินค้า การเป็นอนุญาโตตุลาการ ชี้ขาดข้อพิพาททางการค้า ฯลฯ

(2) การเป็นคณะกรรมการ ให้คำปรึกษา แนะนำแก่รัฐบาล รวมทั้งเสนอแนะ นโยบายด้านการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และเศรษฐกิจ โดยทั่วไปการปฏิบัติหน้าที่อาจดำเนินการในนามองค์กรเอง หรือผ่านองค์กร หรือคณะกรรมการประสานงาน กับภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการรวมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) เป็นต้น

(3) การเป็นองค์กรควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการค้าของสมาชิก หรือจัดระเบียบทางการค้าของสมาชิก ไม่ให้เกิดผลร้ายต่อสาธารณชน รวมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การวางมาตรฐาน และตรวจสอบคุณภาพสินค้า เป็นต้น

การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของสภาหอการค้าฯ รวมถึงหอการค้าอื่น ๆ หากมีรายได้หรือกำไรขึ้นมาถูกจำกัดมิให้นำมาแบ่งปันกัน และมีให้ดำเนินการในทางการเมือง (มาตรา 30)

3.2.1.3 การดำเนินงาน

จากการศึกษา พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กล่าวถึงที่มาของเงินรายได้สำหรับใช้จ่ายในการบริหารและปฏิบัติงานขององค์กรเลข การกำหนดแห่งที่มาของเงินดังกล่าว จึงเป็นไปตามข้อบังคับของสภาหอการค้าฯ ส่วนสำนักงานธุรการนั้นมีผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

กลไกควบคุมตรวจสอบข้างต้นมี 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) กลไกภายในองค์กร คือการควบคุมตรวจสอบของสมาชิกองค์กร ซึ่งมี 2 ลักษณะย่อยคือ ตรวจสอบโดยตรง ได้แก่ การเข้าตรวจสอบกิจการ และทรัพย์สินของสภาหอการค้าไทยโดยสมาชิกนั่นเอง (มาตรา 27) และโดยทางอ้อม ผ่านทางผู้แทนสมาชิกคือโดยที่ประชุมใหญ่ ของสภาหอการค้าฯ (มาตรา 34)

(2) กลไกภายนอกองค์กร หมายถึงการควบคุมกำกับ ฝ่ายรัฐทั้งเหนือตัวบุคคลและการกระทำ ฝ่ายรัฐโดยหากพิจารณาในเชิงตัวผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้ว สามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ

1) รัฐมนตรีรักษาการณ์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์) โดยการสั่งเลิกสภาหอการค้าฯ รวมทั้งหอการค้าอื่น ตามมาตรา 43 เช่น มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ ไม่สามารถดำเนินกิจการได้ ฯลฯ

2) ระดับนายทะเบียน ซึ่งมี 2 ระดับคือ นายทะเบียนกลาง (อธิบดีกรมการค้าภายใน) และนายทะเบียนหอการค้าจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างกว้างขวาง นับแต่การรับจดทะเบียนก่อตั้ง การพิจารณาผลการดำเนินงาน การจดทะเบียน การเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ การสั่งให้กรรมการทั้งคณะ หรือรายบุคคลออกจากตำแหน่ง ฯลฯ

3) เจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้า กรมการค้าภายใน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จะเข้าตรวจสอบกิจการ เข้าร่วมประชุมของสภาหอการค้าฯ ฯลฯ

3.2.1.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมาย

จากลักษณะต่าง ๆ ขององค์การดังกล่าวมา เมื่อพิจารณา ประกอบกับหลักการจำแนกประเภทนิติบุคคลแล้วพบว่า สภาก่อการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าทุกระดับมีสถานะเป็นองค์การนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ประเภทองค์การมหาชนอิสระ (establishment public) เนื่องจากได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองทั้งในระดับนายทะเบียนและรัฐมนตรี (เกณฑ์การจัดตั้ง) มีการจัดทำบริการสาธารณะที่สนองประโยชน์แก่ทั้งผู้ประกอบการวิสาหกิจที่เป็นสมาชิก รวมถึงก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะโดยการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจการควบคุมกำหนดมาตรฐานสินค้า (เกณฑ์เนื้อหาหรือกิจกรรม) รวมทั้งมีลักษณะการใช้อำนาจมหาชนที่ได้รับจากกฎหมายให้มีสถานะที่เหนือกว่าสมาชิกและสามารถใช้อำนาจแต่ฝ่ายเดียวบังคับแก่สมาชิกได้ (เกณฑ์วิธีการจัดทำ)

3.2.2 สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สภาอุตสาหกรรมไทย เดิมเป็นสมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งจดทะเบียนเป็นสมาคมการค้าภายใต้ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 เมื่อปี พ.ศ. 2510 ต่อมาโดยผลของพระราชบัญญัติ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยเจตนารมณ์การก่อตั้งเพื่อให้เป็นองค์กรตัวแทนของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เพื่อประสานนโยบายและการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กับภาครัฐ และเป็นองค์กรที่สนับสนุน ส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรม¹⁶ สภาอุตสาหกรรมฯ เป็นองค์กรที่ก่อตั้งหลังสุดในบรรดาองค์กรภาคเอกชนที่รวมใน กรอ. แต่มีการขยายตัวอย่างสูง

3.2.2.1 โครงสร้างองค์กร

เนื่องจากการแปรสภาพจากองค์กรรูปแบบสมาคมดังกล่าว ทำให้สภาอุตสาหกรรมฯ ถูกกำหนดโดยกฎหมายให้มีคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมฯ เป็นหน่วยสูงสุด ซึ่งทำหน้าที่ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ องค์กรการปฏิบัติการในส่วนอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารอีกชั้นหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาข้อบังคับของสภาอุตสาหกรรมฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารชั้นมารับช่วงปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมอีกทอดหนึ่ง¹⁷

ก. สมาชิก สมาชิกของสภาอุตสาหกรรม จำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) สมาชิกสามัญ นั้น ต้องเป็นนิติบุคคล จัดตั้งตามกฎหมายไทย ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยมีโรงงานที่ได้รับอนุญาต (มีใบ รง. 4) แล้ว และสมาคมการค้าตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรม

2) สมาชิกสมทบ โดยกำหนดไว้ในลักษณะ เปิดกว้างสำหรับ บุคคลธรรมดาที่ประกอบอุตสาหกรรม หรือรัฐวิสาหกิจอื่นในประเทศ หรือมีผลงานทางวิชาการ หรือเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและนิติบุคคล ซึ่งตั้งตามกฎหมายไทย แต่มิใช่สมาคมการค้าตาม 1) (มาตรา 13)

¹⁶ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530

¹⁷ โปรดดูบทเฉพาะกาล และมาตรา 21 (กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมฯ) ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

นอกจากการจัดแบ่งสมาชิกข้างต้นแล้ว สภาอุตสาหกรรมฯ ยังได้แบ่งสมาชิกออกเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และจัดระเบียบภายในกลุ่มย่อยของสมาชิกนั้น ๆ คือ "กลุ่มอุตสาหกรรม" สำหรับสมาชิกที่ประกอบการอุตสาหกรรม หรือส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมอยู่ในเขต หรือท้องที่เดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน (มาตรา 9) ปัจจุบันมีกลุ่มอุตสาหกรรมอยู่ 25 กลุ่ม ขณะที่กลุ่มท้องที่ในส่วนภูมิภาค 14 กลุ่ม มีสมาชิกทั้งหมดมากกว่า 3,000 ราย

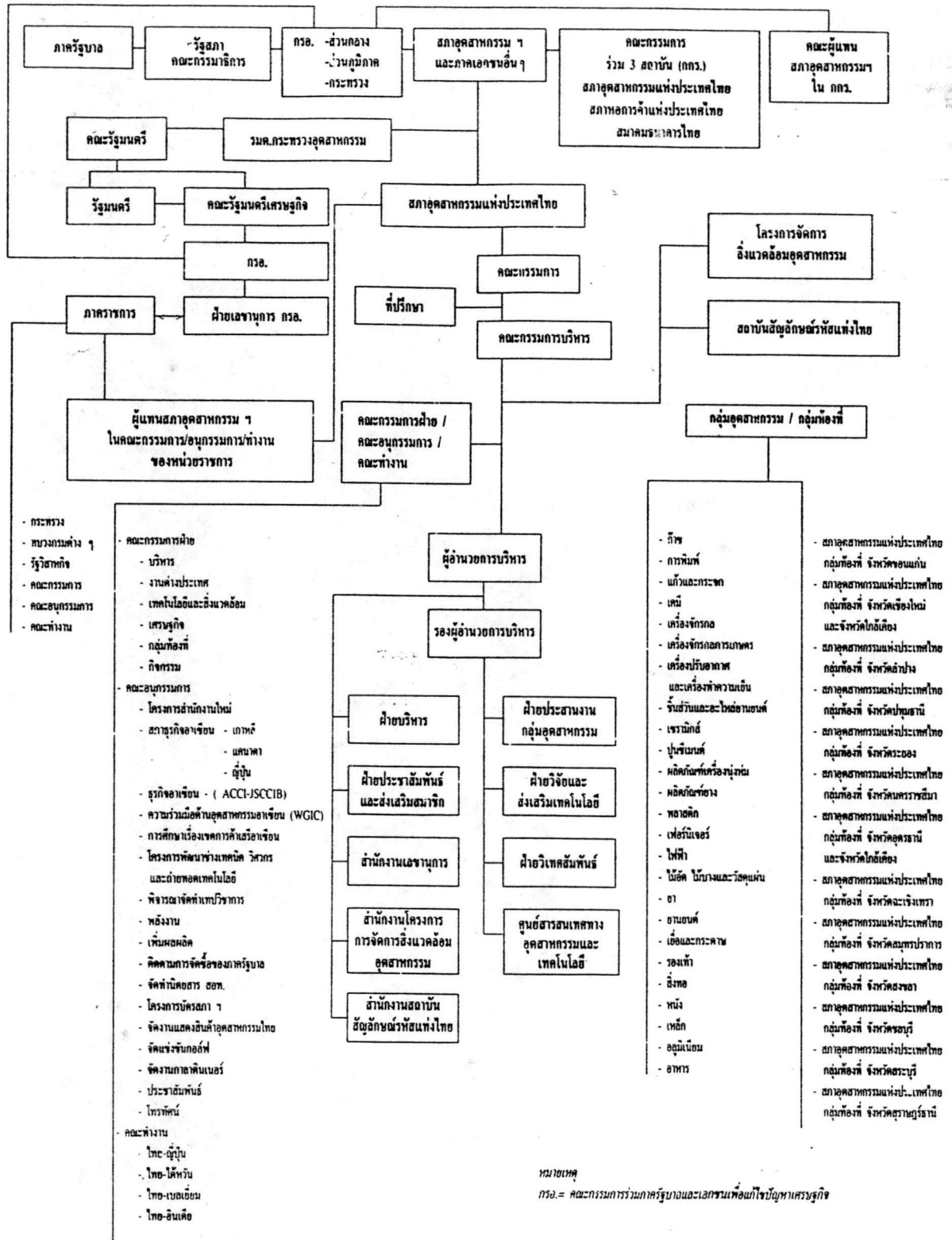
ข. การได้มาซึ่งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรม
กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการ 2 ประเภท และข้อบังคับ สภาอุตสาหกรรมฯ ได้กำหนดให้มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 47 คน

1) กรรมการโดยเลือกตั้ง มีอัตราส่วน 2/3 โดยเลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ

2) กรรมการโดยแต่งตั้ง มีอัตราส่วน 1/3 โดยให้กรรมการตาม 1) เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

นอกจากนั้น เพื่อมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจครอบงำกลุ่มอื่นจนเกินไป ข้อบังคับฯ ได้กำหนดมิให้กลุ่มสมาชิกใด ๆ จะมีผู้แทนสมาชิกเป็นกรรมการประเภทเลือกตั้งเกินกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนทั้งหมด ของกรรมการประเภทดังกล่าวไม่ได้ และกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มท้องที่ใด ๆ จะมีผู้แทนกลุ่มเป็นสมาชิกประเภทแต่งตั้งเกินกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนกรรมการประเภทแต่งตั้งมิได้

สำหรับโครงสร้างองค์กร สภาอุตสาหกรรมฯ และโครงข่ายการประสานงานกับภาครัฐบาล และองค์กรเอกชนด้วยกัน ปรากฏดังแผนภูมิที่ 12 ดังต่อไปนี้



หมายเหตุ
 กกร. = คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

แผนภูมิที่ 12 แสดงโครงสร้างองค์กรสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

3.2.2.2 อำนาจหน้าที่

โดยการพิจารณาวัตถุประสงค์การจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมฯ ในมาตรา 6 และข้อห้ามดำเนินการสำหรับสภาอุตสาหกรรมฯ ในมาตรา 7 รวมทั้งบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารในมาตรา 21 แล้วพอสรุปอำนาจหน้าที่ของสภาอุตสาหกรรมฯ ได้ดังนี้

- (1) เป็นตัวแทนสมาชิกในการประสานความร่วมมือ เจรจาดูแลกับองค์กรอื่น ๆ รวมทั้งเสนอแนะนโยบาย ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล
- (2) ให้บริการสาธารณะในการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยการตรวจสอบสินค้าออกใบรับรองแหล่งกำเนิด หรือคุณภาพสินค้า ให้บริการด้านวิชาการรูปแบบต่าง ๆ
- (3) ออกข้อบังคับเดี่ยวแก่สมาชิก เกี่ยวกับการเป็นสมาชิก การรับบริการ สิทธิหน้าที่ของสมาชิก ฯลฯ
- (4) กระทำการอื่น ๆ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย

ส่วนข้อห้ามดำเนินการได้แก่ ห้ามประกอบวิสาหกิจหรือเข้าร่วมทุนในวิสาหกิจใด ๆ เว้นแต่จะเป็นไปเพื่อการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ ห้ามดำเนินการที่มีผลถึงการแข่งขันอย่างเสรีทางการค้า ทำลายกลไกตลาดราคา แบ่งปันผลกำไร หรือรายได้แก่สมาชิก, ดำเนินการทางการเมือง ฯลฯ

3.2.2.3 การดำเนินงาน

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีหน่วยงานธุรการของตนเอง ภายใต้การบริหารของผู้อำนวยการบริหาร ในหน่วยงานธุรการนั้นแยกออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ส่วนด้านเงินทุนนั้น มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดให้มีรายได้จาก (1) ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงของสมาชิก (2) ทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้ และ (3) เงินรายได้อื่น ๆ ซึ่งรวมถึงรายได้จากการประกอบวิสาหกิจ เฉพาะเพียงเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของสภาอุตสาหกรรมฯ ตามมาตรา 7(1) ด้วย

3.2.2.4 การควบคุม

เฉพาะการควบคุมกำกับจากองค์กรรัฐนั้น พระราชบัญญัติ จัดตั้งได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับ ซึ่งมีทั้งการควบคุมการกระทำ เช่น สั่งให้ทำรายงานชี้แจงนโยบายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงาน ฯลฯ และการควบคุมตัวบุคคลและองค์กร เช่น การให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง หากปรากฏการกระทำของสภาอุตสาหกรรมฯที่ผิดวัตถุประสงค์ของสภาอุตสาหกรรมฯ หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประเทศ เป็นต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีระบบการควบคุมโดยนายทะเบียนต่อองค์กรแห่งนี้

3.2.2.5 ข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย

นอกจากจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับสหภาพการค้าฯ เป็นอย่างมากแล้ว สภาอุตสาหกรรมฯยังมีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับสภาอุตสาหกรรมฯ คือ เป็นองค์กรมหาชนอิสระ (establishment public) ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ และอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กรฝ่ายปกครอง (เกณฑ์เนื้อหา) ที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะแก่สมาชิกและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะแก่สังคม โดยการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและคุ้มครองผู้บริโภค (เกณฑ์เนื้อหาหรือกิจกรรม) และมีอำนาจมหาชนใช้บังคับฝ่ายเดียวแก่สมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และมาตรการต่าง ๆ ที่องค์กรมีขึ้น (เกณฑ์วิธีการจัดการ)

3.2.3 สภาพองค์การลูกจ้างในประเทศไทย

พัฒนาการการรวมตัวเป็นองค์กรอาชีพของผู้ใช้แรงงานเริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2489 ในรูปของสมาคมคนงาน ชื่อต่าง ๆ โดยเป็นการจดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ โดยตราซึ่งให้สิทธิคนงานที่จะจัดตั้งองค์กรแรงงานขึ้นได้ใน 2 ระดับ คือสหภาพแรงงาน และสหพันธ์แรงงาน จึงมีการก่อตั้งสหภาพแรงงานขึ้น ประมาณ 154 แห่ง และสหภาพแรงงานเหล่านี้ ได้รวมตัวกันจัดตั้ง สหพันธ์แรงงานขึ้น 2 แห่ง แต่การดำเนินกิจกรรมขององค์กรลูกจ้างทั้งสองระดับค่อนข้างเกี่ยวพัน หรือถูกแทรกแซงจากการเมืองค่อนข้างมาก ดังนั้น รัฐบาลปฎิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

หลังจากนั้นเป็นระยะเวลา 15 ปี ก็ได้มีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นรับรองสิทธิในการจัดตั้งองค์กรอาชีพของผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งกฎหมายด้านคุ้มครองแรงงานขึ้นมาบังคับใช้ มีแต่เพียงการตราพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณา และระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ออกมาบังคับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาการแรงงานสัมพันธ์ ระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างเท่านั้น จนกระทั่งรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ประกาศใช้ประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2515 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดการคุ้มครองแรงงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กองทุนเงินทดแทน รวมทั้งการแรงงานสัมพันธ์ โดยอนุญาตให้นายจ้างและลูกจ้าง จัดตั้งองค์กรของตนเองได้ ในรูปสมามคนนายจ้าง และสมาคมลูกจ้างตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายให้สิทธิจัดตั้งสมาคมลูกจ้าง ดังกล่าว แต่ปรากฏว่าลูกจ้างก็ยังไม่มีความเชื่อมั่นในนโยบายของรัฐบาลยุคนั้นว่าจะมีความจริงจังเช่นนั้นจริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงการหลอกให้ผู้นำแรงงานเปิดเผยตัว จึงมีการก่อตั้งสมาคมลูกจ้างค่อนข้างน้อย คือ มีเพียง 9 สมาคม ในปี พ.ศ. 2515, 13 สมาคม ในปี พ.ศ. 2515 และ 23 สมาคม ในปี พ.ศ. 2517 รวม 45 สมาคมเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2518 มีการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับ โดยกฎหมายนี้ให้สิทธิทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง ก่อตั้งองค์กรของตนเองขึ้นฝ่ายละ 2 ระดับ คือสหภาพแรงงาน และสหพันธ์แรงงาน สำหรับลูกจ้าง และสมาคมกับสหพันธ์นายจ้าง สำหรับนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุด เช่นในปัจจุบัน จึงยังไม่มีในระยะนั้นเช่นเดียวกันที่ฝ่ายนายจ้างยังไม่มีสภาองค์การนายจ้าง จนกระทั่ง คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่ง คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 46 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ออกมายกเลิกพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 119 และ 120 และให้ใช้บทบัญญัติใหม่แทน โดยอนุญาตให้ฝ่ายลูกจ้างสามารถจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง จัดตั้งสภาองค์การนายจ้างได้

จากนั้นมา สหภาพแรงงาน และสหพันธ์แรงงานต่าง ๆ จึงได้รวมกันจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างขึ้น มีจำนวนหนึ่งถึงก่อน พ.ศ. 2534 รวม 4 องค์กร คือสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งประเทศไทย สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย สภาองค์การลูกจ้างระยะนี้ค่อนข้างจะมีความเข้มแข็งมาก เนื่องจากมี สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เป็นสมาชิกอยู่ด้วยในหลายสภาฯ แต่ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ออกมา ยุบเลิก สหภาพแรงงานในองค์กร รัฐวิสาหกิจ และห้ามจัดตั้งสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ และให้จัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้นแทน ในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ทำให้สภาองค์การลูกจ้างและขบวนการแรงงานโดยทั่วไปลดความเข้มแข็งลง

3.2.3.1 โครงสร้างองค์กร

โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 สภาองค์กรลูกจ้างแต่ละแห่ง สามารถมีสมาชิกเป็นองค์กรแรงงานได้ทั้งระดับ สหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงาน กล่าวคือ สหภาพแรงงาน และ/หรือสหพันธ์ แรงงาน จำนวนตั้งแต่ 15 แห่งขึ้นไป สามารถรวมกันจัดตั้งเป็นสภาองค์กรลูกจ้าง ได้ (มาตรา 120) เมื่อสมาชิกของสหภาพหรือสหพันธ์แรงงานนั้น ลงมติเห็นชอบ มากกว่ากึ่งหนึ่ง ให้ดำเนินการเช่นนั้น (มาตรา 114 ประกอบกับมาตรา 120 วรรคท้าย) ดังนั้น สมาชิกของสภาองค์กรลูกจ้างจึงมีทั้งอยู่ในรูปองค์กรนิติบุคคล หรือสหภาพ และ/หรือสหพันธ์แรงงานเท่านั้น



แผนภูมิที่ 13 แสดงโครงสร้างสมาชิกของสภาองค์กรลูกจ้าง

ก. สหภาพแรงงาน คือ องค์กรนิติบุคคลของลูกจ้าง ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยลูกจ้างจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ผู้มีนายจ้างรายเดียว หรือ เป็นลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาและ คຸ້ມครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (มาตรา 86-89)

ข. สหพันธ์แรงงาน คือ องค์กรนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยสหภาพแรงงาน ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยแต่ละแห่งนั้นต้องมีสมาชิกที่เป็น ลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะทำงานในกิจการเดียวกัน หรือไม่ หรือมีสมาชิกเป็นลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกัน ไม่ว่าจะมียาจ้าง คนเดียวกันหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่าง สหภาพแรงงานและคຸ້ມครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและลูกจ้าง (มาตรา 113)

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและระบบ ที่มาของตัวแทนสมาชิก อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละสภาองค์กรลูกจ้าง¹⁸ แต่สำหรับสภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยนั้น ธรรมนูญและ ข้อบังคับของสภากำหนดให้สหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานส่งตัวแทนตาม จำนวน ซึ่งกำหนดขึ้นตามอัตราส่วนสมาชิก ไปรับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการ อำนวยการ จากนั้นคณะกรรมการเลือกประธาน รองประธาน และเลขาธิการ ซึ่งจะ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการบริหารสำนักงาน

¹⁸ อารมณ พงศ์พงษ์, "กรรมกรไทยกับปัญหาแรงงาน, (กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2521), หน้า 96.

3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ มีดังนี้

- (1) จัดและส่งเสริมการศึกษาอบรมพัฒนาฝีมือให้กับลูกจ้าง
- (2) ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน
- (3) เป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างองค์กรลูกจ้างกับองค์กรนายจ้าง และรัฐบาล
- (4) ส่งเสริมให้องค์กรที่เป็นสมาชิกสภาแรงงานแห่งประเทศไทย จัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกของตน
- (5) ส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

3.2.3.3 การดำเนินและการตรวจสอบ

สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานจะมีสำนักงานธุรการ ภายใต้การดูแลของเลขาธิการ มีรายได้จาก ค่าสมัคร และค่าบำรุงสมาชิก การจัดกิจกรรม และเงินบริจาค มีการควบคุมการใช้จ่ายที่รัดกุม และมีผู้สอบบัญชีเอกชนจากภายนอก และอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของนายทะเบียนกลาง คือ อธิบดีกรมแรงงาน และสวัสดิการสังคม นายทะเบียนจังหวัด กรณีตั้งในต่างจังหวัด

3.2.3.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายขององค์กร

โดยปกติแล้ว องค์กรที่มีชื่อว่า "สมาคม" สหภาพ (syndicate) หรือบริษัท (societe) มักจะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลเอกชน ดังนั้น สำหรับสภาแรงงานทั้งหลายซึ่งประกอบขึ้นจากสหพันธ์แรงงานและสหภาพแรงงาน อันเป็นองค์การรวมตัวของลูกจ้าง จึงมีแนวโน้มที่จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามเกณฑ์การแบ่งแยกประเภทนิติบุคคลแล้ว จะพบว่า สภาแรงงานนั้นได้รับการก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 46 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ซึ่งตราออกมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กฎหมายทั้งสองฉบับนั้นเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งตราออกมาใช้บังคับแก่การแรงงานสัมพันธ์โดยเฉพาะ แต่ยังไม่อาจจะถือได้ว่าองค์กรเหล่านี้ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากเป็นการเกิดจากการริเริ่มจัดตั้งขึ้นโดยเอกชนผู้ใช้แรงงาน ตามเงื่อนไขที่กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดไว้เท่านั้น ฝ่ายปกครองเพียงแต่มีหน้าที่ในการตรวจสอบพิจารณาจับตาดู เบื้องต้นและควบคุมกำกับผ่านระบบนายทะเบียนเท่านั้น (ลักษณะในส่วนนี้จะคล้ายคลึงสหกรณ์การเกษตรมาก)

สำหรับการพิจารณาตามเกณฑ์เนื้อหาหรือกิจกรรมนั้น จะเห็นว่า องค์กรดังกล่าวนี้จัดทำบริการโดยตรงแก่สมาชิกผู้ใช้แรงงาน โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน ฯลฯ ส่วนประโยชน์สาธารณะที่สังคมได้รับนั้น เป็นการได้รับทางอ้อม เช่น การควบคุมและจัดระเบียบการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งหากได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ย่อมจะเป็นการสนับสนุนให้แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างที่ควร ส่วนการพิจารณาตามเกณฑ์วิธีการจัดการนั้น พอจะเห็นได้ว่าองค์กรมีอำนาจบังคับเหนือสมาชิก ซึ่งเป็นลักษณะของอำนาจมหาชน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า องค์กรดังกล่าวนี้จัดเป็นองค์กรมหาชน อีสาระ (establishment public) อีกประเภทหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีลักษณะบางประการขององค์กรนิติบุคคลเอกชนปะปนอยู่บ้าง เพียงแต่ไม่ทำให้สูญเสียลักษณะขององค์กรนิติบุคคลมหาชนไปเท่านั้น

3.3 รูปแบบองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาการเกษตรแห่งชาติที่นำเสนอ โดยฝ่ายต่าง ๆ

แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรการรวมตัวสูงสุดของเกษตรกร ได้รับการนำเสนอจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ดังได้กล่าวไว้ใน 2.2.4 ซึ่งสามารถสรุปรูปแบบองค์กรที่นำเสนอได้ 3 แนวทาง ดังนี้

(1) องค์กรสภาเดี่ยว ซึ่งสมาชิกสภาประกอบด้วยผู้แทนเกษตรกร เท่านั้น

(2) องค์กรสภาเดี่ยว ในลักษณะเป็นไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนของเกษตรกร ภาคธุรกิจเอกชน ผู้ประกอบธุรกิจการเกษตร และผู้แทนภาครัฐ

(3) องค์กรสภาคู่ คือ สภาในรูปแบบ (1) และ (2) คู่กัน โดยทั้งสองสภามีปฏิสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ องค์กรของฝ่ายเกษตรกร (1) จะส่งผู้แทนเข้าไปร่วมในสภาไตรภาคี (2) และองค์กรของฝ่ายเกษตรกรจะเป็นทั้งผู้เสนอปัญหา แนวทางแก้ไข นโยบาย ฯลฯ เข้าสู่สภาไตรภาคีและรับมติทางสภาไตรภาคีไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาองค์กรตาม (1) นั้น ยังไม่มีผู้ใดนำเสนอรายละเอียดขององค์กรอย่างเป็นรูปธรรม เคยมีเพียงการกล่าวถึงในสื่อมวลชน¹⁰ และการสัมมนาบางครั้งเท่านั้น ส่วนองค์กรรูปแบบตาม (2) และ (3) นั้น มีการนำเสนออย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน ดังต่อไปนี้

¹⁰ วรณารถ รัตนกรี, "ทวนกระแสตั้งสภาการเกษตรฯ ระวังเป้าหมายจะกลายเป็นเหยื่อ", เนชั่นสุดสัปดาห์ (20-26 พฤศจิกายน 2536), : 26.

ก. การนำเสนอจัดตั้งองค์กรในรูปแบบตาม (2)

มีการนำเสนอใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก การนำเสนอผลการจัดสัมมนา เช่น กรณีการจัดการสัมมนาปรับปรุงความคิดเห็นสาธารณะเรื่องสภาการเกษตร โดยโครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทยและฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2537 ส่วนลักษณะที่สองโดยการเสนอร่าง "พระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ" สู่สภาผู้แทนราษฎรระหว่าง พ.ศ. 2530 - พ.ศ. 2537 ดังนี้

- 1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (มีการจัดทำร่างฯ ประมาณ 4 ครั้ง)
- 2) พรรคประชาธิปัตย์ นำเสนอ 2 ฉบับ โดยคณะนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และนายอาคม เองฉ้วน
- 3) คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ)
- 4) พรรคประชากรไทย โดยคณะ นายวโรทัย ภิญญาสนัน
- 5) พรรคชาติไทย นำเสนอ 2 ครั้ง โดยคณะนายเรวัตติ สิริบุญกุล และคณะ นายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์
- 6) พรรคความหวังใหม่ โดยคณะ นายมนตรี ด่านไพบูลย์
- 7) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ภายหลังจากวาระรับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตาม 2) - นายสุเทพฯ, 3), 4) และ 5) - นายไชยวัฒน์ฯ
- 8) พรรคพลังธรรม โดยคณะ นายสุทิน นพเกตุ

ข. การนำเสนอจัดตั้งองค์กรในรูปแบบตาม (3)

มีการนำเสนอทั้งในรูปแบบผลงานการวิจัยและร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีทั้งที่เคยเสนอสู่สภาผู้แทนฯแล้ว และยังรอการนำเสนออยู่

1) สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้เสนอรายงานการวิจัย เรื่อง "สภาการเกษตร : ทางเลือกและทางรอดของเกษตรกรไทย?" ต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ใน พ.ศ. 2537²⁰

2) นายสงสุข ภัคเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคสามัคคีธรรม (ขณะนั้น) และคณะ ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. เมื่อ พ.ศ. 2535

3) คณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนองค์กรเกษตรกร 14 สถาบัน คือ

- 1) คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย
- 2) มูลนิธิกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย
- 3) สมาคมสหพันธ์ชาวสวนยางแห่งประเทศไทย
- 4) สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
- 5) สมาคมสับปะรดแห่งประเทศไทย
- 6) สมาคมปาล์มน้ำมัน
- 7) มูลนิธิชาวสวนกาแฟแห่งประเทศไทย
- 8) สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย
- 9) ชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย

²⁰ โครงการศึกษากลยุทธ์การพัฒนาองค์กรเกษตรกรและสภาเกษตรกร สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "สภาการเกษตร : ทางเลือกและทางรอดของเกษตรกรไทย?", รายงานผลการศึกษาวิจัยเสนอต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กันยายน 2537.

- 10) ชุมนุมสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรแห่งประเทศไทย
- 11) ชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
- 12) สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธกส.
- 13) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- 14) สมัชชากลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกออ.)

ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. ขึ้น และขณะนี้ (กุมภาพันธ์ 2539) อยู่ระหว่างรอการนำเสนอ²¹

สำหรับรายละเอียดของรูปแบบองค์กรที่มีการนำเสนอตาม ก. นั้น เนื่องจากวิทยานิพนธ์นี้มีได้มุ่งศึกษาวิเคราะห์รูปแบบองค์กรสภาเดี่ยว ซึ่งเป็นองค์กรในรูปแบบไตรภาคี (สภาการเกษตรแห่งชาติ) ประกอบกับรูปแบบและองค์ประกอบหลัก ๆ ขององค์กรมีความคล้ายคลึงกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจะเน้นกล่าวถึงเฉพาะรูปแบบองค์กรในรูปองค์กรสภาคู่ (ข) โดยละเอียด ส่วนองค์กรสภาเดี่ยว (ก) จะกล่าวถึงเพียงสังเขปจากการสรุปรูปแบบส่วนใหญ่เท่านั้น ซึ่งมีดังนี้

3.3.1 องค์กรสภาเดี่ยว (สภาการเกษตรแห่งชาติ)

ทุกฝ่ายที่เสนอจัดตั้งองค์กรรูปแบบนี้ประสงค์ให้องค์กรนี้เป็นนิติบุคคล และส่วนใหญ่ต้องการให้มีองค์กรนี้ในระดับชาติ เพียงองค์กรเดียวมีเพียงบางราย (ร่างฯ ของคณะนายวโรทัย ภิญญสาสน์) เสนอให้มีสภาการเกษตรระดับจังหวัด และอำเภอด้วย

²¹ คณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งชาติ, พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ., (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2539).

3.3.1.1 โครงสร้างองค์กร

กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรองนายกรัฐมนตรี 1 คนเป็นรองประธาน ส่วนกรรมการของสภาฯ จากองค์กรไตรภาคีนั้นมีที่มา ดังนี้

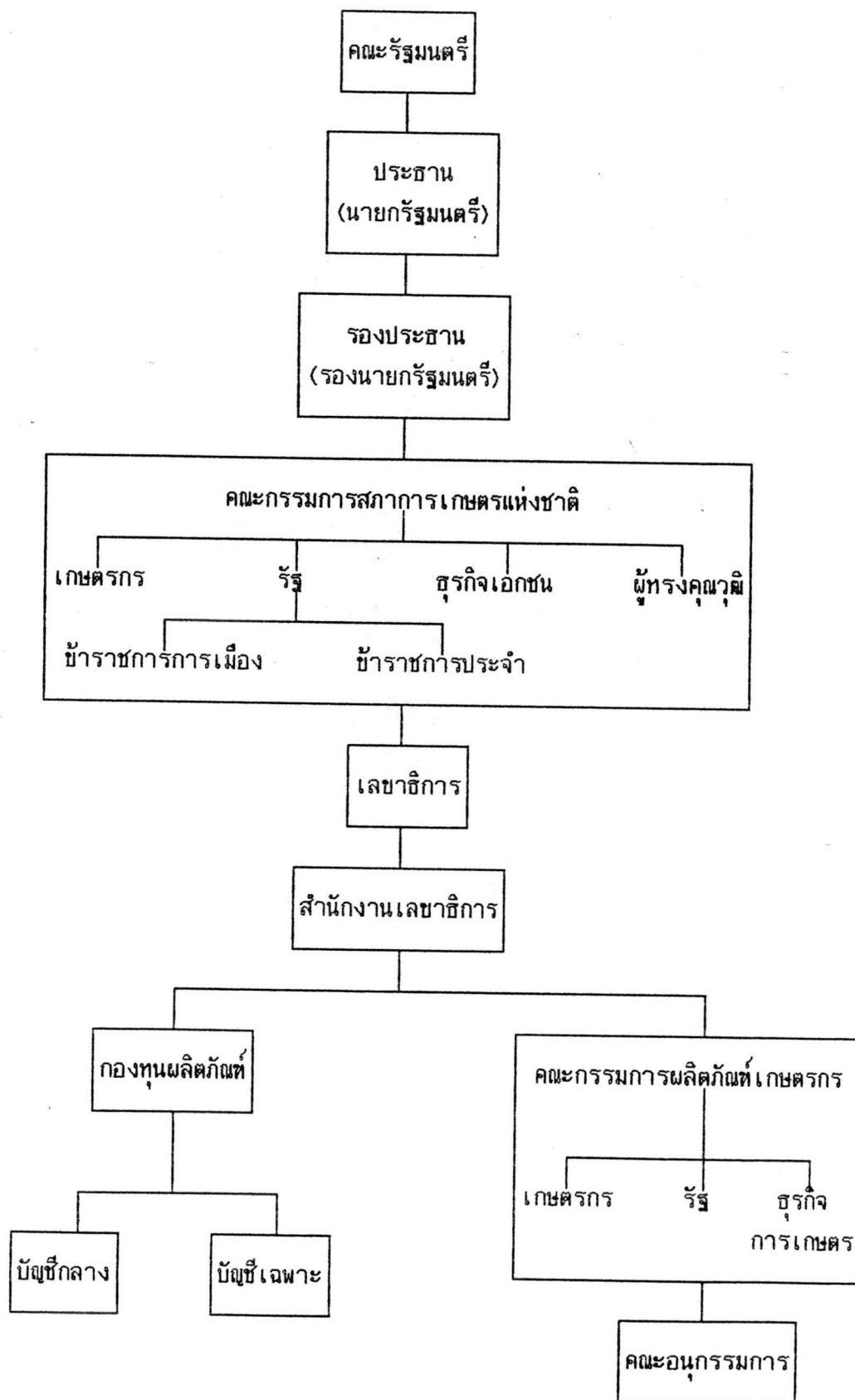
- ฝ่ายรัฐ กำหนดให้มาโดยตำแหน่ง ซึ่งมีทั้งนักการเมือง (รัฐมนตรี) และข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงหรือกรมที่เกี่ยวข้อง

- ฝ่ายธุรกิจเอกชน กำหนดให้แต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันขององค์กรภาคเอกชน

- ฝ่ายเกษตรกร กำหนดให้แต่งตั้งจากตัวแทนสถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกรดีเด่น ฯลฯ

นอกจากนี้ สภาฯ ยังมีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งด้วย ส่วนสัดส่วนจำนวนภาคีแต่ละฝ่ายนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก ๆ กำหนดให้สัดส่วนของผู้แทนภาครัฐมากกว่าภาคีอื่น แต่ระยะหลัง ๆ กำหนดให้สัดส่วนของผู้แทน เกษตรกรมีมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ

แผนภูมิองค์กรสำหรับองค์กรสภาฯ ดังกล่าวมีดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 14 โครงสร้างองค์กรสภาการเกษตรแห่งชาติ

3.3.1.2 อำนาจหน้าที่ โดยสรุปแล้วมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาการเกษตรแห่งชาติ ดังนี้

ก. การออกกฎเกณฑ์ (Regulatory Functions)

- การกำหนดเขตเศรษฐกิจ (Economic Zone)

โดยมีทั้งร่างฯ ที่กำหนดให้การกำหนดนี้เป็นเพียงแนวทาง (Guide Line)

สำหรับส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรและไม่มีสภาพบังคับ (Sanction) หากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตาม และทั้งให้มีสภาพบังคับ ต้องรับโทษปรับด้วย

- ออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับทั่วไปต่อสมาชิก

เกี่ยวกับหลักเกณฑ์เงื่อนไขการจดทะเบียนและอื่น ๆ

- พิจารณาเสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้กำหนดชนิด

หรือประเภทของผลิตภัณฑ์หรือปัจจัยการผลิตที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมนำเข้าหรือส่งออก (Premium) ฯลฯ

ข. การให้คำปรึกษา (Advisory Functions)

- เสนอแนะนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการพัฒนา

การเกษตร การกำหนดแผนการให้ความช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาของเกษตรกร

- เสนอแนะแนวทางส่งเสริมการรวมตัวของ

เกษตรกร ฯลฯ

ค. การปฏิบัติกรอื่น ๆ

- ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของ

หน่วยงานของรัฐ

- ปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี

สำหรับสำนักงานธุรการนั้น ได้กำหนดให้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งเป็นส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่นี้ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสภาการเกษตรฯ ด้วย นอกจากนี้ ยังให้มีกองทุนผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมสำหรับใช้จ่ายตามแผนงานของสภาการเกษตรฯ เช่น การพยุงหรือแทรกแซงราคาพืชผล เป็นต้น โดยแยกเป็น 2 บัญชี คือ บัญชีเฉพาะ และบัญชีกลาง ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการกองทุนผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะปฏิบัติงานในลักษณะการคานและดุลกับคณะกรรมการผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีที่มีอำนาจพิจารณาโครงการ, แผนงานสำหรับใช้กองทุนผลิตภัณฑ์

3.3.1.3 การดำเนินการ

กำหนดให้ส่วนราชการ คือ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นสำนักงานเลขานุการ ส่วนเงินทุนสำหรับกองทุนผลิตภัณฑ์นั้น ให้มาจากเงินจัดสรรของรัฐบาล เงินค่าธรรมเนียม เงินบริจาค และเงินโอนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

3.3.2 องค์กรสภาคู่ (จัดตั้งทั้งสภาเกษตรแห่งชาติและสภาการเกษตรแห่งชาติ)

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะแสดงรายละเอียดของรูปแบบองค์กรเฉพาะส่วนของสภาเกษตรกรฯ เท่านั้น เนื่องจากรูปแบบหลักต่าง ๆ ในส่วนของสภาการเกษตรฯ ที่ฝ่ายนี้เสนอจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบสภาการเกษตรแห่งชาติข้างต้นนั่นเอง ยกเว้นกรณีของนายสงสุข กัคเกษม ที่ไม่ระบุรายละเอียดของรูปแบบสภาการเกษตรฯ แต่อย่างใด

3.3.2.1 โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรที่น่าเสนอสรุปได้ดังตารางแผนภูมิองค์กรและรายละเอียดดังต่อไปนี้

รายการ	ร่างฯ ของนายสังสุข กัดเกษม และคณะ (1)	ร่างฯ ของคณะกรรมการประสานงานฯ (2)	ผลงานวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (3)
นิยามคำว่า "เกษตรกร"	ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร และหมายรวมถึง กลุ่มเกษตรกรตาม ปว. 140, 141 สหกรณ์การเกษตร และชุมนุมสหกรณ์	ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก และมีรายได้หลักจากเกษตรกร	ไม่ระบุ
จำนวนระดับของสภาเกษตรกรฯ	4 ระดับ คือ 1. สภาเกษตรกรตำบล 2. สภาเกษตรกรอำเภอ 3. สภาเกษตรกรจังหวัด 4. สภาเกษตรกรแห่งชาติ (แต่ละระดับมีเพียง 1 องค์กร)	เช่นเดียวกับ (1)	เช่นเดียวกับ (1)
สมาชิกระดับพื้นฐาน	- กำหนดให้เกษตรกรระดับตำบลรวม "กลุ่ม" กันแล้วเลือกตั้งผู้แทนกลุ่ม เข้าเป็นคณะกรรมการสภาเกษตรกรตำบล - "กลุ่ม" ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคล	- เกษตรกรในระดับตำบลจัดตั้งกลุ่มขึ้นเป็นนิติบุคคล (อาจมีอยู่แล้วเป็นกลุ่มเกษตรกรตาม ปว. 140, 141 หรือสหกรณ์, สมาคมบางแห่ง	สมาชิกเป็นเกษตรกรรายบุคคล ไม่กำหนดให้รวมกลุ่ม
วิธีการได้มาซึ่งผู้แทน	แต่ละกลุ่มของเกษตรกรเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปประกอบเป็นคณะกรรมการสภาเกษตรกรตำบล จากนั้นใช้การเลือกตั้งโดยวิธีการตามแผนภูมิที่ 15	กลุ่มระดับตำบลเลือกตัวแทน 3 คนไปประกอบเป็นคณะกรรมการสภาเกษตรกรระดับตำบล จากนั้นเลือกตั้งโดยวิธีการตามแผนภูมิที่ 17	เลือกตั้งแผนภูมิที่ 19
สถานะของสภาฯ	นิติบุคคล	นิติบุคคล	นิติบุคคล

ตารางที่ 4 แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างองค์กรตามการเสนอของทั้งสามฝ่าย

3.3.2.2 อำนาจหน้าที่ สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้

ร่างฯ ของนายสั่งสุข กัดเกษม	ร่างฯ ของคณะกรรมการสถาบันเกษตรกรฯ	ข้อเสนอของสถาบันวิจัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น
<p>- <u>การออกกฎเกณฑ์</u> (Regulatory functions)</p> <p>- แทรกแซงกลไกตลาดรุนแรง เช่น กำหนดราคาผลิต โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p> <p>- ห้ามพ่อค้าคนกลางรับซื้อพืชผลจากเกษตรกรโดยตรง ยกเว้นคนกลางซึ่งขึ้นทะเบียนกับสภาเกษตรกรแต่ละระดับ</p> <p>- กำหนดปริมาณการผลิต</p> <p>- <u>การให้คำปรึกษา</u> (Advisory functions)/<u>การเสนอนโยบาย</u></p> <p>- เสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาการเกษตรและนโยบายการเกษตรต่อรัฐบาล</p>	<p>- <u>ด้านการออกกฎเกณฑ์</u></p> <p>- ไม่ระบุไว้</p> <p>- <u>ด้านการให้คำปรึกษา/เสนอนโยบาย</u></p> <p>- เสนอแนะนโยบายและแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการเกษตรต่อส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง</p> <p>- <u>การปฏิบัติการอื่น ๆ</u></p> <p>- การประสานประโยชน์ (Advocate functions) โดยเป็นตัวแทนเกษตรกรทั้งประโยชน์ในการประสานผลประโยชน์กับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ และรัฐบาล รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร</p> <p>- ส่งเสริมการศึกษาและถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกร</p>	<p>- <u>การออกกฎเกณฑ์</u></p> <p>- ไม่ระบุ</p> <p>- <u>การให้คำปรึกษา</u></p> <p>- เสนอแนะ แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาสู่สภาการเกษตรแห่งชาติ</p> <p>- เสนอแนะแนวทางกำหนดราคาผลิตและการแปรรูปผลิตผล</p> <p>- <u>การปฏิบัติการอื่น ๆ</u></p> <p>- ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐด้านพัฒนาการเกษตร</p> <p>- ประกาศราคาผลิตก่อนฤดูเพาะปลูกตามราคาที่กำหนดโดยสภาการเกษตรแห่งชาติ</p> <p><u>หมายเหตุ</u> ไม่ประกอบธุรกิจ</p>

ตารางที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การสภาเกษตรกรแห่งชาติตามข้อเสนอทั้งสามฝ่าย

ร่างฯ ของนายสังสุข กัดเกษม	ร่างฯ ของคณะกรรมการ สถาบันเกษตรกรฯ	ข้อเสนอของสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น
<p>- <u>ปฏิบัติการอื่น ๆ</u></p> <p>- ให้ข้อมูลด้านวิชาการ ข่าวสาร แก่เกษตรกร</p> <p>- จัดหา/ตั้งสถาบันเงินทุนเพื่อ การเกษตร</p> <p>- จัดให้มีการประกันภัยพืชผล จัดตั้งตลาด โรงสี ฯลฯ</p> <p><u>หมายเหตุ</u> สภาเกษตรกรระดับ ไม่ประกอบการค้ากำไร</p>	<p>- ส่งเสริมการจัดบริการชุมชน ปรับปรุงคุณภาพชีวิตเกษตรกร</p> <p><u>หมายเหตุ</u> ตัวทมิได้ระบุให้ สภาเกษตรกรฯ ประกอบธุรกิจ แต่คงชงชัย คงคาลัย หนึ่งในคณะ ผู้จัดร่างฯ กล่าวว่า เจตนาให้มี คณะผู้ร่างต้องการให้ประกอบธุรกิจ ได้</p>	

ตารางที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การสภาเกษตรกรแห่งชาติตามข้อเสนอทั้งสามฝ่าย

3.3.2.3 การดำเนินงาน

ร่างฯ ของนายสังสุข กักเกษม และคณะ (1)	ร่างฯ ของคณะกรรมการ สถาบันเกษตรกร (2)	ข้อเสนอของสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น (3)
<p>1. <u>สำนักงานธุรการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - มีเลขธิการและรองเลขธิการ ซึ่งอาจเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับแต่งตั้ง เลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการ สภาเกษตรกรแห่งชาติ - มีสำนักงานเลขธิการของตนเองภายใต้การบังคับบัญชาของเลขธิการ <p>2. <u>เงินทุน</u> มีแหล่งรายได้ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - เงินสมทบจากสมาชิก - เงินกู้ - เงินอุดหนุนจากรัฐบาล - เงินบริจาค <p>เงินรายได้เหล่านี้กำหนดให้นำไปหารายได้ 2 ลักษณะ คือ ฝากธนาคาร และซื้อหลักทรัพย์</p> <p>รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด</p>	<p>1. <u>สำนักงานธุรการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - มีเลขธิการและรองเลขธิการ รวมทั้งสำนักงานเลขธิการเช่นเดียวกับ (1) แต่เลขธิการและรองเลขธิการได้รับแต่งตั้งจากนายกสภาเกษตรกรแห่งชาติ <p>2. <u>เงินทุน</u> มีแหล่งรายได้</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีแหล่งรายได้แหล่งต่าง ๆ เช่นเดียวกับ (1) ยกเว้นไม่มีเงินสมทบจากสมาชิกและได้มีเงินได้จากการจัดการของสภาฯ เอง 	<p>1. <u>สำนักงานธุรการ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้มีเลขธิการมืออาชีพทำงานเต็มเวลา ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากกรรมการบริหารและอาจเป็นบุคคลภายนอก - มีสำนักเลขธิการเช่นเดียวกับ (1) และ (2) <p>2. <u>เงินทุน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ระยะแรกกำหนดให้ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล - หากภายหลังสมาชิกรายบุคคลระดับตำบลสามารถรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นนิติบุคคลและประกอบธุรกิจ มีรายได้ให้องค์กร สมาชิกเหล่านี้รับภาระส่งเงินสมทบสภาเกษตรกรทุกระดับ

ตารางที่ 6 แสดงการเปรียบเทียบลักษณะการดำเนินงานตามข้อเสนอทั้งสามฝ่าย

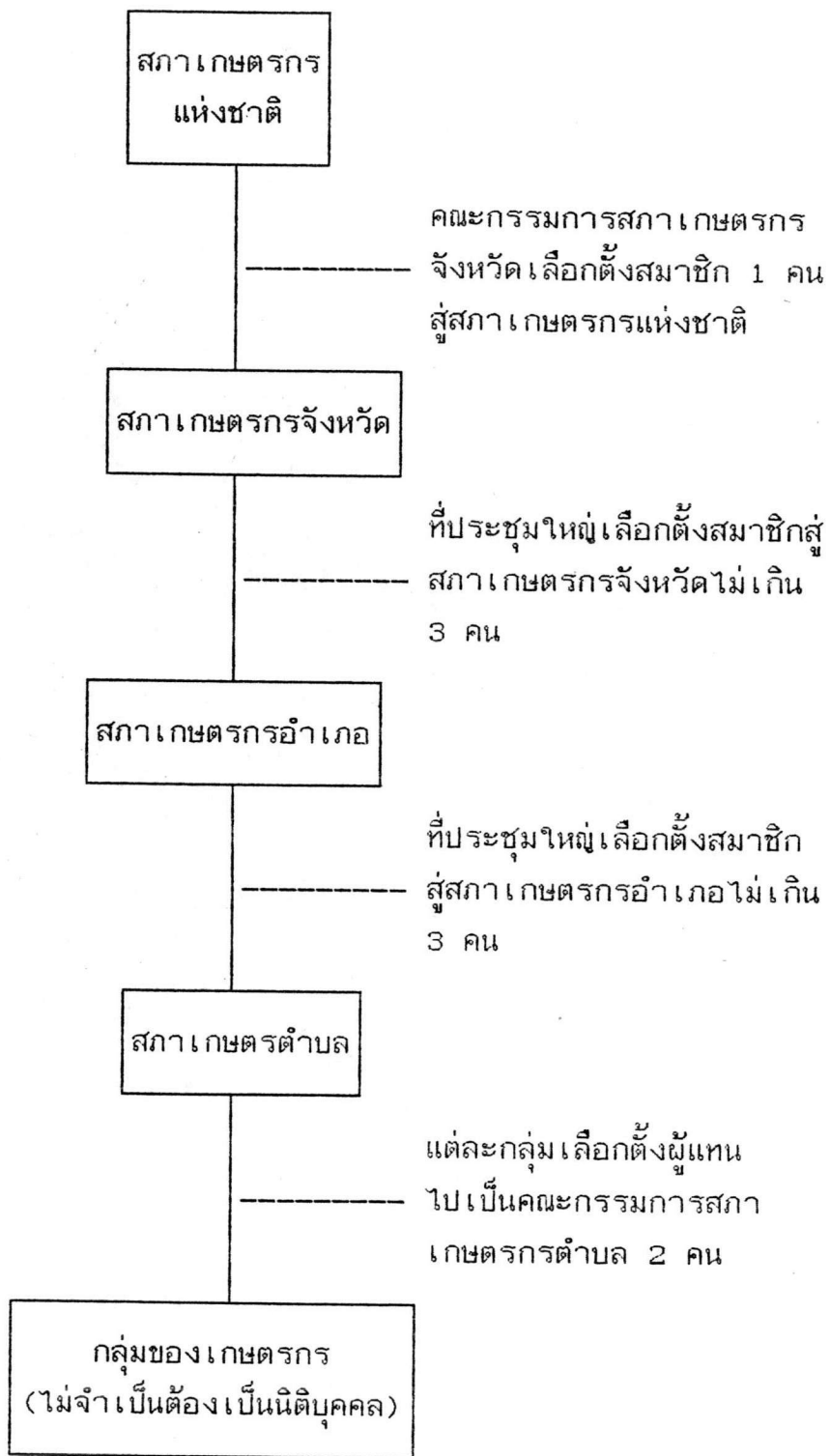
3.3.2.4 การควบคุมตรวจสอบ สรุปได้ดังนี้

ร่างฯ ของนายสั่งสุข กัคเกษม และคณะ (1)	ร่างฯ ของคณะกรรมการ สถาบันเกษตรกร (2)	ข้อเสนอของสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น (3)
<p>1) <u>การควบคุมภายใน</u> โดยฝ่ายที่ประชุมใหญ่สมาชิก</p> <p>2) <u>การควบคุมจากภายนอก</u> อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของ นายทะเบียนแต่ละระดับ คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - สภาเกษตรกรตำบลและอำเภอ โดยนายอำเภอ - สภาเกษตรกรจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด - สภาเกษตรกรระดับชาติ โดย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ (นายทะเบียนกลาง) <p>อำนาจควบคุมกำกับของ นายทะเบียนมีน้อยทั้งกรณีควบคุมกำกับเหนือบุคคลและการกระทำ นายทะเบียนมีอำนาจตรวจสอบกิจการ เอกสารการเงิน รายงานส่งให้บุคคล</p>	<p>1) <u>การควบคุมภายใน</u> โดยฝ่าย ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการสภา เกษตรกรของแต่ละแห่ง และกำหนด ให้นายสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจ ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของ สภาทุกระดับ</p> <p>2) <u>การควบคุมภายนอก</u> กำหนดให้มีนายทะเบียนทุกระดับ เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกรมส่งเสริม การเกษตร คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - เกษตรจังหวัด เป็นนายทะเบียน สภาเกษตรกรระดับตำบล, อำเภอ และจังหวัด - อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นนายทะเบียนกลาง <p>ร่างฯ ไม่ได้กำหนดอำนาจควบคุม กำกับองค์กร ไม่ว่าจะกรณีเหนือองค์กร</p>	<p>1) <u>การควบคุมภายใน</u> เช่นเดียวกับ 1)</p> <p>2) <u>การควบคุมภายนอก</u> - ไม่ได้ระบุไว้โดยชัดเจน แต่ ข้อเสนอได้ระบุให้ได้รับเงินอุดหนุน จากงบประมาณของรัฐ ดังนั้น จึงต้องถูกควบคุมตรวจสอบทางการเงินจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</p>

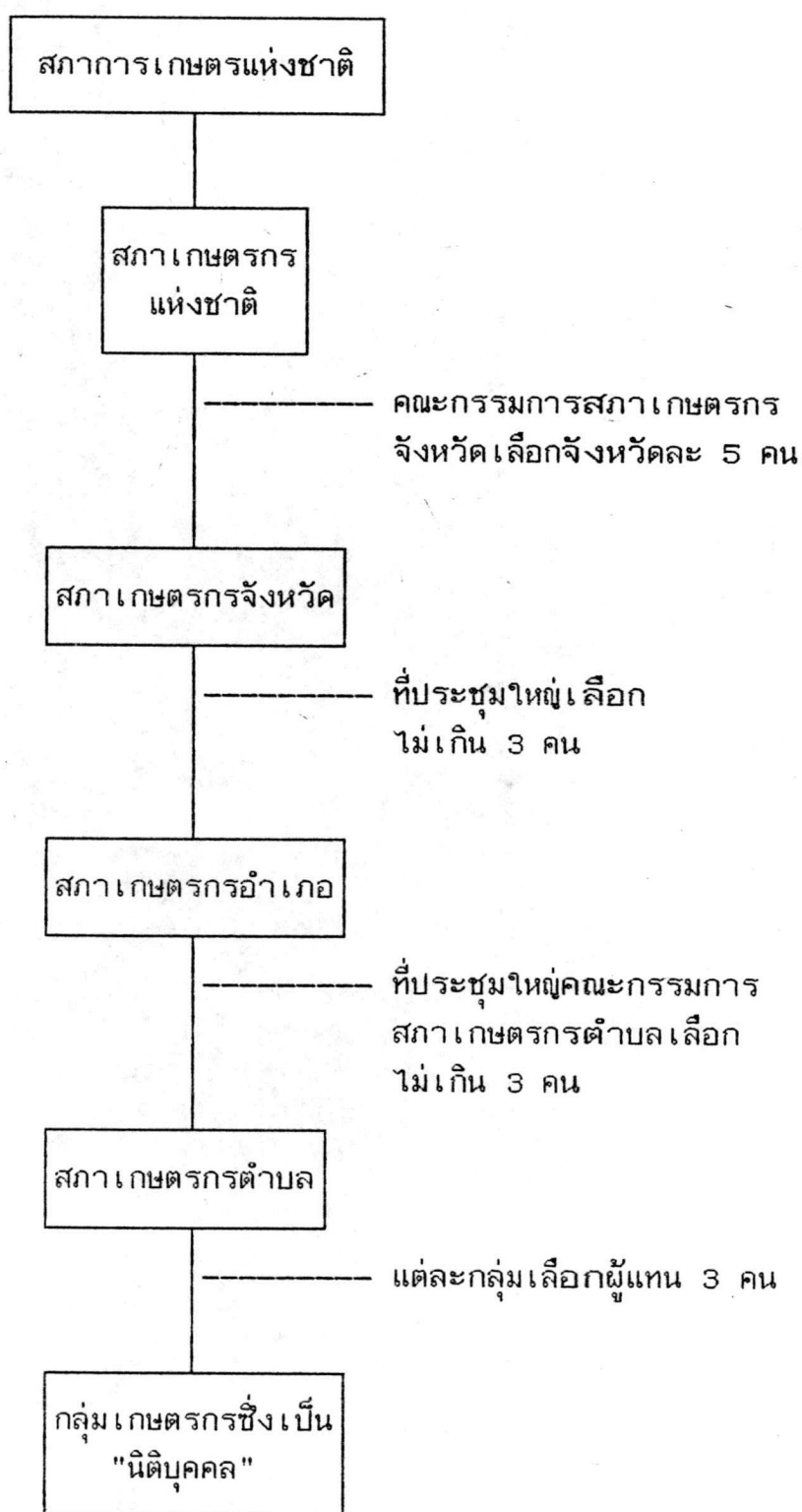
ตารางที่ 7 แสดงการเปรียบเทียบการควบคุมตรวจสอบองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติตามข้อเสนอของทั้งสามฝ่าย

ร่างฯ ของนายสั่งสุข กักเกษม และคณะ (1)	ร่างฯ ของคณะกรรมการ สถาบันเกษตรกร (2)	ข้อเสนอของสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น (3)
ผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจง แต่ไม่ได้ระบุให้มี สภาบังคับ (Sanction) ต่อกรณี ที่เห็นว่าปฏิบัติผิดไปจากกฎหมายหรือ อำนาจหน้าที่ เช่น ให้อภัยเล็ก เพิกถอน ถอดถอนจากตำแหน่ง ฯลฯ	หรือการกระทำไว้เลย นอกจากนี้ อำนาจพิจารณาปรับจดทะเบียนจัดตั้ง สภาเกษตรกรฯ ระดับต่าง ๆ เท่านั้น	

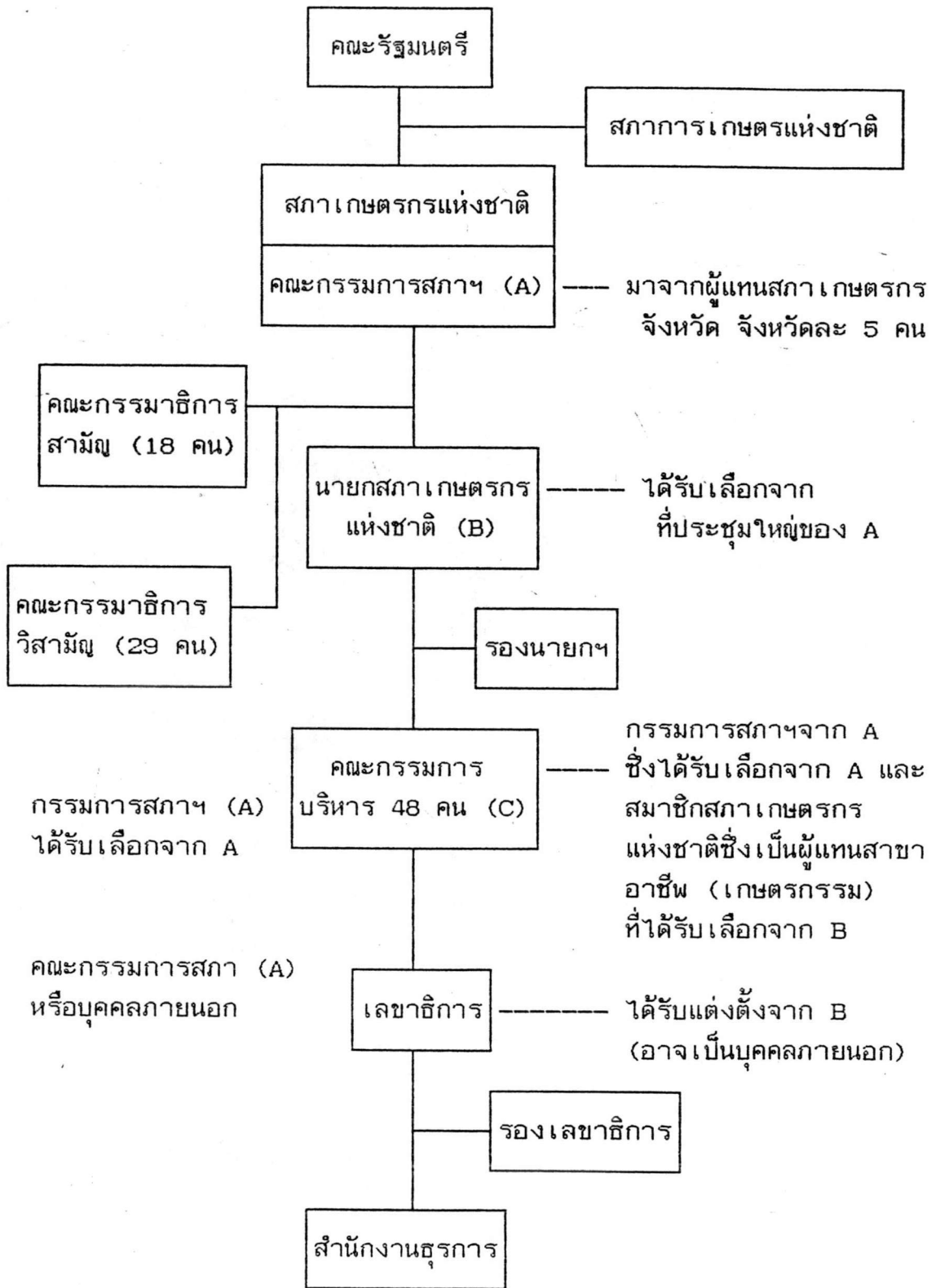
ตารางที่ 7 แสดงการเปรียบเทียบการควบคุมตรวจสอบองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติตามข้อเสนอของทั้งสามฝ่าย



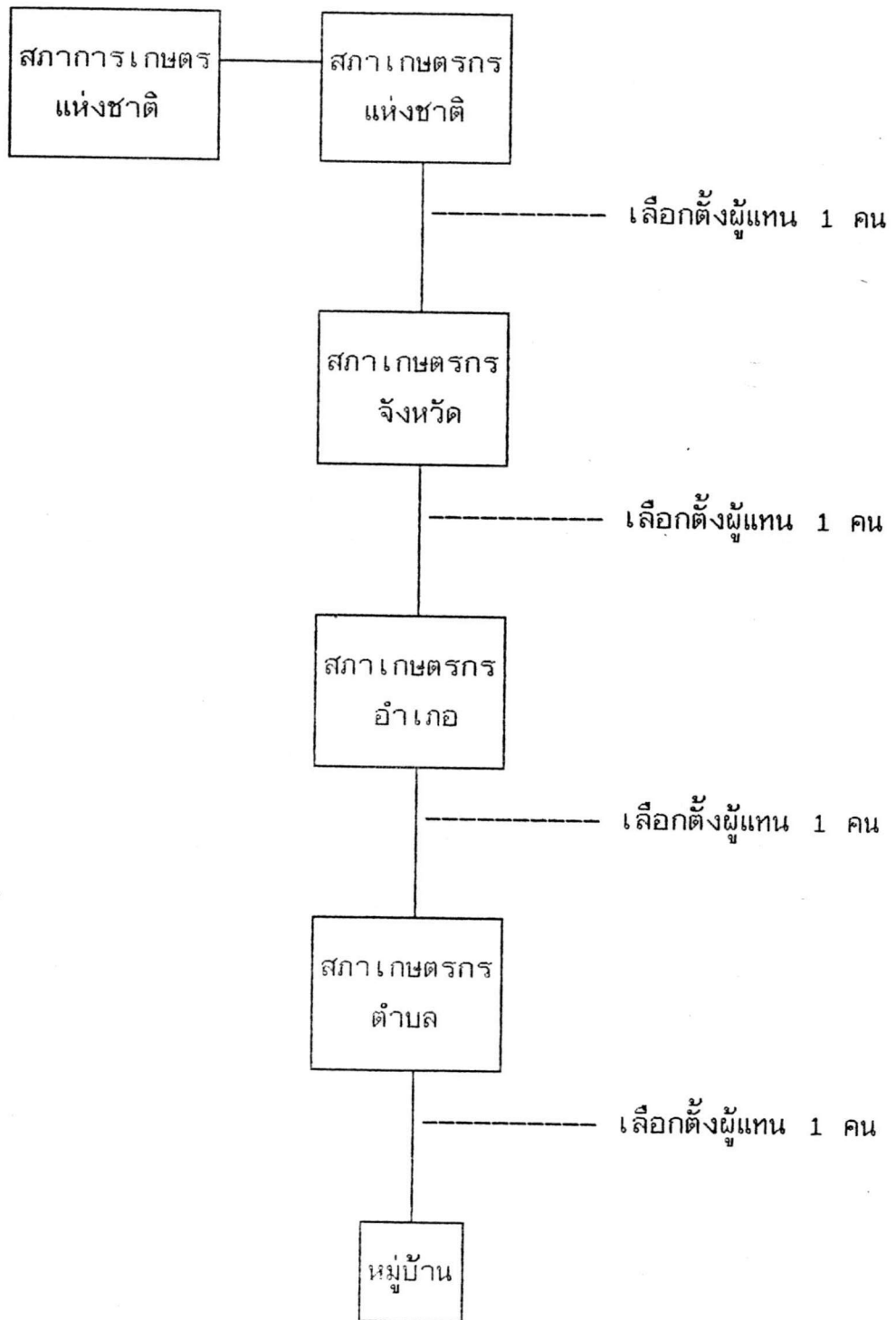
แผนภูมิที่ 15 แสดงระบบการได้มาซึ่งผู้แทนสมาชิกสภาเกษตรกรแต่ละระดับตามร่างพระราชบัญญัติของนายสงเสริม ภัคเกษม และคณะ



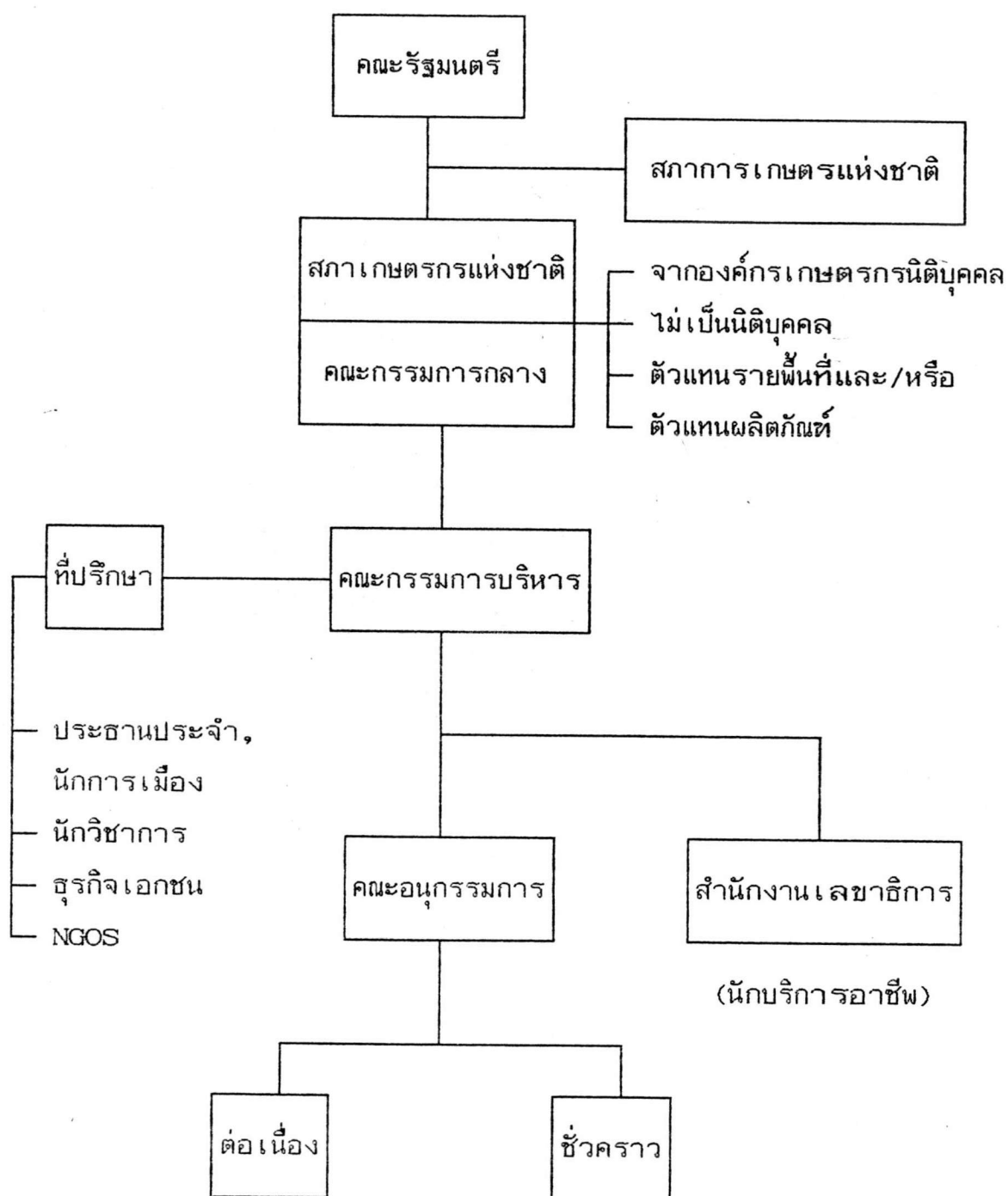
แผนภูมิที่ 17 แสดงระบบการได้มาซึ่งผู้แทนสมาชิกสภาเกษตรกรแต่ละระดับตามร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งชาติ



แผนภูมิที่ 18 แสดงโครงสร้างองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติตามร่างพระราชบัญญัติฯของคณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งชาติ



แผนภาพที่ 19 แสดงระบบใครได้มาซึ่งผู้แทนสมาชิกสภาเกษตรกรแต่ละระดับตามข้อเสนอของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น



แผนภูมิที่ 20 แสดงโครงสร้างองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติ
 นำเสนอโดยสถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น