

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาความเป็นมาในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ พบว่าการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นวิธีการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ เพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ด้วยโอกาสและเสียเปรียบในอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจ โดยการให้จัดตั้งองค์กรการรวมตัวในรูปแบบสภาอาชีพ เพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถใช้อำนาจมหาชนจัดทำบริการสาธารณะแก่เกษตรกรสมาชิก ขณะเดียวกันให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรประสานความร่วมมือกับภาครัฐ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายและคำปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการเกษตร ซึ่งเป็นการประสานงานที่เรียกว่า *Economique Concertee* ขณะเดียวกัน ก็เป็นช่องทางให้องค์กรสูงสุดของเกษตรกรดังกล่าว มีอำนาจและบทบาทในการร่วมประสานงานเจรจาต่อรองเชิงผลประโยชน์กับภาคธุรกิจการเกษตรตามแนวความคิดที่เรียกว่า *Economique Contractuelle*

ความพยายามรวมตัวขึ้นเป็นองค์กรสูงสุดของเกษตรกรในลักษณะคล้ายคลึงสภาเกษตรกรแห่งชาตินี้ เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นมานานแล้วโดยเป็นผลของประสบการณ์การเรียนรู้การไม่ประสบผลสำเร็จในการขอความคุ้มครองหรือช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรจากรัฐบาลในอดีต การเกิดขึ้นของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2517-2522 นับเป็นการรวมตัวที่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายดังกล่าวแต่ความไม่เหมาะสมของการกำหนดบทบาทและการไม่ยอมรับของผู้มีอำนาจรัฐ ทำให้องค์กรดังกล่าวถูกทำลายลงในที่สุด

อย่างไรก็ตามรูปแบบการรวมตัวของเกษตรกรก็ยังมีอยู่ตลอดมาในรูปแบบสถาบันเกษตรกรที่เป็นทางการ คือ สหกรณ์การเกษตร ที่มีการรวมตัวในแนวดิ่ง ในรูปชุมนุมสหกรณ์การเกษตรในระดับต่าง ๆ ไปจนถึงระดับชาติ และกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีการรวมกลุ่มในแนวดิ่ง ในรูปคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ขึ้นไปถึงระดับชาติ แต่องค์กรเหล่านี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยประสบปัญหาทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร โดยหนึ่งปัญหากลางนอกสำคัญ คือ การขาดความเป็นเอกภาพของนโยบายและการปฏิบัติต่อสถาบันเกษตรกรของหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแล ปัญหาความไม่ประสบความสำเร็จของสถาบันเกษตรกรทั้งสองรูปแบบทำให้เกษตรกรอิสระส่วนใหญ่ ไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกลุ่ม ทำให้เกิดการขาดความเป็นเอกภาพของเกษตรกรทั้งประเทศในที่สุด ส่วนการรวมกลุ่มของเกษตรกรอย่างไม่เป็นทางการนั้น แม้จะมีอยู่แต่ก็ยังขาดความสัมพันธ์กับรัฐอย่างเป็นทางการ ทำให้โอกาสที่จะรวมกลุ่มกับสถาบันเกษตรกร ในการควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐยากยิ่งขึ้น

สถานการณ์ข้างต้นทำให้มีผู้เริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ ในรูปแบบองค์กรไตรภาคีระหว่างผู้แทนเกษตรกร ผู้แทนผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตร และผู้แทนของรัฐบาลขึ้น ขณะเดียวกันก็มีแนวความคิดและมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ รวมทั้งข้อเสนอรูปอื่น ๆ ขึ้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนด้านเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้เกิดความสมดุลของภาคเศรษฐกิจระหว่างภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมรวมทั้งและระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท โดยองค์กรนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาด้านการขาดพลังต่อรองทางเศรษฐกิจ และช่วยจัดระบบการผลิตด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยเฉพาะตามแนวทางเกษตรอุตสาหกรรม ส่วนเหตุผลทางรัฐศาสตร์นั้น เพื่อให้การเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีองค์กรชัดเจนช่วยรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ส่วนด้านนิติศาสตร์นั้น การจัดองค์กรนี้ โดยมีอำนาจมหาชนที่รัฐมอบให้ไปจัดทำบริการสาธารณะในฐานะองค์กรมหาชนอิสระ และเป็นองค์กร ให้คำปรึกษาและ

เสนอแนะนโยบายแก่รัฐบาล เป็นแนวทางเพื่อทำให้เกิดความยุติธรรมทาง เศรษฐกิจ และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนของรัฐ มาจัดทำรัฐสวัสดิการแก่เกษตรกร ผู้ด้อยโอกาสตามแนวความคิดสังคมนิติรัฐ

เพื่อการพิจารณาตัวอย่างองค์กรที่จะนำมาใช้ในการจัดองค์กรสภา เกษตรกรแห่งชาตินั้น ผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบการจัดองค์กรของเกษตรกรไปต่างประเทศ พบว่าแต่ละองค์กรมีลักษณะเด่นเกี่ยวกับการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชนและอื่น ๆ แตกต่างกัน คือสมาคมเกษตรกรของไต้หวันนั้นเป็นองค์กร เอกชน ในรูปสหกรณ์การเกษตร เอนกประสงค์ที่สามารถนำแนวทางการจัดองค์กรด้านการ ได้มาซึ่งกรรมการขององค์กรและการกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรให้สอดคล้องกับ ภาระหน้าที่มาเป็นประโยชน์สำหรับวิเคราะห์จัดตั้งสภาเกษตรกรฯได้ สหพันธ์ เกษตรกรแห่งชาติออสเตรเลีย เป็นนิติบุคคล เอกชนที่มีแนวทางที่ดีเป็นพิเศษ เกี่ยวกับการ กำหนดระบบจำนวนของผู้แทนองค์กรสมาชิกให้ขึ้นอยู่กับปริมาณของมูลค่าของ ผลผลิตรวมที่องค์กรสมาชิกมี ส่วนสมาคมการเกษตรของญี่ปุ่นนั้นแม้จะเป็นองค์กร ที่ล้มเลิกไปแล้ว ด้วยเหตุผลทางการเมือง แต่สามารถเป็นบทเรียนที่ดีในการ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และสำหรับ องค์กรแซมอูลอัลตองนั้น เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้กระบวนการกล่อมเกลாத่าง อุดมการณ์และปรัชญาทำงานให้เกษตรกรสามารถปฏิบัติงานร่วมกัน ภายใต้การ เป็นสมาชิกองค์กรได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้องค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติ มีความเข้มแข็งขึ้นมาได้

จากการศึกษาวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของสภาเกษตรกรแห่งชาติ พบว่า เป็นองค์กรมหาชนอิสระที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ เฉพาะ ด้านการเกษตรแก่เกษตรกร

สำหรับการวิเคราะห์เพื่อจัดตั้งองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น ผู้วิจัย ได้ใช้หลักการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนสาขาหนึ่ง และหลักการจัดองค์กรและการบริหาร ซึ่งมีวิธีการจัดองค์กร โดยอาศัยลักษณะของ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเป็นพื้นฐานเป็นสำคัญและ เนื่องจากสามารถจะ

ศึกษาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรได้โดยการศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นเอง ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ควรได้รับการกำหนดขึ้นเป็นลำดับแรก โดยยึดหลักการให้ความสำคัญกับตัวอย่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรมหาชนอิสระตัวอย่างในบทก่อน ประกอบกับลักษณะอำนาจหน้าที่ตามข้อเสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งปรากฏผลว่า

1. อำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ หรือแท้จริงคือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้แทนของเกษตรกรสมาชิกในระดับชาตินั้นเอง ควรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.1 อำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎเกณฑ์ มี 2 ลักษณะ คือ

1.1.1 การออกกฎเกณฑ์ซึ่งโดยปกติมีความจำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรอิสระ ซึ่งสภาเกษตรกรแห่งชาติจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่นี้ เช่น การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับบริการสาธารณะ คุณสมบัติสมาชิก ค่าธรรมเนียม ฯลฯ

1.1.2 การออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายนอกและสมาชิก ซึ่งต้องพิจารณาโดยรอบคอบเป็นพิเศษ ผลการวิจัยโดยคำนึงถึงการเคารพต่อหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบการและการสมาคมรวมทั้งหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญพบว่า พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรฯ ไม่ว่าจะควรกำหนดห้ามพ่อค้าคนกลางรับซื้อพืชผลจากเกษตรกรโดยตรง นอกจากจะจดทะเบียนกับสภาเกษตรกร ซึ่งเป็นผลให้สภาเกษตรกรสามารถควบคุมพ่อค้าคนกลางด้วย เนื่องจากน่าจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดปริมาณผลผลิตราคาผลผลิตนั้นไม่ควรให้กระทำได้ เนื่องจากกระทบต่อการทำงานของกลไกตลาดและราคา ไม่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ และสำหรับการกำหนดเกษตรเศรษฐกิจนั้น เนื่องจาก เป็นอำนาจของคณะกรรมการของรัฐ ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 อยู่แล้วจึงย่อมจะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่

ซ้ำซ้อนกัน เกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์นี้ ผู้วิจัย พบว่ามาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจ ในลักษณะ directives (มาตรการภายในฝ่ายปกครอง) สามารถนำมาใช้ เสริมสร้างความบกพร่องของกฎเกณฑ์ ซึ่งโดยปกติมีความแข็งกระด้างไม่นำมาใช้ ได้ ส่วนกลไกสภาพบังคับตามทางปกครองมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้

1.2 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ผลการวิจัยพบว่า

1.2.1 ควรมีอำนาจหน้าที่หลักที่เหมาะสม สำหรับคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ คือ การให้คำปรึกษารัฐบาล กำหนดนโยบาย ให้สภาเกษตรกรทุกระดับปฏิบัติ ให้คำแนะนำสมาชิก เป็นตัวแทนประสานผลประโยชน์กับรัฐ และองค์กรภายนอก การศึกษาวิจัย การสนับสนุนส่งเสริม สมาชิกด้านต่าง ๆ และการต่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรมหาชนอิสระในรูป สภาอาชีพ

1.2.2 สำหรับอำนาจหน้าที่อื่นที่ต้องการศึกษาวิเคราะห์เป็นพิเศษ พบว่า

1) การมอบหมายให้สภาเกษตรกรต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายนั้น เป็นการเพิ่มภารกิจและทำให้สภาเกษตรกรต้อง ถูกควบคุมตรวจสอบ เพิ่มเติมโดยหน่วยงานรัฐที่มอบหมายนั้นจนอาจ เสียความเป็น อิสระได้

2) การประกอบวิสาหกิจโดยสภาเกษตรกรไม่ว่าระดับ ใด ๆ อาจมีผลเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงต่อวัตถุประสงค์ในการมอบหมายให้ จัดทำบริการสาธารณะ เฉพาะด้านให้แก่องค์กรมหาชนอิสระในรูปแบบสภาอาชีพ และจะ เกิดความซ้ำซ้อนกัน เชิงอำนาจหน้าที่ในโครงสร้างองค์กรกับการประกอบ วิสาหกิจโดยองค์กรสมาชิก

3) การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอาจทำให้สภาเกษตรกรปฏิบัติหน้าที่เกินขอบวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรและอาจมีผลต่อเสถียรภาพ และสถานภาพขององค์กรได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านการยอมรับจากรัฐบาล

4) การกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิการและพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเกษตรกรจะทำให้เกษตรกรเห็นคุณค่าของสภาเกษตรกร และตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานในรูปองค์กรกลุ่มหรือสถาบัน

5) การเสนอแนะนโยบายแก่รัฐบาลเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีเฉพาะกฎหมายเช่นเดียวกับการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และมีความเหมาะสมที่จะกำหนดให้หน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติได้

จากการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ข้างต้น ทำให้ทราบว่า สภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น มีฐานะเป็นองค์กรคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นซ้อนกันอยู่ ส่วนสภาเกษตรกรระดับล่างลงไปมีฐานะเป็นคณะกรรมการปฏิบัติการตามนโยบายของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการบริหารองค์กรของตนเอง และองค์กรสมาชิกระดับล่างลงไปตามลำดับ ดังนั้นการจัดองค์กรในส่วนต่อ ๆ ไป สำหรับสภาเกษตรกรแต่ละระดับ จึงต้องจัดให้เหมาะสมกับภารกิจในการเป็นคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ ข้างต้นเป็นสำคัญ

2. โครงสร้างองค์กร จากการศึกษาโครงสร้างองค์กรซึ่งผู้วิจัยได้นำตัวอย่างการจัดองค์กรในองค์กรเอกชนตัวอย่างมาประกอบด้วยตามที่จำเป็นพบว่า

2.1 ระดับขององค์กรสภาเกษตรกร จากการศึกษาตามหลักความเสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะ ความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ คำนึงถึงระบบการได้มาของผู้แทนสมาชิก พบว่า อาจจัดองค์กรสภาเกษตรกรตามระดับการบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาค คือ ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และตำบล รวม 4 ระดับ

2.2 การกำหนดความหมายของคำว่า "เกษตรกร" เมื่อคำนึงถึงหลักความเสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการสมาคมและความสอดคล้องกับระบบการได้มาของผู้แทนเกษตรกรพบว่า ความหมายของคำนี้ต้องมีความกว้างขวางครอบคลุมเกษตรกรทั้งที่เป็นอิสระไม่สังกัดกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรและสังกัดกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกร

2.3 การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิก พบว่าการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งจะมาเป็นกรรมการสภาเกษตรกรระดับต่าง ๆ มีความจำเป็น แม้ว่าเกษตรกรโดยทั่วไปจะมีคุณสมบัติด้านการศึกษาไม่สูงนักและคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติจะสามารถมีหน่วยงานที่ปรึกษาและวิชาการคอยช่วยเหลืออยู่ก็ตาม

2.4 ระบบการได้มาซึ่งกรรมการหรือผู้แทนสมาชิก

2.4.1 การกำหนดระบบการได้มา

พบว่า ระบบการได้มาโดยทั่วไปมี 3 แนวทาง คือ การได้มาโดยตำแหน่ง โดยแต่งตั้งและโดยการเลือกตั้งซึ่งจำแนกเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม การเลือกตั้งโดยตรงนั้นมักไม่นำมาใช้ในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการหรือผู้แทนสมาชิก ในรูปคณะกรรมการทั้งที่เป็นองค์กรเอกชนและองค์กรมหาชนอิสระสำหรับองค์กรตัวอย่างที่นำมาศึกษานั้นส่วนใหญ่มีการใช้ผสมกันมากกว่าหนึ่งแนวทาง ทั้งนี้ มีการเลือกตั้งโดยอ้อมเป็นแนวทางหลักผสมกับแนวทางการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่ง

2.4.2 การกำหนดประเภทสมาชิก

การกำหนดประเภทสมาชิกนั้นองค์กรตัวอย่างได้กำหนดให้มีสมาชิก 2-4 ประเภทในกรณี 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกสามัญและวิสามัญหรือสมทบ ส่วน 4 ประเภทได้แก่สมาชิกสามัญ วิสามัญ สมทบและกิตติมศักดิ์

2.4.3 การกำหนดจำนวนผู้แทนสมาชิก

ด้านเกณฑ์การกำหนดจำนวนผู้แทนสมาชิก นั้น พบว่ามีการใช้ 3 เกณฑ์หลัก คือ (1) อาศัยจำนวนสมาชิกเป็นเกณฑ์ (2) อาศัยมูลค่าผลผลิตรวมเป็นเกณฑ์และ (3) กำหนดตามเหตุผลอื่นเช่น นโยบายของรัฐบาลว่าต้องการให้ความสำคัญกับสมาชิกฝ่ายใดเป็นสำคัญ (ผู้แทนหอการค้า) ทั้งนี้ตาม (1) และ (2) นั้น จะมีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำไว้แล้วเพิ่ม จำนวนขึ้นตามอัตราส่วนจำนวนสมาชิก หรือมูลค่าผลผลิตแล้วแต่กรณี

สำหรับระบบการได้มาตามข้อเสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น พบว่า ส่วนใหญ่กำหนดให้มีสมาชิก 4 ประเภท ดังกล่าวข้างต้นและมีการกำหนดจำนวนสมาชิกโดยอาศัยเหตุผลอื่น (ตาม (3)) คือกำหนดจำนวนที่ตายตัวในการได้มาแต่ละระดับโดยกำหนดจำนวนขึ้นสูงไว้ ในระดับตำบลถึงจังหวัด ส่วนระดับชาติกำหนดจำนวนตายตัวไว้ ยกเว้นกรณีข้อเสนอของมหาวิทยาลัยขอนแก่น กำหนดจำนวนตายตัว (1 คน) โดยตลอด

จากข้อเสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรทั้ง 3 ฝ่ายนั้น ปรากฏว่าทุกฝ่ายเสนอให้ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมเป็นหลัก ในการได้มาซึ่งกรรมการหรือสมาชิกสภาเกษตรกรแต่ละระดับ แต่ในรายละเอียดนั้นสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้เสนอให้มีสมาชิกในระดับรากฐานเป็นเกษตรกรรายบุคคลหรือเกษตรกรทุกคนเป็นสมาชิกโดยอิสระ ซึ่งเป็นการไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่แล้วกับสภาเกษตรกร ในขณะที่ 2 ฝ่ายที่เหลือ คือ (1) คณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งชาติ และ (2) นายสังสุข ภัคเกษม และคณะ จัดระบบการได้มาโดยอาศัยพื้นฐานว่าให้เกษตรกรในตำบลรวมกันเป็น "กลุ่มของเกษตรกร" ขึ้น และให้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของกลุ่มฯ ในสภาเกษตรกรตำบลตามลำดับ แต่ทั้งสองข้อเสนอก็มีความแตกต่างในรายละเอียดและให้ผลการวิเคราะห์แตกต่างกัน คือ ข้อเสนอแรกนั้นไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความเป็นเอกภาพทั้งในระดับเกษตรกรและฝ่ายราชการ ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ ทั้งยังเป็น การสวนทางกับเจตนารมณ์ของประกาศ

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 และ 141 ที่มุ่งให้สหกรณ์การเกษตรเป็นสถาบันหลักเพียงสถาบันเดียวในที่สุด ซึ่งที่สุดจะนำมาซึ่งการไม่บรรลุเจตนารมณ์ของการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติสำหรับระบบการได้มาตามแนวทางที่สองนั้นมุ่งประนีประนอมความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ของสถาบันเกษตรกรหลัก คือ ฝ่ายกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งของฝ่ายราชการผู้ควบคุมดูแลมากจนขาดทิศทางการพัฒนาให้เกิดสถาบันหลักภายใต้สภาเกษตรกรแห่งชาติ และขาดแนวทางที่ชัดเจนในการทำให้กลุ่มเกษตรกรอิสระที่รวมกลุ่มขึ้นใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของกลุ่มต้องพยายามพัฒนากลุ่มให้เป็น "สถาบัน" ที่เข้มแข็งของตนเองต่อไป

3. การดำเนินงานพบว่าการจัดให้มีวิธีการดำเนินงานในรูปแบบระเบียบวิธีปฏิบัติและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับบุคคลและ คณะบุคคลตามลำดับ จะช่วยให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและการให้มีวิธีการดำเนินงานภายนอกเพื่อป้องกันการกระทลสิทธิเสรีภาพของเกษตรกร หรือบุคคลภายนอก และจะเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรสมาชิกและบุคคลภายนอกโดยจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการควบคุมองค์กรสภาเกษตรกรแบบป้องกันอีกรูปแบบหนึ่ง กับให้มีหน่วยงานธุรการตามปกติ

สำหรับด้านเงินทุนนั้น พบว่าอาจกำหนดให้สภาเกษตรกรแต่ละระดับสามารถมีรายได้จากทั้งการเก็บเงินค่าธรรมเนียมสมาชิก เงินกู้จากส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐ เงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น ทรัพย์สินบริจาค และรายได้อื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดให้แต่เฉพาะ สำหรับเงินอุดหนุนจากรัฐนั้น พบว่าต้องระมัดระวังลักษณะการนำไปใช้ของเงินดังกล่าวว่าจะขัดต่อข้อตกลง GATT และ WTO หรือไม่

4. การควบคุม

พบว่าแม้สภาเกษตรกรแห่งชาติ จะเป็นองค์กรมหาชนอิสระแต่ความอิสระดังกล่าวหมายถึง ความอิสระภายใต้ขอบเขตกฎหมายและการควบคุมทั้งแบบป้องกันและแก้ไขต่าง ๆ ตามระบบที่มีอยู่ รวมทั้งการควบคุมกำกับขององค์กรหรือบุคคลตามกฎหมายด้วย เหตุผลตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เหตุผลธรรมชาติทางการใช้อำนาจเกินส่วนของบุคคล ความอ่อนไหวต่อการเมืองของเกษตรกรและข้อจำกัดการยอมรับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางรัฐบาล

เฉพาะการควบคุมโดยอาศัยอำนาจการบังคับบัญชาชั้นพบว่า สภาเกษตรกรระดับสูงสามารถมีอำนาจบังคับบัญชาต่อสภาเกษตรกรระดับล่างลงไปตามลำดับ โดยมีสภาพการบังคับตามที่เหมาะสม ซึ่งกำหนดขึ้นตามสภาพ ส่วนเกษตรกรรายบุคคลซึ่งแม้จะมีฐานะเป็นสมาชิกเช่นเดียวกับสภาเกษตรกรระดับล่างดังกล่าว แต่ไม่อยู่ในฐานะจะถูกควบคุมโดยอำนาจบังคับบัญชาจากสภาเกษตรกร การควบคุมเกษตรกรสมาชิกรายบุคคลจึงต้องใช้อำนาจในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะโดยการออกกฎเกณฑ์บังคับต่อผู้รับบริการสาธารณะ โดยมีสภาพบังคับ เช่น การงดให้บริการ การปรับ การให้ออกจากสมาชิกภาพ เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยพบว่า ระดับความเข้มข้นของการควบคุมกำกับสภาเกษตรกรมีมากกว่า การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป แต่น้อยกว่ารัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และจากการวิเคราะห์การควบคุมกำกับทั้งต่อการกระทำและต่อบุคคลหรือองค์กรในองค์กรตัวอย่างพบว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมิได้กำหนดระบบ "นายทะเบียน" ไว้ รัฐมนตรีรักษาการจะควบคุมกำกับทั้งสองลักษณะด้วยตนเอง และมีระดับความเข้มข้น ค่อนข้างน้อย (สภาอุตสาหกรรมฯ) ส่วนกรณีมีระบบ "นายทะเบียน" จะให้อำนาจควบคุมกำกับเหนือการกระทำส่วนใหญ่แก่นายทะเบียน ส่วนการควบคุมกำกับบุคคลหรือองค์กรเกือบทั้งหมดนั้นให้เป็นอำนาจรัฐมนตรี

จากการศึกษาวิจัยมาโดยลำดับนั้น ผู้วิจัยพบว่าผลการวิจัยได้พิสูจน์
สมมติฐานว่าเป็นความจริง ดังนี้

1) จากการศึกษาเหตุผลการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติในเชิง
เศรษฐศาสตร์ สังคม มานุษยวิทยา รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์แล้วพบว่า การจัดตั้ง
สภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นสิ่งจำเป็นรีบด่วนสำหรับการอยู่รอดของเกษตรกรไทย
ในสถานะที่การแข่งขันระหว่างภาคเศรษฐกิจภายในประเทศและการแข่งขันใน
ระบบเศรษฐกิจโลกที่มีผลกระทบต่อเนื่องให้การดำรงชีวิตของเกษตรกร โดยทั่วไป
ประสบปัญหามากยิ่งขึ้น

2) จากการศึกษาวิเคราะห์การจัดองค์กรตัวอย่างและองค์กร
สภาเกษตรกรแห่งชาติที่ผ่านมาโดยใช้หลักการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายมหาชน
รวมทั้งแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนทั่วไป และมหาชนเศรษฐกิจ
เป็นหลักประกอบกับแนวความคิดทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และสังคม
มานุษยวิทยา ตลอดจนสภาพความเป็นจริงของระบบเศรษฐกิจการเกษตร สังคม
และสภาวะการณ์ทางการเมืองแล้ว พบว่า สิ่งเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการ
ศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว โดยจะเห็นว่า

2.1) ในการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ
นั้น หลักกฎหมาย แนวความคิดทฤษฎี ตลอดจนสภาพข้อเท็จจริงข้างต้นได้ช่วยให้
ทราบถึงลักษณะ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพ
การเป็นองค์กรมหาชนอิสระที่ได้รับการกระจายอำนาจขององค์กรรวมทั้งนโยบาย
ของรัฐบาล ซึ่งการทราบถึงลักษณะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมจะช่วยให้
สภาเกษตรกรแห่งชาติ และสภาเกษตรกรระดับล่างลงไปสามารถจัดทำบริการ
สาธารณะแก่เกษตรกรและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

2.2) ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างนั้น ได้ช่วยให้สามารถ
ทราบและกำหนดระบบสมาชิกขององค์กรโดยเคารพต่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบ
การและสมาคมของเกษตรกร ตลอดจนกำหนดระบบการได้มาซึ่งผู้แทนเกษตรกร
สมาชิกให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยได้

2.3) การศึกษาวิเคราะห์ การดำเนินงานทำให้ทราบและกำหนด ระบบการมอบอำนาจ การกำหนดสถานภาพและบทบาทของบุคคลภายในองค์กร ตลอดจนการจัดหน่วยงานธุรการที่เหมาะสมแก่การดำเนินงานที่สามารถช่วยควบคุมความชอบด้วยกฎหมายทางนิติกรรมทางปกครองขององค์กรได้

2.4) การศึกษาวิเคราะห์การควบคุมฝ่ายปกครองทำให้ทราบถึงลักษณะ ระดับ และวิธีการการควบคุมสภาเกษตรกรโดย หน่วยงานของรัฐให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นอิสระตามที่จำเป็นของสภาเกษตรกรแห่งชาติและเป็นหลักประกันสำหรับการกระทำใด ๆ ขององค์กรจะไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะรวมทั้งให้ได้รับการยอมรับรัฐบาล

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ดังข้อสรุปข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ

พระราชบัญญัติจัดตั้งควรกำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นสำคัญประกอบกับอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่จำเป็น คือ การเป็นผู้เสนอแนะนโยบายแก่รัฐบาล การกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารองค์กรสภาเกษตรกรทุกระดับ ส่วนสภาเกษตรกรระดับล่างลงไปนั้น ควรให้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการปฏิบัติการเป็นหลัก

การใช้อำนาจคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติรวมทั้งสภาเกษตรกรระดับล่าง กระทำนิติกรรมทางปกครองในลักษณะการออกกฎเกณฑ์นั้น นอกจากจะมีความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะต้องมีให้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายนอกหรือแม้แต่เกษตรกร จนเกินขอบเขตของกฎหมาย แล้ว ควรระมัดระวังมิให้มีผลเป็นการแทรกแซงกลไกของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจนเกินความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ควรให้มีอำนาจในการห้ามพ่อค้าคนกลางรับซื้อผลิตผลของ เกษตรและบังคับให้ต้องมาขึ้นทะเบียนกับสภาเกษตรกรและ

กำหนดราคาสินค้าส่วนการกำหนดปริมาณการผลิตและเขตเศรษฐกิจเกษตรหรือพื้นที่การผลิตนั้น ควรใช้ให้เป็นเพียงมาตรการกำหนดแนวทางให้เกษตรกรปฏิบัติเท่านั้น นอกจากนี้ควรใช้มาตรการของฝ่ายปกครองในลักษณะมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า directives (มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง) มาช่วยเสริมหรือทดแทนความบกพร่องของกฎเกณฑ์ซึ่งมีลักษณะแข็งกระด้างไม่จูงใจให้ปฏิบัติตาม

เฉพาะสำหรับการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ หรือพื้นที่การผลิตนั้นควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐ ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ต่อไป แต่ควรแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีผู้แทนของสภาเกษตรกรแห่งชาติไปเป็นกรรมการด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ด้านอื่น ๆ นั้น นอกจากการให้คำปรึกษาและเสนอแนะนโยบายแก่รัฐบาลและกำหนดนโยบายการบริหารงานแก่สภาเกษตรกรทุกระดับ ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักแล้ว ควรให้มีอำนาจหน้าที่จำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะของเกษตรกร แก่สมาชิกในการเป็นตัวแทนประสานประโยชน์กับรัฐ และองค์กรภายนอก การศึกษาวิจัย การสนับสนุนส่งเสริมสมาชิกด้านต่าง ๆ ฯลฯ นอกจากนี้ ควรต้องกำหนด อำนาจหน้าที่ต่อไปนี้มีลักษณะดังนี้

1.1) หากต้องการได้สภาเกษตรกรมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามการมอบหมายพิเศษของทางราชการ ควรจะกำหนดประเภทและขอบเขตของภารกิจนั้นให้ชัดเจนไม่ให้กว้างจนเกินไป

1.2) ไม่ควรให้สภาเกษตรกรทุกระดับประกอบวิสาหกิจ หรือหากจะประกอบก็ควรเน้นไปเพื่อความจำเป็นแก่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนี้เท่านั้น

1.3) ควรกำหนดไม่ให้สภาเกษตรกรทุกระดับดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

1.4) ควรกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาชนบทและสวัสดิการสังคม แต่ควรต้องระมัดระวังเรื่องขอบเขตของภารกิจดังกล่าว

2. โครงสร้างองค์กร

2.1) ระดับขององค์กร ควรมี 4 ระดับคือสภาเกษตรกรระดับ ตำบล อำเภอ จังหวัด และชาติ

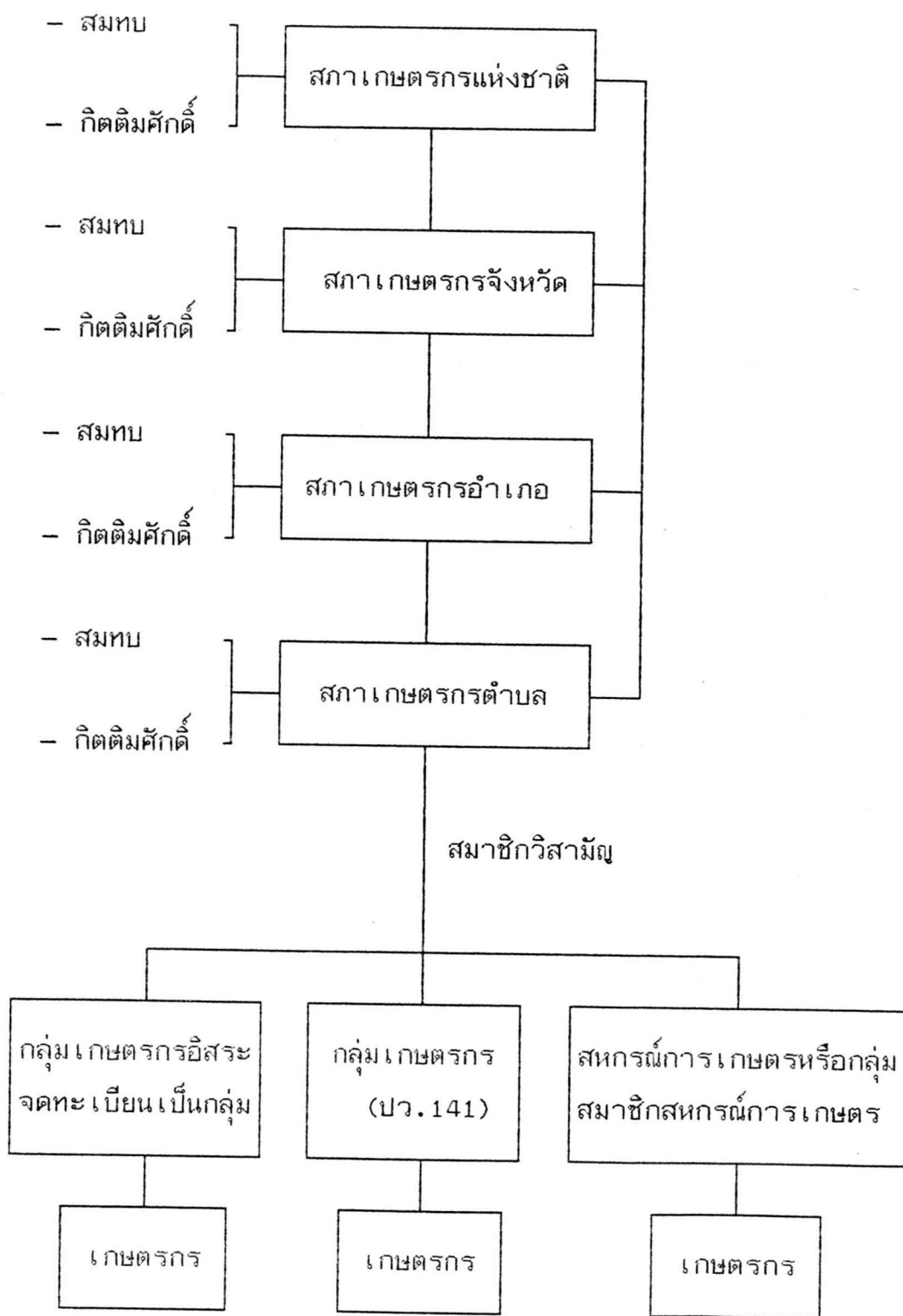
2.2) ความหมายของคำว่า "เกษตรกร" ควรกำหนดให้สอดคล้องกับระบบการได้มาซึ่งผู้แทนสมาชิก โดยให้ครอบคลุมทั้งเกษตรกรอิสระและเกษตรกรที่สังกัดกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรต่าง ๆ

2.3) คุณสมบัติสมาชิก ควรกำหนดให้ผู้แทนสมาชิก หรือกรรมการ สภาเกษตรกรระดับต่างๆ มีคุณสมบัติด้านประสบการณ์และการศึกษาพอสมควร โดยเฉพาะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติควรมีระดับค่อนข้างสูง เพื่อให้ความเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่

2.4) ระบบการได้มาซึ่งกรรมการหรือผู้แทนสมาชิกในแต่ละระดับ ควรเป็นดังต่อไปนี้

1) การจำแนกประเภทและกำหนดลักษณะสมาชิก

ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติควรกำหนดให้สภาเกษตรกรทั้ง 4 ระดับ (ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ) มีสมาชิก 4 ประเภท คือ ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 21 แสดงเครือข่ายสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

1.1 สมาชิกสามัญ ได้แก่ องค์การสภาเกษตรกรระดับล่างลงมาตามลำดับจนถึงสถาบันเกษตรกรรากฐาน (หมายถึง กลุ่มเกษตรกรซึ่งเกษตรกรอิสระจัดตั้งขึ้นและได้รับจดทะเบียนเป็นกลุ่มตามพระราชบัญญัตินี้, กลุ่มเกษตรกรตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2515, สหกรณ์การเกษตรกรแบบพิเศษ หรือกลุ่มสมาชิกสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอในตำบลนั้น (ถ้ามี)

- สภาเกษตรกรแห่งชาติ มีสภาเกษตรกรระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และสถาบันเกษตรกรรากฐาน เป็นสมาชิกสามัญ

- สภาเกษตรกรจังหวัดมีสภาเกษตรกรระดับอำเภอ ตำบล และสถาบันเกษตรกรรากฐาน เป็นสมาชิกสามัญ

- สภาเกษตรกรอำเภอมีสภาเกษตรกรตำบลและกลุ่มเกษตรกรรากฐาน เป็นสมาชิกสามัญ

- สภาเกษตรกรตำบล มีสถาบันเกษตรกรรากฐาน เป็นสมาชิก

ทั้งนี้ให้สภาเกษตรกรทุกระดับเป็นนิติบุคคล

1.2 สมาชิกวิสามัญ ของสภาเกษตรกรทุกระดับได้แก่ เกษตรกร "รายบุคคล" ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมประเภทที่กำหนดในบทนิยามศัพท์คำว่า "เกษตรกรรม" ในพระราชบัญญัติฯ และที่จะประกาศขึ้นภายหลังโดยรัฐมนตรีตามคำแนะนำของสภาเกษตรกรแห่งชาติ เกษตรกรรายบุคคลเหล่านี้จะต้องสมัครเป็นสมาชิก "สถาบันเกษตรกรรากฐาน" ด้วยความสมัครใจโดย 1 ครอบครัว สามารถสมัครเป็นสมาชิกได้เพียง 1 คนเท่านั้น

เกษตรกรรายบุคคลดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่เป็นสมาชิกวิสามัญของสภาเกษตรกรตำบลเท่านั้น แต่ยังเป็นสมาชิกวิสามัญของสภาเกษตรกรทุกระดับ จนถึงระดับชาติด้วยเพื่อให้เกิดความประสิทธิภาพในการควบคุมสมาชิกและการให้บริการสมาชิกสาธารณสุขอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สมาชิกสมทบ ควรกำหนดให้สภาเกษตรกรแต่ละระดับสามารถรับบุคคลซึ่งไม่ได้ประกอบอาชีพอันเป็นปฏิปักษ์กับผลประโยชน์ (Conflict of Interest) กับเกษตรกรสมาชิกและสภาเกษตรกรดังต่อไปนี้ เป็นสมาชิกสมทบ เพื่อให้สามารถใช้ความรู้ความสามารถให้เป็นประโยชน์ต่อสภาเกษตรกร

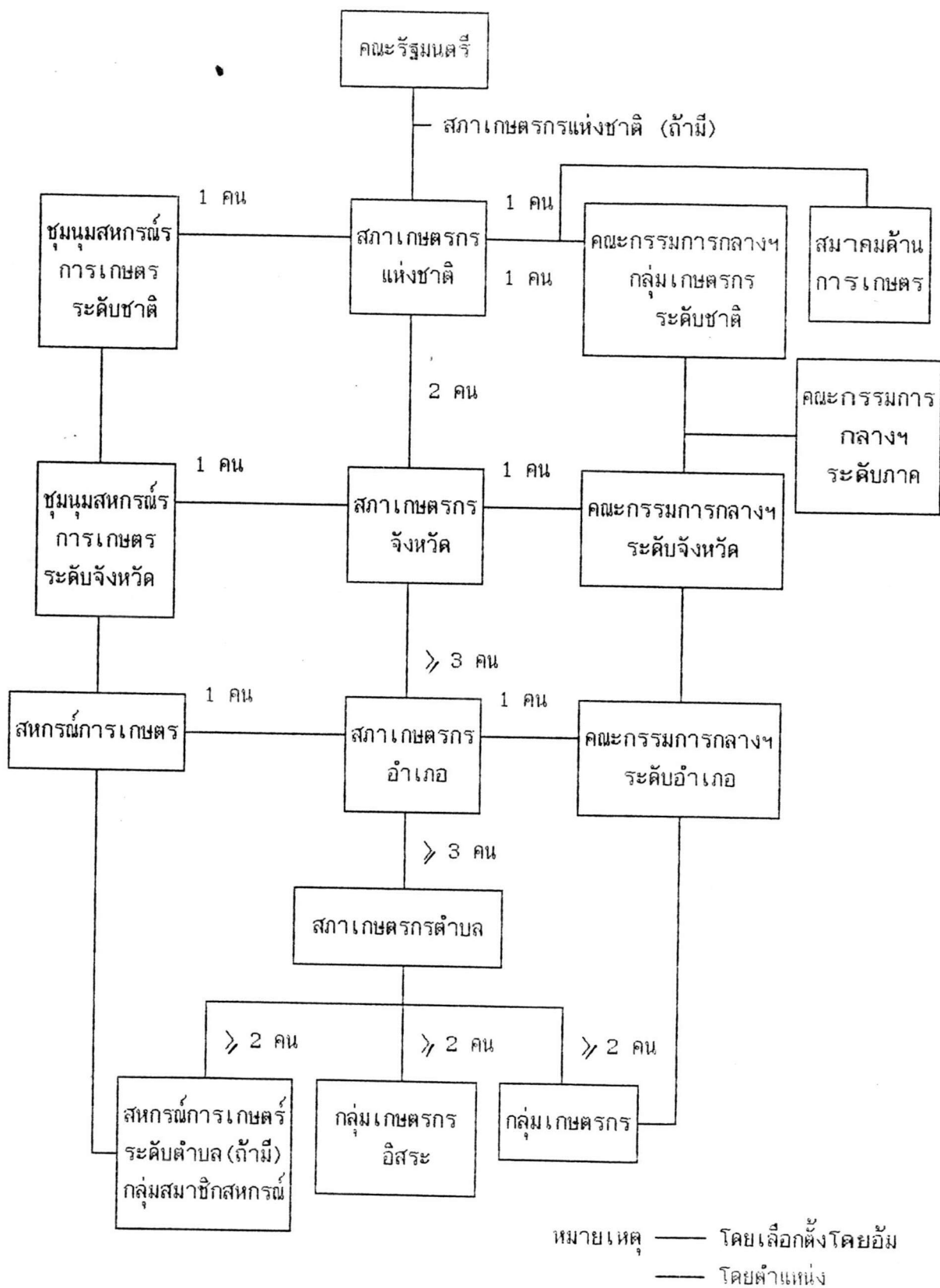
- ผู้มีผลงานตีพิมพ์ทางวิชาการหรือเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเกษตร
- ผู้สำเร็จการศึกษาด้านเกษตรกรรมจากสถาบันการศึกษาด้านเกษตรกรรม

การพิจารณาให้เป็นสมาชิกให้เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการสภาเกษตรกรระดับนั้น ๆ ดังนั้น สมาชิกสมทบซึ่งสมัครเข้าเป็นสมาชิกสมทบของสภาเกษตรกรระดับใด จึงต้องเป็นสมาชิกสมทบของสภาฯ ระดับนั้นเท่านั้น และให้มีสิทธิและหน้าที่อื่น ๆ เช่นเดียวกับสมาชิกทั่วไป ยกเว้นสิทธิคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือรับเลือกตั้งหรือลงมติใด ๆ ในการประชุมใหญ่ของสภาเกษตรกรที่สังกัด

1.4 สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิหรือประสบการณ์ด้านการเกษตร เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย รัฐศาสตร์ หรืออื่นๆ ซึ่งสภาเกษตรกรแต่ละระดับเห็นควรเชิญมาเป็นสมาชิก โดยให้สามารถมีสิทธิหน้าที่และสถานภาพเช่นเดียวกับสมาชิกสมทบ

2.5) ระบบการได้มาและจำนวนกรรมการ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์โดยรอบด้านแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าระบบการได้มาและจำนวนของกรรมการ ซึ่งสถาบันเกษตรกรรากฐานและสภาเกษตรกรระดับล่าง (จังหวัด อำเภอและตำบล) สามารถ "เลือกตั้งโดยอ้อม" ได้ ควรเป็นดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 22 แสดงระบบการได้มาซึ่งกรรมการสภาเกษตรกร โดยการเลือกตั้งโดยอ้อมและโดยตำแหน่ง

1) การจัดกลุ่มสมาชิก เพื่อเป็นการเคารพต่อหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในการสมาคมของเกษตรกรทุกสถานภาพให้มากที่สุดขณะเดียวกันเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของฝ่ายเกษตรกรให้เกิดขึ้น การจัดกลุ่มสมาชิกเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งผู้แทนหรือกรรมการโดยอ้อม จึงควรมีลักษณะดังตารางที่ 23 ข้างต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1) กลุ่มเกษตรกรอิสระ หมายถึง กลุ่มรวมตัวของเกษตรกรอิสระซึ่งไม่สังกัดสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 แต่อาจจะสังกัดในกลุ่มสมาชิกลูกค้านาคารเพื่อการเกษตรกรรมและสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มอื่นๆ นอกเหนือจากนี้

กลุ่มเกษตรกรอิสระนี้ควรกำหนดให้รวมตัวกันตามประเภทการผลิตหรือผลิตภัณฑ์ เช่น กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกร ไก่ โค ฯลฯ โดยคำนึงถึงผลิตภัณฑ์ "หลัก" เป็นเกณฑ์ ในกรณีที่เกษตรกรทำการการผลิตแบบผสมผสาน ส่วนจำนวนสมาชิกกลุ่มนั้นควรจำกัดปริมาณขึ้นต่ำตามปริมาณเฉลี่ยของประเภทตาม 1.2) และ 1.3) ต่อไป

เกี่ยวกับการจัดให้มีกลุ่มเกษตรกรอิสระนี้ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการรวมกลุ่มกันขึ้นมาเพียงเพื่อให้มีสิทธิมีส่วนในองค์กรสภาเกษตรกรกรรม แต่ขาดความตั้งใจจริง ความต่อเนื่องในการรวมกลุ่มต่อไป พระราชบัญญัติจัดตั้งจึงควรกำหนดกลไกและมาตรการที่เหมาะสมใด ๆ เพื่อส่งเสริมจูงใจให้เกิดการรักกลุ่มเกษตรกรที่สร้างขึ้น และพัฒนาให้เป็นกลุ่มประกอบธุรกิจที่เป็นองค์กรหลัก คือ สหกรณ์ต่อไป นอกจากนี้ ควรนำเอาวิธีการกลมเกลียวและปลุกฝังจิตสำนึกในการทำงานเป็นกลุ่ม การช่วยเหลือตนเอง และการขยันขันแข็งตั้งแนวทางของขบวนการเข้ามาอุดหนุนของเกาหลีใต้มาใช้ประกอบอย่างจริงจังด้วย

สำหรับสถานะความเป็นนิติบุคคลของกลุ่มเกษตรกรอิสระนี้ ไม่ควรเร่งรัดให้กลุ่มฯต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เมื่อยังไม่มีความพร้อมแต่ควรปล่อยให้ไปตามเจตน์เจานงของกลุ่ม และให้โอกาสในการพัฒนา

กลุ่ม และเมื่อกลุ่มมีความพร้อมที่จะจัดตั้งดังกล่าว สภาเกษตรกรควรหามาตรการ
ชี้แนะหรือผลักดันให้กลุ่มจัดตั้งเป็นนิติบุคคลในรูปสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น เพื่อ
พัฒนาไปสู่การมีสถาบันเกษตรกรที่ทำธุรกิจเพียงประเภทเดียวต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ควรต้องให้กลุ่มดังกล่าวจดทะเบียน
กลุ่มกับนายทะเบียน (สหกรณ์อำเภอ) เมื่อเข้าสู่ระบบสมาชิกของสภาเกษตรกร
อย่างเป็นทางการ

1.2) กลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามประกาศ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141ฯ ที่มีอยู่แล้วในตำบลต่าง ๆ โดยทั่วไป

1.3) สหกรณ์การเกษตรพิเศษหรือกลุ่มสมาชิกสหกรณ์การ
เกษตรกร ในตำบลที่มีสหกรณ์การเกษตรแบบพิเศษอยู่แล้ว สามารถรับสหกรณ์
ดังกล่าวเป็นสมาชิกได้ในทันที แต่หากมีเพียงกลุ่มสมาชิกสหกรณ์การเกษตรระดับ
อำเภอในตำบลนั้น ให้กลุ่มดังกล่าวยังสามารถจดทะเบียนกับนายทะเบียนสหกรณ์
เพื่อเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรระดับตำบลได้

2) การเลือกตั้งและการแต่งตั้งกรรมการ การได้มาซึ่ง
กรรมการในแต่ละระดับจะใช้ระบบการเลือกตั้งโดยอ้อมไปโดยตลอดสาย
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพความเป็นจริงที่สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร
ซึ่งเป็นสถาบันเกษตรหลักมีองค์การรวมตัวในแนวตั้งในรูปชุมนุมสหกรณ์ และ
คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรอยู่แล้ว ซึ่งหากสามารถจัดองค์การเหล่านี้แต่ละ
ระดับสามารถมีความสัมพันธ์กับสภาเกษตรกรต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
สามารถกำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการต่าง ๆ ไปในแนวทางเดียวกันกับ
สภาเกษตรกรได้แล้วจะก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และการสอดประสานกันเป็น
อย่างดี รวมทั้งป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรระดับสูงของสหกรณ์การ
เกษตรและกลุ่มเกษตรกรกับสภาเกษตรกรระดับต่าง ๆ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า
ควรกำหนดให้องค์กรทั้งสองลักษณะนี้สามารถส่งประธานหรือหัวหน้าองค์กรเข้ามา
เป็นกรรมการ "โดยตำแหน่ง" ของสภาเกษตรกรระดับเดียวกันกับองค์กรนั้น ๆ
เช่น ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดสามารถส่งประธานชุมนุมฯ มาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ของสภาเกษตรกรจังหวัดได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การให้เป็นกรรวมการโดยตำแหน่งนี้ จะต้อง "พยายามรักษาเจตน์จำนงของเกษตรกรสมาชิกในการเลือกผู้แทนโดยอ้อม" ด้วย ดังนั้น กรรมการโดยตำแหน่งเหล่านี้จึงต้องถูกจำกัดมิให้สามารถลงมติเลือกตั้งผู้แทนของสภาเกษตรกรที่ตนเป็นกรรมการไปเป็นกรรมการของสภาเกษตรกรระดับสูงขึ้นไปได้ ส่วนอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ในฐานะกรรมการให้เป็นไปตามปกติ

สำหรับสมาคมด้านการเกษตรนั้น ควรให้ส่งนายกสมาคมมาเป็นกรรมการโดยตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นสถาบันเกษตรกรที่มีความสำคัญมากประเภทหนึ่ง

เกี่ยวกับจำนวนกรรมการจากทั้งการเลือกตั้งและการแต่งตั้งข้างต้นนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอพิเศษดังนี้

2.1) จำนวนกรรมการจากการเลือกตั้ง

2.1.1) ควรกำหนดให้สถาบันเกษตรกรรากฐานทั้ง 3 ประเภท สามารถเลือกผู้แทนกลุ่มไปเป็นกรรมการสภาเกษตรกรตำบลได้กลุ่มละ 2 คน และจำนวนตัวแทนอาจเพิ่มขึ้นตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกขององค์กรที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสภาเกษตรกรแห่งชาติจะต้องพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เรื่องการคำนวณและการตรวจสอบต่อไป

2.1.2) ผู้แทนของสภาเกษตรกรตำบลและอำเภอมีจำนวนมาตรฐาน 3 คน เช่นเดียวกัน และอาจเพิ่มจำนวนขึ้นตามจำนวนสมาชิกของสมาชิกสภาเกษตรกรแต่ละระดับ โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาและตรวจสอบให้กำหนดขึ้นเช่นเดียวกับ 2.1.1)

2.2) จำนวนกรรมการโดยตำแหน่ง

กำหนดให้มีจำนวนตายตัวคือหนึ่งตำแหน่ง เนื่องจากมีขุมนุสสรณ์และคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกร ส่วนสมาคมด้านการเกษตรนั้นก็มียหลายองค์กรเช่นกันในแต่ละระดับหลายองค์กร

สำหรับเหตุผลในการกำหนดจำนวนกรรมการ
ตัวผู้แทนดังกล่าวมานั้น มีดังนี้

- การกำหนดจำนวนผู้แทนของสถาบันเกษตรกร
รากฐานให้มีจำนวนขั้นต่ำ 2 คน เพื่อให้เกิดการดูแลและคานกัน รวมทั้งการร่วม
คิดร่วมตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจในการลงคะแนนเสียง และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ
ของผู้แทนสมาชิกรวม การกำหนดจำนวนเพียง 1 คน จะทำให้เกิดความเป็นอิสระ
จนอาจเกิดการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางอำเภอใจได้

ส่วนการที่เปิดโอกาสให้แต่ละสถาบัน
เกษตรกรรากฐานสามารถมีจำนวนผู้แทนเพิ่มขึ้นได้นั้น เพื่อจูงใจให้เกิดการพัฒนา
กลุ่มโดยการขยายขนาดองค์กรด้านสมาชิก วิธีนี้อาจทำให้เกิดการแข่งขัน "สร้าง
ตัวเอง" สมาชิกซึ่งไม่เป็นจริง เพื่อแสดงการประสบความสำเร็จในการขยาย
ขนาดองค์กรได้ แต่ก็ก็เป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันมากกว่าการเพิ่ม
โดยอาศัยตัวเลขมูลค่าของผลผลิตรวมที่กล่าวมา ซึ่งมีความยุ่งยากและซับซ้อนมาก

- การกำหนดจำนวนผู้แทนสภาเกษตรกรตำบล
ขั้นต่ำไว้ 3 คน ซึ่งมากกว่าตัวเลขของผู้แทนจากสถาบันเกษตรกรรากฐานนั้น
เนื่องจากจำนวนตำบลในแต่ละอำเภอของประเทศจะมีไม่มากนัก จำนวนผู้แทน
จากแต่ละตำบลเมื่อรวมกันแล้วคงไม่ทำให้องค์คณะใหญ่เกินไป ขณะเดียวกันการ
กำหนดให้มีจำนวนขั้นต่ำน้อยกว่า 3 คน อาจไม่เพียงพอแก่ภารกิจที่มีมากขึ้นตาม
ขนาดพื้นที่

- การกำหนดจำนวนผู้แทนสภาเกษตรกร
อำเภอ ให้มีจำนวนขั้นต่ำ 3 คน ด้วยเหตุผลเดียวกับกรณีผู้แทนสภาเกษตรกรตำบล

- การกำหนดจำนวนผู้แทนสภาเกษตรกร
จังหวัด กำหนดให้มีจำนวน 2 คน ตายตัว โดยคำนึงถึงความคล่องตัวในการ
ประชุมการตัดสินใจร่วมกันต่าง ๆ ในสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มี
ขอบเขตภารกิจสูงสุด การใช้เกณฑ์ตัวเลขที่ตายตัวจะทำให้ข้อโต้แย้ง เรื่องความ
ไม่ยุติธรรมจากขนาดหรือจำนวนประชากรลดลงไป เนื่องจากจังหวัดเล็ก ๆ

มีขีดจำกัดในการเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด เนื่องจากข้อจำกัดของจำนวนประชากรทั้งจังหวัด ทั้งนี้ เพราะแต่ละจังหวัดของประเทศไทยจะมีพื้นที่และจำนวนประชากรที่แตกต่างกันมาก ต่างจากขนาดและจำนวนประชากรในตำบลและอำเภอที่มักจะอยู่ในระดับเฉลี่ยใกล้เคียงกัน

- การกำหนดให้เฉพาะผู้นำของสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ มาเป็นกรรมการได้ 1 คน เนื่องจากสมาชิกสภาประเภทนี้เป็นสมาชิกสมทบ และสถาบันเกษตรกรเหล่านี้อาจมีจำนวนมากในระดับหนึ่ง ๆ ผู้นำหนักในการลงมติและออกความเห็นจึงไม่ควรให้มีอิทธิพลเกินกว่าสมาชิกหลักซึ่งมาจากขบวนการของสภาเกษตรกรเอง

3. การดำเนินงาน เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการภายในด้านตัวบุคคลนั้น ควรให้ประธานหรือผู้นำสูงสุดขององค์กรมาจากการเลือกตั้งและคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ ส่วนคณะกรรมการบริหารควรเลือกตั้งจากสมาชิก คณะกรรมการสภาการเกษตรแห่งชาติ โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้เอง

นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ 2 ลักษณะคือ คณะกรรมการประจำ และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ โดยการคัดเลือกของคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย สมาชิกคณะกรรมการสภาเกษตรกรระดับต่าง ๆ สมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาติหรือบุคคลภายนอกผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับการใช้ระเบียบวิธีการดำเนินงานภายนอกมาเป็นกลไกในการควบคุมความชอบด้านกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขององค์กร และเพื่อรักษามาตรฐานการให้บริการสาธารณะขององค์กร สภาเกษตรกรควรกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ภายในเกี่ยวกับการให้บริการ การให้เหตุผลประกอบ การเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ตรวจสอบขอเหตุผล เป็นต้น

สำหรับเลขาธิการนั้น ควรเป็นผู้มีคุณวุฒิ และประสบการณ์ด้าน เศรษฐกิจการเกษตรเป็นอย่างดี รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติด้านการบริหารอาชีพ โดยการกำหนดคุณสมบัติของเลขาธิการสภาเกษตรกร แต่ละระดับ ควรกำหนด ให้สูง-ต่ำ ตามระดับของสภาเกษตรกรที่สำคัญต้องมีให้เป็นกรรมการของสภา เกษตรกรระดับใดระดับหนึ่งอยู่ในเวลานั้น แต่ควรเป็นสมาชิกของสภาการเกษตร แห่งชาติ

4. การควบคุมกำกับ ควรให้มีการควบคุมกำกับสภาเกษตรกรทั้งใน ระดับนายทะเบียนและรัฐมนตรีรักษาการในระดับที่มีอิสระเหนือกว่าสภาหอการค้า แต่ควรจะน้อยกว่าสภาอุตสาหกรรมฯ โดยเฉพาะระดับนายทะเบียน เนื่องจาก มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรงน้อยกว่าสภาหอการค้า และเหตุผลอื่น ๆ ดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องใช้ความละเอียดอ่อนในการจัดระบบการควบคุมกำกับมากกว่า สภาอุตสาหกรรมฯ ดังนี้สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นองค์กรมหาชนอิสระที่ได้รับการ กระจาย

- ระดับนายทะเบียน ควรให้มีนายทะเบียน 3 ระดับ คือ
 - นายทะเบียนสภาเกษตรกรแห่งชาติกลาง ได้แก่ ปลัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - นายทะเบียนสภาเกษตรกรจังหวัด ได้แก่ สหกรณ์จังหวัด
 - นายทะเบียนสภาเกษตรกรอำเภอ ได้แก่ สหกรณ์อำเภอ
- และตำบล
- (นายทะเบียนระดับนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบทะเบียนสถาบันเกษตรกร รากฐานด้วย)

เหตุผลที่ให้เจ้าหน้าที่สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียน นั้น เพื่อให้เป็นพื้นฐานการปรับขบวนการสถาบันเกษตรกรที่ประกอบธุรกิจให้เหลือ เพียงสถาบันหลัก คือ สหกรณ์ เท่านั้น (อาจได้รับการยอมรับจากกรมส่งเสริม การเกษตร รวมทั้งกรมอื่น ๆ ที่ดูแลกลุ่มเกษตรกรของตนยาก แต่จำต้องเลือก แนวทางนี้ในการแก้ไขปัญหาระดับโครงสร้างดังกล่าวนี้)

- นายทะเบียนสภาเกษตรกรตำบล-อำเภอและจังหวัด

ควรให้มีอำนาจควบคุมกำกับเหนือการกระทำในลักษณะเดียวกับ นายทะเบียนตำบลและอำเภอ รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ระงับ แก้ไขเพิกถอน มติ หรือการกระทำของคณะกรรมการหรือสภาเกษตรกรที่ตนรับผิดชอบตามสายการ บังคับบัญชาตามลำดับ

- รัฐมนตรีรักษาการณ

ควรให้มีอำนาจควบคุมกำกับเหนือบุคคลและองค์กร โดยการ ให้กรรมการของสภาเกษตรกรระดับต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะหยุดการ ปฏิบัติหน้าที่ ให้ออกจากตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจ ยุบเลิกองค์กร เพื่อให้เป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น

ส่วนการควบคุมภายในองค์กรนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งควรสร้าง กลไกและมอบอำนาจหน้าที่ในการ "บังคับบัญชา" ของสภาเกษตรกรระดับสูง ต่อสภาเกษตรกรระดับล่างโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการมอบอำนาจหน้าที่อย่าง เป็นทางการ ส่วนการควบคุมสมาชิกนั้น

ควรใช้กลไกการกำหนดกฎเกณฑ์และใช้สภาพบังคับต่อสมาชิกผู้รับ บริการสาธารณะตามปกติไม่ใช่โดยการใช้อำนาจบังคับบัญชา

5. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

5.1) รัฐควรพยายามปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้ กระจ่างเกษตรและสหกรณ์ ให้มีหน่วยงานดูแลสถาบันเกษตรกรเพียงหน่วยงาน เดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สถาบันสหกรณ์การเกษตรเป็นสถาบันดังกล่าว

5.2) ควรมีการศึกษาแนวทางการกล่อมเกลาด้านอุดมการณ์และ ปรัชญาการทำงานของรัฐบาลเกาหลีใต้ตามโครงการแซมฮูล อัลดอง ในส่วน ของแนวทางการปลูกฝังอุดมการณ์และปรัชญาการทำงานหลัก ขยันช่วยเหลือตนเอง และให้ความร่วมมือกัน) ให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรแต่มิได้ทำให้เกิด ความแตกต่างในนโยบายและแนวทางปฏิบัติมากอย่างในประเทศไทย

5.3) หากการสภาเกษตรกรแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว
รัฐบาลควรพยายามให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและดำเนินงานของกลุ่มของ
เกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นหรือสถาบันเกษตรกรให้มากขึ้น ควรใช้มาตรการจูงใจต่าง ๆ
ที่จะเสริมสร้างให้เกิดการพัฒนาของกลุ่มหรือสถาบันเหล่านั้นให้มากที่สุด