

## บทที่ 6

### บทสรุปและเสนอแนะ

จากการที่การพัฒนาเศรษฐกิจยางพาราของประเทศมีอุปสรรคปัญหา มากทำให้เกิดการชะลอหรือยับยั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ การผลิตยางพาราของ ประเทศทุกชั้นตอนส่วนหนึ่งก็มีกฎหมายที่จะเป็นกลไกของรัฐในการเข้าแทรกแซง เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจยางพาราด้วย ดังนั้นปัญหาเหล่านี้ ควรที่จะต้องมี การดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว เพื่อว่าจะได้ทำการผลิตและ การตลาดยางพาราของประเทศไทย สามารถรักษาระดับการแข่งขันกับประเทศ ผู้ผลิตยางธรรมชาติ และยางสังเคราะห์ที่ก้าวหน้าขึ้นไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่หยุดยั้ง อันจะส่งผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้อีกทางหนึ่ง ด้วยเจตนาที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจการผลิตยางพาราของประเทศ อย่างจริงจัง โดยพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. ปัญหาการผลิต

1.1 ส่วนข้างส่วนใหญ่ซึ่งมีอยู่ถึง 95 เปอร์เซ็นต์ จัดเป็นส่วนข้าง ขนาดเล็ก ปลูกยางพันธุ์พื้นเมือง ซึ่งให้ผลผลิตต่ำเป็นเหตุให้เกษตรกรสวนยาง เหล่านี้ยากจนขาดกำลังพัฒนากิจการ

1.2 งานวิจัยและพัฒนา มีฐานแคบ ไม่อาจพัฒนาการผลิตและการตลาด ได้อย่างแท้จริง เพราะได้งบประมาณและบุคลากรจำกัด

1.3 การถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่มีประสิทธิภาพเพราะขาดการพัฒนาบุคคล ทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกฝนเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การยางพารา ในทุก ๆ ด้านอย่างแท้จริงออกปฏิบัติงานส่งเสริมและเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพสูงให้กับเกษตรกร

1.4 ดังได้กล่าวไว้ในเรื่องการผลิตช่วงบดต้น ๆ ว่าประเทศไทยเป็นผู้ผลิตยางได้อันดับที่หนึ่งของโลกและมีอัตราขายสูงสุดในโลก และความต้องการภาชนะในการใช้ยางของโลกมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น โดยวัฏจักรปัจจุบันอาจเป็นการตกต่ำลงตามสภาพของเศรษฐกิจทั่วโลกถดถอย แต่อนาคตการใช้ยางน่าจะมีแนวโน้มขึ้นดังนั้น โดยที่ตลาดมีความต้องการมากขึ้นแต่แหล่งผลิตยางธรรมชาติต่าง ๆ ของโลกส่วนใหญ่มีความสามารถจำกัด ในขณะที่ประเทศไทยมีปัจจัยต่าง ๆ สนับสนุน, การเพิ่มผลผลิตดีกว่า จึงเห็นควรกำหนดคนโอบายเพิ่มผลผลิตโดยแน่นอน และเร่งรัดให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็ว

## 2. ปัญหาทางการตลาด

2.1 ตลาดยางเป็นตลาดผู้ซื้อเพราะผู้ซื้อเป็นผู้กำหนดราคา เริ่มแต่พ่อค้าระดับโลก ลดหลั่นลงมาตามลำดับจนถึงพ่อค้าท้องถิ่น อีกทั้งราคาที่กำหนดให้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา

2.2 ราคาขางระดับสวนขาง หรือราคาขางที่ชาวสวนขางได้รับจริง แตกต่างจากราคาที่ทางราชการประกาศประจำวันมาก พ่อค้าอ้างผลนานาประการที่จะทำให้ราคาขางของชาวสวนต่ำลงได้ เป็นอยู่เช่นนี้เสมอมาจนถึงปัจจุบันนี้

2.3 ผู้ซื้อขางรายใหญ่บางประเทศ เจาะจงซื้อเฉพาะขางคุณภาพต่ำ (ขางแผ่นรมควันชั้น 3-5) เพราะมีเทคโนโลยีปรับปรุงคุณภาพในโรงงานของประเทศตน เป็นเหตุให้เกษตรกรสวนขางของประเทศไทยสับสนขาดความสนใจปรับปรุงคุณภาพขางที่ผลิตได้ให้มีคุณภาพดีขึ้น

2.4 เนื่องจากกระบวนการรับซื้อขางในประเทศไทย ควบคุมโดยกลุ่มบริษัทผู้ส่งออกรายใหญ่ ๆ ดำเนินการโดยชาวต่างประเทศหรือบริษัทข้ามชาติ มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานมีข้อเชื่อมโยงกันหลายระดับ และมีศูนย์รวมขางอยู่โดยทั่วประเทศ ทำให้สภาวะเศรษฐกิจ การทำสวนขางพาราตกต่ำยากแก่การแก้ไข หากรัฐบาลประสงค์จะพัฒนาเศรษฐกิจการทำสวนขางโดยแท้จริง จะต้องวางมาตรการ

แก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ให้เป็นผลสำเร็จให้จงได้

2.5 การผลิตยางพาราของประเทศไทย มุ่งส่งขายต่างประเทศ เป็นสำคัญ ขาดการสนับสนุนให้มีการนำไปใช้ผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ยางที่มีราคาสูง เป็นสินค้าออกกันอย่างแท้จริง

### 3. ปัญหาด้านการจัดการ

3.1 เกษตรกรสวนยางมีเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย ขายยางได้ใน ราคาไม่ยุติธรรม ทำให้ธุรกิจไม่มั่นคง ขาดเงินทุนพัฒนากิจการ

3.2 เกษตรกรขาดการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ เพื่อ การช่วยเหลือธุรกิจซึ่งกันและกัน หรือเพื่อรับความช่วยเหลือจากหน่วยราชการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 หน่วยราชการมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจการผลิต และการตลาดยางพารา แยกสังกัดอยู่อย่างกระจัดกระจายและขอบข่ายงานประสานกัน อย่างมีระบบ เป็นเหตุให้การพัฒนากิจการยางไม่คล่องตัว

3.4 เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจการผลิตยางของประเทศไทย ไม่เป็นระบบจึงไม่อาจติดต่อจำหน่ายยางให้กับประเทศผู้ใช้ยางธรรมชาติได้โดยตรง เช่น ประเทศมาเลเซีย และอินโดนีเซีย เป็นต้น

3.5 ด้วยเหตุผลเช่นข้อ 3.4 ประเทศไทยขาดหน่วยราชการ ผู้รับผิดชอบประชาสัมพันธ์ ความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจการยางทั้งในและ ต่างประเทศให้เกษตรกร และประชาชนได้ทราบโดยต่อเนื่อง

3.6 ด้วยเหตุผลเช่นข้อ 3.4 ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากราคาที่ประเทศผู้ผลิตยาง และองค์การระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวก ให้แก่ประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติไม่สมบูรณ์

#### 4. แนวทางแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะ

เพื่อจัดให้มีการพัฒนาธุรกิจการทำสวนข้างที่เป็นระบบ เริ่มแต่การผลิต การแปรรูป การจัดการต่าง ๆ และการตลาดโดยต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้ในที่สุด ใคร่ขอเสนอแนะให้มี แนวทางการแก้ปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคการพัฒนาเศรษฐกิจข้างพารา ดังต่อไปนี้

4.1 จัดให้มีการพัฒนาบุคลากรที่มีความสามารถไว้พัฒนาเศรษฐกิจ ข้างพาราโดยเฉพาะ

4.1.1 เร่งส่งเสริมสมรรถนะ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในกิจการนี้ ทั้งปริมาณและคุณภาพโดยเน้นการพัฒนาด้านจิตใจ เป็นสำคัญอีกอย่างหนึ่ง เพื่อให้บุคลากรที่มีคุณภาพสูงปฏิบัติงานด้วยความเสียสละ มีความมานะ อดทน และ ซื่อตรงสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบให้บรรลุถึงความสำเร็จ และ ได้รับความเชื่อถือจากเกษตรกรและประชาชนทั่วไป

4.1.2 จัดให้มีคณะทำงาน ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายจัดการ และ ฝ่ายปฏิบัติงานสนามโดยกระตือรือร้น เหมาะสม มีความคล่องตัวสูง และประหยัด

4.1.3 กำหนดนโยบาย ออกแบบการฝึกหัดอบรมเจ้าหน้าที่ และเกษตรกรทุกระดับโดยเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเตรียมบุคลากรไว้ขยายงานต่อไป

4.1.4 กำหนดให้มีพื้นที่ทดสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อแก้ไขปรับปรุงแผนการฝึกอบรมให้บังเกิดผลตามที่ได้กำหนดไว้ตาม ข้อ 4 ต่อ เมื่อมีความแน่ใจดีแล้ว จึงขยายหน่วยปฏิบัติงานให้มากขึ้นต่อไปตามความเหมาะสม

4.2 หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้เกษตรกรสวนข้างมีที่ดิน ทำกินอันได้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินที่ดี หรือกรมส่งเสริมการเกษตรที่ดี หรือ กองทุนส่งเสริมการทำสวนข้างที่ดีหรือกรมส่งเสริมการเกษตรที่ดี ตลอดจน กรมวิชาการเกษตร ควรพิจารณาขนาดสวนข้างให้เกษตรกรดำเนินการต่อครอบครัว โดยเหมาะสมเพื่อให้สามารถดำเนินเป็นธุรกิจต่อไปได้โดยสมกับอัตราภาพ

4.2.1 สำหรับเกษตรกรที่เริ่มสร้างสวนยางพันธุ์ดี ในท้องที่  
เหมาะสมกับการปลูกยางเป็นอย่างดี ควรมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าครอบครัวละ 15 ไร่  
หากเป็นท้องที่ที่มีความเหมาะสมรองลงมาก็ควรเพิ่มเนื้อที่ให้ตามความเหมาะสม

4.2.2 เมื่อเริ่มดำเนินการในท้องที่ใดแล้วต้องติดตามงาน  
ให้การส่งเสริมและแนะนำในทุก ๆ ทางโดยต่อเนื่อง ใช้เวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี  
หลังจากนั้นจึงลดความช่วยเหลือลงตามส่วนเพื่อให้เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร  
สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามลำพังในที่สุด

4.2.3 การช่วยเหลือควรเน้นหนักในด้านวิชาการ และคำแนะนำ  
ส่วนการเงินนั้นเกษตรกรควรรับผิดชอบเอง โดยมีสถาบันให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร  
เป็นผู้ให้การสนับสนุน

4.2.4 จัดให้เกษตรกร มีรายได้จากกิจการโดยเร็วที่สุดเท่าที่  
จะเร็วได้ เช่นจัดให้มีการปลูกพืชแซมที่ให้ผลผลิตเร็วในระหว่างรอการกรีดยางพันธุ์ดี  
ที่เริ่มปลูกไว้เป็นต้น

4.2.5 จัดให้มีการรวมกลุ่มมีทุกระดับ และเชื่อมโยงกันเป็น  
ข่ายอย่างมีระบบ เริ่มแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ

4.3 สร้างอำนาจต่อรองให้เกษตรกร สวนยางให้มากขึ้น โดยรัฐเข้าไป  
ให้ความช่วยเหลือแทรกแซงตามความสมควร เช่น ตั้งศูนย์รวมนำยางเพื่อแปรรูป  
ตั้งศูนย์รวมยางจัดตลาดกลางซื้อขายยาง กำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจคุณภาพ  
ที่แน่นอนส่งเสริมให้มีการใช้ยางในประเทศให้มากขึ้น หาดตลาดยางให้ทั้ง  
ภายในประเทศและต่างประเทศ

4.3.1 หากขั้นแรกจะกำหนดงานตั้งศูนย์รวมยางไว้เพียงเพื่อแก้ปัญหา  
เกษตรกรถูกพ่อค้ากดราคา ให้ราคาที่ห่างไกลกับที่ทางราชการประกาศเป็นเป้าหมาย  
อันดับแรก เมื่อเกิดผลทางปฏิบัติแล้วจึงค่อยขยายออกไปตามลำดับ ก็อาจเกิดผล  
เป็นรูปธรรมเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ 4.3 ได้ในไม่ช้า

4.4 จัดตั้งตลาดกลางชาวพาราระดับประเทศ โดยมีเป้าหมายให้ผู้ซื้อและใช้ยางจากทุกส่วนของโลกได้รู้จัก และเกิดตลาดระหว่างชาติขึ้นในประเทศไทยอีกแห่งหนึ่งในที่สุด เช่นเดียวกับที่มีอยู่ในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา ฯลฯ

4.4.1 ก่อนจะบรรลุถึงเป้าหมายในข้อ 4.4 นี้ อาจทดลองเปิดตลาดกลางสำหรับยางชั้นในระดับท้องถิ่นก่อน ซึ่งในปัจจุบันได้มีการทดลองตามภูมิภาคที่เป็นแหล่งผลิตยางหลายแห่งโดยมีทั้งอยู่ในความดูแลของสถาบันวิจัยยาง และกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางด้วย อีกส่วนหนึ่งแยกกันเข้าดูแลและตามนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันนี้ ต่อเมื่อตลาดกลางขึ้นแรกประสบความสำเร็จแล้ว และบุคลากรที่ชำนาญการเพียงพอแล้ว จึงขยายให้บรรลุตามเป้าหมายต่อไป

4.4.2 ความสำเร็จของงานนี้อาจเกิดจากการร่วมมือระหว่างภาคราชการ และเอกชน โดยมีความเสียสละ ความจริงใจ ความตั้งใจจริง และความรอบรู้เป็นแกนนำไปสู่ความสำเร็จ และก่อให้เกิดการที่กลุ่มเอกชนสามารถเข้ามารับอำนาจรัฐในการดูแลมาตรฐานผลผลิตยางพารา เพื่อให้เกิดคุณภาพสินค้าที่ดีและคุ้มครองผู้บริโภคนั่นเอง

4.5 ขยายฐานการส่งยางพาราเป็นสินค้าออกให้กว้างยิ่งขึ้น เพื่อรองรับโครงการเพิ่มผลผลิตยางธรรมชาติของประเทศ ซึ่งมีทางทำได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด

4.5.1 ในการนี้กระทรวงพาณิชย์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะต้องติดต่อให้ประเทศผู้ใช้อย่างมาติดต่อซื้อยางพารา และผลิตภัณฑ์ยางที่ผลิตขึ้นภายในประเทศให้มากขึ้น และมากขึ้นหากเริ่มด้วยการติดต่อซื้อขายระหว่างรัฐต่อรัฐไปก่อนก็ได้

4.5.2 เร่งรัดการสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อลดค่าใช้จ่ายและอำนวยความสะดวกในการขนส่ง เช่นการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่จังหวัดสงขลา เป็นต้น

4.5.3 รัฐควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดหาเรือบรรทุกสินค้าเพื่ออำนวยความสะดวกและหารายได้จากการขนส่งสินค้าเกษตรและสินค้าของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องขนส่งทางเรือเป็นปริมาณมากอยู่แล้วในทุก ๆ ปี

4.5.4 ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ สนับสนุนการใช้ยางภายในประเทศ ให้มากขึ้นโดยเร่งรัดการค้นคว้าทดลองและพัฒนาเทคโนโลยีการใช้ยางพารา ในการอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออกอย่างจริงจัง

4.6 ป้อนกันและปราบปรามการลักลอบส่งยางพาราออกนอกประเทศ เพื่อหนี หลบหนี หลีกเลียงภาษีศุลกากร เป็นงานที่จะต้องเร่งรัดทำให้บังเกิดผล ในทางปฏิบัติโดยเร็ว ทั้งนี้ รัฐจะได้รายได้จากค่าธรรมเนียมส่งออกและมีรายได้ มาสมทบในกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมากขึ้นอีกด้วย เพื่อให้เกิดผลบรรลุ ตามความประสงค์ดังกล่าวนี้ รัฐบาลทำการแทรกแซงโดยการ

4.6.1 เพิ่มกำลังตรวจตราปราบปรามการลักลอบส่งยางธรรมชาติ ออกนอกประเทศอย่างเข้มงวดในทุก ๆ ทาง

4.6.2 จัดการตลาดยางภายในประเทศ ให้เกษตรกรและพ่อค้า สามารถจำหน่ายยางได้ในราคาที่ดีเท่ากับในตลาดยางของประเทศข้างเคียง

4.6.3 ลดภาษีอากรขาออกลงให้มีระดับใกล้เคียงกับประเทศ ผู้ผลิตยางพาราอื่น ๆ เพื่อขกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร การลดภาษีอากรขาออกนี้ จะต้องกระทำโดยรอบคอบ เพราะเคยปรากฏว่าไม่บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์มาแล้ว เพราะเหตุว่าประเทศที่ซื้อยางพาราจากประเทศไทยขณะนั้นขอลดราคาขางลง ด้วยโดยอ้างเหตุว่าต้นทุนทางภาษีลดลง ราคาขางลดลงด้วย ทำให้ผลดีราคาขาง แทนที่จะกระเตื้องปรากฏว่าไม่มีผลประการใดเลยที่จะขกระดับราคาขางพาราให้ สูงขึ้นทั้งที่รัฐพยายามลดภาษีต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางที่ถูกกดราคา ให้ได้รับราคาที่ดีขึ้น โดยสภาพตลาดเช่นนี้เป็นการผิดหลักทางเศรษฐศาสตร์ ในการแทนที่ผลกำไรภาษีให้แก่ผู้ซื้อเป็นผู้รับภาระ กลับกลายเป็นการที่ผู้ขายเป็น

ผู้รับภาระภาษีเหล่านั้นแทน

4.7 ปรับปรุงระบบ และการจัดการบริหารงานตามพระราชบัญญัติ ควบคุมช่าง พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนช่าง พ.ศ. 2503 และพระราชกฤษฎีกาองค์การสวนช่าง พ.ศ. 2504 เกี่ยวกับ ช่างพาราของประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันบังเกิดผล เป็นการปฏิบัติที่ สอดคล้องมีประสิทธิภาพในการพัฒนากิจการช่างธรรมชาติของประเทศอย่าง สูงสุดและเป็นการประหยัด

4.7.1 เช่น รวมองค์การสวนช่าง สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนช่าง ศูนย์วิจัยการช่าง การส่งเสริมการทำสวนช่าง ฯลฯ ไว้ภายใต้ การบริหารงานของหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งอาจให้ชื่อว่าองค์การช่างธรรมชาติแห่ง ประเทศไทยก็ได้

4.7.2 การรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องช่างพาราของ ประเทศเข้าด้วยกันอาจตั้งคณะทำงานกร่างพระราชบัญญัติในคราวเดียวกัน หรือ ฉบับเดียวกับพระราชบัญญัติการสวนช่างแห่งประเทศไทยฉบับใหม่แทนพระราชบัญญัติ ควบคุมช่าง พ.ศ. 2481 ที่ล้าสมัยแล้ว

4.7.3 ถ้ารัฐบาลเห็นชอบ และมีดำริให้เกิดหน่วยงานรับผิดชอบ เกี่ยวกับการช่างของประเทศโดยเฉพาะ ก็ควรให้หน่วยงานนี้สามารถรับผิดชอบ การทำงานเกี่ยวกับช่างพาราตั้งแต่การปลูก การแปรสภาพ และการตลาด โดยต่อเนื่องควบวงจร เพื่อความสมบูรณ์แห่งหน่วยงานนั้น

4.8 จัดตั้งสภาการช่างธรรมชาติแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เกี่ยว กับกำหนดนโยบายมีบทบาทในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน ขององค์การช่างธรรมชาติแห่งประเทศไทยอย่างใกล้ชิด

5. การวิจัยพบว่า กฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตลาดช่างพารา ภายในประเทศนั้นมีลักษณะดังนี้



ในการที่จะกล่าวถึงลักษณะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตลาดช่างพารา  
 ภายในประเทศไทยนั้นก็ควรแสดงความสำคัญของศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย  
 ในเรื่องเศรษฐศาสตร์ว่ามีความสัมพันธ์อย่างมากกับการที่จะมีกฎหมายเศรษฐกิจ  
 ขึ้นมาเพื่อให้สภาพของตัวบทกฎหมายมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ตลอดเวลา  
 เมื่อสภาพการณ์ที่จะบังคับใช้กฎหมายตัวนั้นมีลักษณะพลวัตอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ  
 ความสัมพันธ์ของกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์นั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน  
 จนบางครั้งเราจะแยกพิจารณาเฉพาะทางด้านใดด้านหนึ่งแต่เพียงด้านเดียว  
 ก็จะได้คำตอบของปัญหาในเรื่องนั้น ๆ ไม่ครบถ้วน ดังที่ ศาสตราจารย์  
 Edward H Levi<sup>1</sup> กล่าวไว้ว่า "ความสัมพันธ์ของกฎหมายและเศรษฐศาสตร์  
 เป็นสิ่งที่น่าพิศวง และยากที่จะเข้าใจด้วยเหตุผลว่าทั้งสองเป็นวิชาไม่เหมือนกัน  
 โดยวิชาหนึ่งมุ่งอธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์เพื่อเป็นพื้นฐานในการพยากรณ์พฤติกรรม  
 ในอนาคต อีกวิชาหนึ่งซึ่งอยู่บนความยุติธรรมซึ่งเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ โดยมุ่ง  
 ที่จะสร้างกรอบเข้าและชี้ให้เห็นถึงความคาดหมายที่ทุกคนพึงมี แต่กระนั้นแต่ละวิชา  
 ก็อาจกล่าวได้ว่า วิชาหนึ่งอาจจะสร้างขึ้นโดยมีอีกวิชาหนึ่งเป็นฐานก็ได้"

กฎหมายเศรษฐกิจเพื่อพัฒนานั้น ต้องวางอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง  
 ในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบันด้วย ประการแรกก็คือในสภาพปัจจุบันที่โครงสร้าง  
 ทางการปกครองและการพัฒนามีลักษณะหลากหลายทิศทางและรวมศูนย์ บ่อยครั้งที่เรา  
 อาจเห็นการพัฒนารวมศูนย์ที่เกิดจากความคิดของกลุ่มบุคคลว่าอะไรคือสิ่งที่ดีต่อ  
 ผู้ที่ต้องการพัฒนา รูปแบบการพัฒนาแบบนี้ซึ่งเห็นได้ชัดในระดับระหว่างประเทศที่  
 กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว มักจะกำหนดสิ่งที่กลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาควรจะต้องการ

<sup>1</sup> เมธี กรองแก้ว, กฎหมายกับเศรษฐกิจ, อ้างถึงไว้ใน Edward  
 H. Levi "Aron Direction and the Study Law and Economics,"  
 Janrnal of Law and Economics, 9 (cotober 1966), P.3.

และควรดำเนินการ ซึ่งบ่อยครั้งเป็นการพัฒนาที่สร้างความพึงพามากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาที่ต้องพึ่งพาดลาดต่างประเทศรูปแบบเหล่านี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายต้องพึงระวังเพราะการหยิบยื่นการพัฒนาส่งผลให้โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือมันไม่ได้เป็นการพัฒนาที่แท้จริงเสมอไป การที่กฎหมายมีการบัญญัติให้จัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น ทั้ง ๆ ที่ผลประโยชน์นั้นไม่ได้เกิดขึ้นเอง ย่อมกลับเป็นการทำลายการจัดตั้งกลุ่มเหล่านั้น และตัดทางที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างแท้จริง ดังนั้นนักกฎหมายจึงต้องศึกษา และร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ก่อนที่จะออกกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่หลากหลายแต่ร่วมทิศทาง เพื่อเกิดประสิทธิภาพแก่สังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง

5.1 กฎหมายขาด "รายละเอียดหลัก" ซึ่งทำให้ขาด "ความโปร่งใส" พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ตราโดยรัฐสภาที่มีลักษณะสั้นมาก ปล่อยให้สาระสำคัญและรายละเอียดหลายเรื่องไปอยู่ในกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ในเรื่องพระราชกำหนดพิทักษ์อัตรากำลังการในกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ในเรื่องพระราชกำหนดพิทักษ์อัตรากำลังการ พ.ศ. 2503 มีบทบัญญัติเพียง 13 มาตรา แต่มีประกาศ กระทรวงถึง 345 ฉบับ หรือพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2481 มีเพียง 22 มาตรา และมีกฎกระทรวง 11 ฉบับหรือพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 มีเพียง 28 มาตรา แต่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเพื่อขยายความไว้มาก

ในส่วนการจัดองค์กรกฎหมาย มีการตั้งองค์กรตลอดจนเจ้าหน้าที่และกำหนดอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งมอบอำนาจในการตรวจกฎหมายลำดับรองให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในส่วนสารบัญญัติกฎหมายมักกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่กฎหมายมุ่งบังคับเป็นหลักน้อยครั้งนักที่กฎหมายจะกำหนดสิทธิให้ประชาชน และกำหนดหน้าที่

ให้เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามวิธีการที่โปร่งใส ในส่วนกระบวนการเอง ก็มีกฎหมายน้อยฉบับที่สร้างกลไกการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ลักษณะของกฎหมายไทยดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จึงทำให้กฎหมายการตลาดของพาราของไทป์ ขึ้นอยู่กับความคิดของผู้ใช้กฎหมาย จึงไม่มีใครสักกี่คนที่จะรู้ว่าผู้ใช้กฎหมายจะคิดอย่างไรในเรื่องนั้น ๆ เพราะไม่มีความโปร่งใสนั่นเอง ไม่มีใครสักกี่คนที่จะรู้ว่าเมื่อใดและหลักเกณฑ์ใดจะใช้บังคับกับกรณีใด เพราะไม่มีการบังคับใช้โดยอัตโนมัติของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การขนส่งทางออกไปต่างประเทศแต่ละเที่ยว และแต่ละคราว ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งอาจไม่มีส่วนต้องเดือดร้อนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจในเรื่องอุปสงค์ อุปทาน และราคาเลย

ดังนั้นกฎหมายที่ดีในทางเศรษฐกิจที่ควรวางรายละเอียดในกฎหมายสมควรกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมาย ดังในตัวอย่างข้างต้นกฎหมายควรจะวางแนวทางสำหรับเกณฑ์แก่ผู้ส่งออกสินค้าแต่ละประเภทให้แน่ชัดตลอดจนเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนส่งออกทั้งหมดในแต่ละเที่ยวให้แน่นอน กฎหมายยังอาจระบุเงื่อนไขต่าง ๆ ของอุปสงค์ อุปทานและราคาในฐานะที่เป็นตัวแปรให้เจ้าหน้าที่ต้องถือปฏิบัติ โดยนัยนี้ผู้ส่งออกจะทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละคนโดยเท่าเทียมกัน อันจะทำให้สามารถวางแผนเกี่ยวกับรายจ่ายรายได้อ่างดีล่วงหน้า

5.2 กฎหมายไทยขาดการแบ่งประเภทกฎหมาย ควบคุม กำกับ ส่งเสริมกฎหมายไทยไม่มีการแบ่งแยกประเภทของกิจกรรมที่กฎหมายจะควบคุม กำกับหรือส่งเสริม เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายไทยเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมุ่งการ "ควบคุม" กิจกรรมทางธุรกิจ และเศรษฐกิจ ยิ่งกว่าส่งเสริม ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่าในการเสนอกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้อยู่นั้น ในหลายกรณีจะต้องมีการขออนุญาตเสียก่อนดังนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ จะต้องมีการจัดประเภทว่ากฎหมายและระเบียบข้อบังคับใดมีหน้าที่

ควบคุมเป็นหลัก ฉับใดควรมุ่งการกำกับ ฉับใดควรเน้นการส่งเสริม จากจุดนี้เอง เราก็จะสามารถเห็นได้ชัดเจนว่า กฎหมายแต่ละฉบับนี้ ตอบสนองหน้าที่ที่ถูกต้องกำหนด หรือไม่การควบคุมของกฎหมายนั้นมักเพิ่มค่าใช้จ่ายให้นักธุรกิจ เพราะก่อให้เกิด กระบวนการต่าง ๆ ในการขออนุญาตและควบคุม ดังนั้นผลกระทบทางเศรษฐกิจ ในกฎหมายดังกล่าวจึงมีแก่รัฐบาลจึงควรจัดประเภทกฎหมายที่มุ่งควบคุมนี้อย่าง ระมัดระวังโดยเฉพาะเมื่อรัฐเข้าแทรกแซงในตลาดขางพารา รัฐจึงต้องสร้าง ข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของเอกชนดังนี้

ก. รัฐบังคับให้เอกชนผู้ประกอบการค้าขาง ต้องแจ้งปริมาณขางใน ครอบครอง และแจ้งขออนุญาตประกอบการ เหตุที่รัฐต้องเข้ามาจำกัดสิทธิและ เสรีภาพในการประกอบการ ก็เพราะ

- ต้องการทราบปริมาณขางที่มีอยู่ในท้องตลาด
- ต้องการทราบสถิติของผู้ประกอบการว่ามีมากน้อยเพียงใด
- ต้องการทราบสถานที่และโรงเก็บสินค้าของผู้ประกอบการ เพื่อ

ประโยชน์ในการตรวจสอบ

ข. รัฐกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประกอบการค้าขางภายในประเทศกับ การค้าต่างประเทศต้องขออนุญาตก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จึงจะประกอบการได้ ซึ่งสร้างผลในทางกฎหมายคือ

- เกิดสภาพการผูกขาดประกอบการในทางข้อเท็จจริง
- ถ้ารัฐมีนโยบายจำกัดใบอนุญาต ก็จะสร้างกลไกและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

ไว้มาก

- ก่อให้เกิดมูลค่าในทางเศรษฐกิจสำหรับการอนุญาต (Economic Rent) โดยเฉพาะการส่งขางออกนอกประเทศต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ และส่งออก ได้เฉพาะด้านที่ขอ

นอกจากนั้น การควบคุมที่เด่นชัดในกฎหมายนี้ ก่อให้เกิดไม่เพียงแต่ กระบวนการที่ยุ่งยาก และใช้เวลานานแล้ว ยังนำไปสู่การซ้ำซ้อน และขัดแย้งกัน ของกฎหมายที่บังคับ โดยหน่วยงานของรัฐต่างกันอีกด้วย ดังจะเห็นได้ชัดแจ้ง ในระหว่างหน่วยงาน ซึ่งนิยมแก้ไขโดยใช้ระบบคณะกรรมการ ทั้งนี้เพราะ หน่วยงาน แต่ละหน่วยต้องทำตามกฎหมายบังคับให้ต้องทำ ดังนั้นจึงความรับผิดชอบขัดกัน และซ้ำซ้อนกันมากขึ้นเท่าใด ความร่วมมือประสานงานกับระหว่างหน่วยงานก็ลดลง เพียงนั้น

หากรัฐบาลสามารถวิเคราะห์ สภาพและหน้าที่ของกฎหมายในแต่ละเรื่อง ได้แล้วเราอาจมีกฎหมายที่ต้องการ กำกับกิจกรรม เอกชน เช่น ให้รายงานเป็น ส่วนใหญ่ เพิ่มขึ้นตลอดจนกฎหมายที่ส่งเสริมทั้งหลาย เช่น การลดกฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อธุรกิจเอกชนโดยไม่จำเป็นลงเสียบ้าง ก็จะเป็น ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การจำแนกแยกแยะบทบาทหน้าที่ของกฎหมาย ดังกล่าวจะต้องวางเป็นแนวทางโครงสร้างการตรวจและแก้ไข กฎหมายต่อไป

5.3 กฎหมายเป็นที่มาของขั้นตอนและความล่าช้าในระบบราชการ<sup>๒</sup>  
โดยทฤษฎีนั้น กฎหมายจะมีบทบาทในฐานะกฎเกณฑ์ควบคุมสังคม (Social Control) และระงับข้อพิพาทของสมาชิกในสังคม (dispute settlement) ดังนั้นความจำเป็นของกฎหมายจึงไม่อาจปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตามนอกจากกฎหมาย จะมีลักษณะที่สร้างมาตรฐาน (Standard) ในการปฏิบัติของทุกฝ่ายให้เหมือน ๆ กัน

<sup>๒</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และสุรเกียรติ์ เสถียรไทย. กฎหมายไทย :ให้อ่านหรือกำหนดกรอบนโยบาย, สัมมนา เรื่องการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 7

กฎหมายยังเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมกับกรณี (Case) ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายสร้างมาตรฐานความประพฤติ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกระบวนการ (Process) หรือสาระ (Substance) เอาไว้ก็ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า กระบวนการหรือสาระต้องใช้เวลาผ่านขั้นตอนที่เกิดจากกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ การยิ่งเพิ่มกฎเกณฑ์ในลักษณะกฎหมายมากขึ้น จึงเป็นเสมือนการเพิ่มขึ้นตอนและระยะเวลาขึ้นไปเรื่องนั้น ๆ ในทำนองสลับกัน การลดกฎหมายลงในเรื่องนั้น ๆ จึงเป็นการลดขั้นตอน และระยะเวลาไปในตัวเองด้วยจากกรณีศึกษาเรื่องการส่งออกสินค้าบางประเภท เช่น ขางพารา ที่เราพบจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ว่า การส่งออกขางมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซึ่งจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่การขอเป็นผู้ประกอบการส่งออกขางตามพระราชบัญญัติควบคุมขาง และต้องไปดำเนินการตามกฎระเบียบในการส่งออก อาทิ กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมขางพุทธศักราช 2481 ซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์การส่งออกขาง และด่านเฉพาะที่ส่งออก และต้องแจ้งรายละเอียดที่ขอส่งออกให้เจ้าพนักงานทราบก่อน 24 ชั่วโมงด้วย เป็นต้น และยังรวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ที่เจ้าพนักงานเข้าดำเนินการตรวจสอบและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การส่งออกขาง

5.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตลาดขางมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตลาดขางภายในประเทศได้ประกาศใช้มานาน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมขาง พ.ศ. 2481 ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมที่เอาระเบียบวิธีปฏิบัติในพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดขาง พ.ศ. 2477 มาเป็นการนำเฉพาะบทบังคับขางโทษ ส่วนรายละเอียดปฏิบัติต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่ในตัวพระราชบัญญัติ มาประกาศเป็นกฎกระทรวงโดยเหตุผลเพื่อการสะดวกในการปรับเปลี่ยนให้เข้าสถานการณ์ โดยตัวพระราชบัญญัติ ควบคุมขาง พ.ศ. 2481

เจ้าหน้าที่ก็ไม่บังคับใช้เพราะเหตุว่ากฎหมายฉบับนี้มีหลายส่วนที่เคยบัญญัติให้รองรับกับการกำหนดโควตาทำยาง ในขณะที่ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในปี พ.ศ. 2481 ซึ่งตอนนั้นประเทศไทย เข้าเป็นภาคีข้อตกลงจำกัดยางระหว่างประเทศและเมื่อข้อตกลงนั้นสิ้นสุดลงทำให้สภาพของกฎหมายฉบับนี้ ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่จึงอาศัยกฎกระทรวง เป็นตัวบังคับใช้อยู่เกือบหมดในขณะนี้

โดยในเรื่องตลาดยางพารา นี้ ตามที่กล่าวมาว่าใช้บังคับในขณะที่ไทยทำข้อตกลงจำกัดยางระหว่างประเทศมีการกำหนดโควตาทำยาง กำหนดพื้นที่ปลูก จำนวนปริมาณต้นยางที่ปลูก เพราะในขณะนั้นเศรษฐกิจโลกถดถอยและมีสภาพเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำ เพราะพียงผ่านสงครามโลกด้วยและผลผลิตยางพาราก็กินตลาด รัฐก็ใช้กฎหมายดังกล่าวแก้ไขปัญหาในลักษณะ "ปะมู" เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ ซึ่งการกระทำดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในสถานการณ์ตลาดยางพาราภายในประเทศและการขาดเสถียรภาพทางด้านราคาของผลผลิตยางที่ส่งออกไปขายต่างประเทศ และมีผลกระทบต่อถึงราคาผลผลิต ตลอดจนรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยาง เราพบในการวิจัยว่า การใช้นโยบายของรัฐต่าง ๆ โดยผ่านกฎหมายที่ให้อำนาจเหล่านี้แล้ว เกิดความสับสน นับตั้งแต่รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติและเป็นผู้ออกนโยบาย จึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เช่นการดำเนินการเมื่อราคาของผลผลิตยางพาราดกต่ำ ปรากฏว่า ไม่มีการรีบดำเนินการอย่างรีบด่วนแต่อย่างใด ตั้งแต่เริ่มมีราคาคต่ำ และเกิดวิกฤตการณ์ เช่นปี พ.ศ. 2524 และปี พ.ศ. 2532 จนถึงปัจจุบันนี้ การดำเนินให้งดเว้นภาษีอากรขาออกและค่าส่งเคราะห์การทำสวนยาง เมื่อส่งยางออกและการหักภาษีเงินได้ ปรากฏว่ายังไม่เกิดสัมฤทธิ์ผล เท่าที่มุ่งประสงค์

แต่หากกฎหมายเกี่ยวกับการตลาดยางพาราสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยบัญญัติให้ชัดเจนถึงสถานการณ์ เมื่อราคาขามีราคาต่ำหรือสูงและรัฐมีมาตรการตามกฎหมายตามขั้นตอนของกฎหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์แล้ว ผู้ผลิตคือ

เกษตรกรชาวสวนยาง ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค จะสามารถ คาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าจะต้องเผชิญกับมาตรการอย่างไร ผลเป็นอย่างไร และจะมีผลกระทบต่อระบบการผลิต และธุรกิจของผู้ประกอบการอย่างไรบ้าง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อระบบการตลาดยางพาราของประเทศ

5.5 กฎหมายต้องถูกใช้ให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากการวิจัย เราพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการตลาดยางพาราภายในประเทศโดยเฉพาะพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4 ) พ.ศ. 2530 ถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และตัวสารบัญญัติของกฎหมายก็ร่างไว้ขัดกับเจตนารมณ์ อาทิ วัตถุประสงค์เพื่อต้องการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางในการปลูกแทนด้วยยางพันธุ์ดี แทนยางพันธุ์พื้นเมืองเดิมที่ให้ผลผลิตน้อย โดยพระราชบัญญัติกลับแก้ไขการจดทะเบียนสงเคราะห์การทำสวนยางแต่เดิมใช้ระบบอิงราคาส่งยางออก แต่ปัจจุบันมาใช้ระบบเก็บค่าสงเคราะห์ตายตัวทำให้เกิดภาระแก่ผู้ผลิตยาง ผู้ประกอบการและผู้บริโภคข้างทำให้ไม่สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการออกมาเพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์เกษตรกรชาวสวนยางโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ พ่อค้าที่รับซื้อยางจะหักเงินค่าสงเคราะห์เป็นต้นทุนอย่างหนึ่งไว้ด้วยเสมอ ทำให้เกษตรกรชาวสวนยางไม่ได้ราคาประกาศทางราชการอย่างแท้จริง และอีกอย่างหนึ่งคือมิใช่นำกฎหมายไปใช้เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นโครงการหลบหนีจากกฎหมายวิธีการงบประมาณและการตรวจสอบจากรัฐสภา

5.6 กฎหมายเกี่ยวกับการตลาดยางพาราควรมีประสิทธิภาพในการพัฒนาประชาธิปไตย

ความมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีความหมาย 2 นัย ควบคู่กัน นั่นคือ

- ประสิทธิภาพในการบริหาร
- ประสิทธิภาพในการพัฒนาประชาธิปไตย



### ความมีประสิทธิภาพในการบริหารที่ขาดการพัฒนาประชาธิปไตย

ข้อมล่อแหลมต่อการนำไปสู่การบริหาร ภายใต้ระบบเผด็จการและถ้าจำกัดความหมายของประสิทธิภาพให้หมายถึงการทำงานรวดเร็ว มีประสิทธิผล เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่านั้นแล้ว ระบบเผด็จการจะเป็นระบบที่อำนวยความสะดวกความต้องการ เช่นว่าไม่ใช่ไม่น้อยแต่ประสิทธิภาพระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาประชาธิปไตยด้วย เช่นต้องมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การมุ่งจุดประสงค์ ของประสิทธิภาพไปที่บริการประชาชน และการคำนึงถึงการตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจของสังคมส่วนรวมด้วย เป็นต้น นัยที่สองของความหมายประสิทธิภาพนี้ กฎหมายย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้ออย่างสำคัญยิ่งเพราะกฎหมายคือกลไกที่จะกำหนด ทั้งกรอบ และสาระ ของการมีประสิทธิภาพในการพัฒนาประชาธิปไตย กล่าวคือ กฎหมายสามารถที่จะสร้างกลไกในการที่มีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ เช่น ในการตรานโยบายนิติในบางเรื่องที่มีความสำคัญต่อปากท้องของประชาชนมาก อาทิ การห้ามเข้าหรือห้ามส่งออก ซึ่งสินค้าใดสินค้าหนึ่งก็อาจจะบุว่าต้องมีการปรึกษาหารือ (Consultation) หรือรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะ (Public hearing) ก่อน เป็นต้น เช่นนี้ก็จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นได้ถึงความสำคัญของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในนัยที่สองนี้ เพราะหากไม่มีความหมายคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในนัยนี้ควบคู่อยู่เสมอแล้ว หลายฝ่ายอาจพิเคราะห์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในหลาย ๆ ระดับของการบริหารประเทศนี้ เป็นการเสียเวลาไม่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ความจริงแล้วการที่กฎหมายสร้างกลไกในลักษณะต่าง ๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น มีผลดีต่อองค์การบริหารด้วยเพราะ เป็นการได้รับข้อมูลที่เป็นทั้งข้อมูลเท็จจริง การวิเคราะห์และความคิดเห็นของบุคคลผู้เกี่ยวข้อง และมีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น ๆ ด้วยข้อมูลดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์

อย่างมาก ในการตัดสินใจขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาถึงมาตรการช่วยเหลือฝ่ายที่อาจได้รับผลเสียจากการดำเนินการตามนโยบายหนึ่ง ๆ ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศที่อาจได้รับผลเสียจากการดำเนินการตามนโยบายหนึ่ง ๆ ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติด้วย นอกจากนี้แล้วการที่กฎหมายวางกลไกต่าง ๆ เช่นว่านั้นยังเป็นส่วนสำคัญต่อประชาธิปไตย อีกประการหนึ่งคือ เป็นการขยายฐานความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ให้กับสาธารณชน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ที่มีการรับฟังความเห็นและไม่ได้เกี่ยวข้องแต่สนใจติดตาม เพราะข่าวสาร ข้อมูล การวิเคราะห์และความเห็นต่าง ๆ เหล่านั้นย่อมเป็นประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจพื้นฐานในกิจการต่าง ๆ ของรัฐที่สำคัญซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการจะพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้มีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพมากขึ้นเป็นลำดับ

ประสิทธิภาพในลักษณะที่เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยนี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายมีบทบาทเป็นทั้งตัวการและเครื่องมือเร่งส่งเสริมได้เป็นอย่างดีซึ่งในกฎหมายแต่ละฉบับแต่ละเรื่องนั้น ย่อมจะต้องพิจารณากันว่า จะใช้กลไกใดอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด

#### 5.7 กฎหมายในฐานะปัจจัยในการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>3</sup>

กฎหมายเพื่อการพัฒนาจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นประการสำคัญที่สุดประการหนึ่ง เพราะการพัฒนาต้องเป็นการพัฒนาที่วางอยู่บนรากเหง้าของความต้องการของประชาชน ไม่ใช่มาจากความเห็นของผู้ปกครอง แต่เพียงฝ่ายเดียวว่าประชาชนควรจะต้องการอะไร สิ่งเหล่านี้ จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนด และดำเนินการตามนโยบายการพัฒนา

<sup>3</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา, รัช 31 (กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์, 2531), หน้า 31

นอกจากนี้การพัฒนาจะต้องมีความหมายถึงการพัฒนาตัวคน คือคุณภาพของคนด้วยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ และในการดำเนินการตามนโยบายนั้นย่อมเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในแต่ละเรื่องไปด้วย ความรู้ความเข้าใจเช่นนี้จะนำไปสู่ การที่มีส่วนร่วมที่ลึกซึ้งและมีคุณภาพมากขึ้น การพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นการกระตุ้น ให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มยุทธศาสตร์ในหลาย ๆ ระดับ โดยเฉพาะในระดับเกษตรกร ซึ่งรวมตัวกันอยู่ในระดับที่อ่อน การที่ส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการพบปะ ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์และเข้าใจการต่อรองต่าง ๆ ดีขึ้น จึงจะเกื้อหนุนในการรวมตัวกันเพื่อปกป้อง และส่งเสริมผลประโยชน์ที่ชอบธรรมของตน ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นตัวของตัวเอง ไม่ต้องขึ้นต่อหรือพึ่งพากับกลุ่มอำนาจที่มีอยู่แล้วเสมอไป

การมีส่วนร่วมนี้ต้องมีทั้งในฐานะที่เป็นผู้แทนและตัวแทนของประชาชน ผู้แทนนั้นหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กลุ่มนี้จะเป็นผู้แทนของประชาชนในการตรากฎหมายที่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนความเป็นตัวแทนนั้นทั้งซ้อนกันอยู่และแยกจากความเป็นผู้แทน แต่ยังมีความเป็นตัวแทนของกลุ่มยุทธศาสตร์ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนอื่น เช่น ระบบราชการ วัด ปัญญาชน นักศึกษา สื่อมวลชนสมาคมการค้า ต่าง ๆ สมาคมธุรกิจต่าง ๆ และกลุ่มเกษตรกรบางกลุ่ม เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายจะเน้นที่ความเป็นผู้แทนราษฎร แต่เพียงอย่างเดียวว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วย่อมไม่เป็นการเพียงพอหากแต่ต้องคำนึงถึงกลไกที่จะให้ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มยุทธศาสตร์และประชาชนโดยตรง เข้ามามีส่วนร่วมในระดับและขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารประเทศด้วย

อย่างไรก็ดี กฎหมายต้องมีกลไกวางกรอบของการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปด้วย เช่น อาจจะต้องมีการกำหนดว่าในบางเรื่องนั้น การมีส่วนร่วมจะต้องถูกจำกัด เพราะจะให้ประโยชน์ในระยะสั้นอย่างไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มบุคคลหนึ่งบ่อยครั้ง จนเป็นผลเสีย

ต่อผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบเป็นต้น แต่แท้จริงแล้วปัญหาเหล่านั้นเป็นปัญหากฎหมาย เสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะเหตุที่ผู้บริหารสามารถเปลี่ยนนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ได้อย่างง่ายดาย และบ่อยครั้งอาจเป็นเพราะกฎหมายให้อำนาจที่จะให้ทำได้เป็นต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติของไทยนั้นมีลักษณะที่สั้นมาก ขาดความชัดเจนและมักจะ มอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหาร ในการออกอนุบัญญัติซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้เข้ามา มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย แต่ประการใดเลย ดังนั้น ฝ่ายผู้ใช้กฎหมาย จึงมีขอบอำนาจ ของการใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบาย และดำเนินการตามนโยบายอย่างเต็มที่ โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอันสมควรแต่อย่างใดเลย แต่ถ้ากฎหมายมีการกำหนด กรอบนโยบายแล้วจะมีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วย ผู้แทนของประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ ของประเทศเพิ่มขึ้น ให้สอดคล้อง กับความต้องการของประชาชน เช่น การกำหนดเอาไว้ว่าในสถานการณ์ใด จึงจะห้ามส่งออกหรือให้ส่งออกสินค้าประเภทใดได้ เช่นนี้จะเป็นการกำหนดกรอบ เอาไว้ว่า สินค้าใดสำคัญต่อประชาชนและเศรษฐกิจของชาติอย่างไร และสถานการณ์ใดเท่านั้นที่จะให้มีการดำเนินนโยบายที่จะกระทบสินค้าเหล่านั้นได้ เป็นต้น

นอกจากนี้กฎหมายยังสามารถกำหนดต่อไปได้ด้วยว่า ในการตัดสินใจ ในเรื่องสำคัญ ๆ ที่ระบุไว้ฝ่ายผู้กำหนดนโยบายเพิ่มเติมจะต้องมีการรับฟังความ คิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายอีกด้วย สิ่งเหล่านี้จะมีส่วนขยายความมีส่วนร่วม ของประชาชนทั้งในระดับนิติบัญญัติ และระดับฝ่ายบริหาร และยังเป็นการให้ กฎหมายมีบทบาทกำหนดกรอบของร่างนโยบาย ซึ่งมีผลสะท้อนให้เห็นถึงว่าทำให้ ประชาชนโดยผ่านผู้แทนหรือตัวแทน มีโอกาสร่วมในการกำหนด นโยบาย และ ดำเนินตามนโยบายในเรื่องต่าง ๆ แม้จะเป็นช่วงภายหลังจากที่ได้ผ่านขั้นตอน การออกกฎหมายไปแล้ว การกำหนดกรอบของนโยบายนี้สำคัญมาก เพราะจะเป็น การสานต่อ ความต้องการของประชาชนในการพัฒนาอย่างตลอดสาย เนื่องจากประชาชนจะมีส่วนร่วมอยู่ตลอด ความต่อเนื่องของความต้องการ

ของประชาชนจะไม่สะดุดหยุดลงเมื่อกฎหมายผ่านสภาแล้วเท่านั้น หากแต่จะมีอยู่เป็นระบบต่อเนื่องกันไปตลอด

5.8 กฎหมายในฐานะ เป็นปัจจัยในการจัดระเบียบราชการทางพฤตินัยโดยกลไกสาธารณะ

ส่วนนี้จะไม่กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยทางราชการ หากแต่จะกล่าวถึงบทบาทของกฎหมายเพื่อการพัฒนาในลักษณะที่เป็นปัจจัยในการให้โอกาสสาธารณชนที่จะมีส่วนร่วมเข้ามาจัดระเบียบ (discipline) หรือตรวจสอบการทำงานในระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อสร้างให้เกิดความรับผิดชอบ (accountability) ของผู้ที่ทำหน้าที่บริการประชาชนที่จะต้องมีต่อสาธารณะชนอย่างจริงจังและสมบูรณ์ขึ้นกว่าเดิมข้อบกพร่องของกฎหมายในปัจจุบันนี้ เห็นได้ชัดอยู่แล้วโดยทั่วไปว่าไม่ได้สร้างกลไกดังกล่าวนี้เท่าที่ควร กฎหมายมักจะกำหนดหน้าที่ ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายใช้บังคับแต่ไม่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ใช้กฎหมายเลย ผู้ขออนุญาตจะต้องกระทำหลายประการ และถ้าไม่กระทำให้ครบถ้วนก็จะถูกปฏิเสธ การอนุญาตให้กระทำส่วนหนึ่งส่วนใด แต่ผู้อนุญาตไม่มีกำหนดเวลาและหน้าที่ว่าเมื่อผู้อนุญาตทำครบถ้วนตามเงื่อนไขแล้วผู้อนุญาตจะต้องทำอะไร จะต้องพิจารณาภายในเวลาเท่าใดในแต่ละเรื่องต่างกันอย่างไรและถ้าไม่กระทำแล้ว จะมีผลอย่างไรจะถือว่าเป็นการอนุญาตเลขหรือไม่ การที่กล่าวว่าไม่มีกฎหมายวินัยของราชการและประมวลกฎหมายอาญาที่ลงโทษ ในกรณีข้าราชการประพฤติมิชอบอยู่แล้วนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้นัก เพราะในสังคมไทยยังมีลักษณะนี้เด่นทางนิติศาสตร์ในการไม่นิยมการฟ้องร้องเป็นคดีความและในทางธุรกิจแล้ว เป็นการสะดวกมากที่จะแก้ไขปัญหาทางลัดด้วยวิธีต่าง ๆ มากกว่าจะไปฟ้องร้องยังศาล ดังนั้นกลไกต่าง ๆ ที่กฎหมายควรจะแทรกแซงเข้าไปเพื่อเพิ่ม accountability นั้นย่อมเป็นสิ่งที่สมควรสนับสนุนอย่างยิ่ง

แนวความคิดนี้ยังสามารถที่จะนำไปใช้กับระบบคณะกรรมการได้อีกด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบบคณะกรรมการที่ใช้อยู่นั้น มีข้อบกพร่องที่กลับเป็นการ

ท่าลาชการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นจึงควรจะขยายแนวความคิดของ accountability นี้ให้ไปสู่ระบบคณะกรรมการด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับการตลาดชาวพารา นั้นควรที่จะกำหนดให้มีการบันทึกการโต้เถียงต่าง ๆ ในลักษณะสรุปไว้ได้ในบางกรณีก็ควรมีการบันทึกความเห็น พร้อมเหตุผลของฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วยกัน และบันทึกเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาอย่างถี่ถ้วนถึงความเหมาะสมแต่ละกรณี โดยจะเป็นกลไกที่กระตุ้น ให้ระบบคณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนมากขึ้น การจะพิจารณาก็ดี การให้เหตุผลก็ดี ข้อมูลจะต้องมีข้อมูลเป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific data and information) มากขึ้น เพราะจะทราบล่วงหน้าว่าความเห็นต่าง ๆ ที่จะเป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการตรวจตราดูแลโดยสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกัน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องหาเหตุผลและข้อมูลที่ผ่านมาการศึกษาอย่างดี ในการที่จะแบ่งหรือเสริมความเห็นของคณะกรรมการในโอกาสต่าง ๆ เพราะการโต้เถียงที่เป็นเพียงวาทศิลป์จะไม่สามารถหักล้างประเด็นต่าง ๆ ได้

การให้มีการบันทึกเหตุผลในการพิจารณานี้ ย่อมใช้กับการขออนุญาต ในกรณีต่าง ๆ ได้ด้วย เช่นในการที่ประชาชนต้องขออนุญาตให้การประกอบกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการพัฒนานั้น การไม่อนุญาตย่อมต้องมีเหตุผลอธิบาย ประกอบไม่ใช่เพียงกล่าวว่า "ไม่สมควร" เท่านั้น และเหตุผลนี้จะต้องเปิดเผยตีพิมพ์เป็นสาธารณะได้ด้วย กลไกเช่นนี้เป็นสื่อที่กฎหมายสร้างขึ้น เพื่อจัดระเบียบราชการโดยใช้สาธารณะมีส่วนเข้ามาตรวจตรา ดูแลกลไกเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่ต้องให้บริการต่อประชาชน ทำหน้าที่ได้ดีขึ้นและตรวจตาม ความต้องการของประชาชนและเป็นการเปิดโอกาสให้สาธารณะได้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการในทางอ้อม เพื่อเป็นโครงสร้างการกำกับที่ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างระบบราชการ และประชาชนโดยส่วนรวม

### 5.9 กฎหมายในฐานะกลไกในการกำหนดหน้าที่ของกฎหมายและ หน่วยงานของรัฐ

กฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น มักจะมีลักษณะเป็นการควบคุม การประกอบการ เป็นการกำหนดหน้าที่ของเอกชนและของประชาชนเป็นส่วนมาก แม้กระทั่งในการส่งออกซึ่งเป็นภาคที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอยู่มาก ยังมีลักษณะเป็นการควบคุมอยู่มากเช่นกัน แนวคิดมองการแบ่งหน้าที่ของกฎหมายเป็น การควบคุม กำกับ หรือส่งเสริมนั้น จะช่วยให้กฎหมายเป็นปัจจัยในการส่งเสริม การพัฒนาของประเทศมากขึ้น ในบางกิจการที่ต้องการ การควบคุม เช่น ป่าสงวน กีดกันหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการทำเหมืองแร่ก็ดี กฎหมายควรที่จะเน้นกลไก ของการขออนุญาตการตรวจสอบ ติดตามและลงโทษ ในกิจการใดที่ต้องการเพียง ติดตามการประกอบการอยู่ห่าง ๆ อาจใช้วิธีการแจ้งเป็นระยะ ๆ หรือการปรึกษาหารือเป็นช่วง ๆ เป็นต้น ส่วนในกิจการใดที่ต้องการมีส่วนร่วม ของเอกชนหรือความคล่องตัวเป็นพิเศษ เช่น การส่งออกก็พิจารณาผลิตโดยทั่ว ๆ ไปก็ดี หรือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการปลูกป่าก็ดี กฎหมายก็อาจต้องมีกลไกที่ แตกต่างกันไปเพื่อตัดชั้นตอนที่ไม่ว่าเป็นต่าง ๆ ออกไป สิ่งที่สำคัญก็คือในแต่ละ แนวความคิดของการควบคุมการกำกับ การส่งเสริมนี้ กฎหมายย่อมมีกลไก ในการดำเนินการตามแนวคิดนั้นที่ต่างกันออกไป จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ กันอย่างลึกซึ้งว่าในแต่ละภาคของเศรษฐกิจแต่ละกิจการนั้น ควรที่จะใช้แนวความคิดอย่างไรโดยพิจารณาพร้อมไปกับข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย มิฉะนั้นแล้วกฎหมายที่บัญญัติออกมาจะไม่มี ความเกี่ยวข้องกับความเป็นจริงเท่าใดนัก เมื่อพิจารณาในด้านแนวคิดได้แล้วจะได้ วิเคราะห์รูปแบบกลไกต่าง ๆ จะนำมาใช้แต่ละเรื่องและแต่ละฉบับต่อไปได้

5.10 กฎหมายมักสร้างระบบการรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่องค์กร ระดับสูงและไม่กระจายงานตามความเหมาะสม

ลักษณะของกฎหมายที่เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายมักให้อำนาจในการตัดสินใจ (decision making power) หรืออำนาจตามกฎหมาย (rule making power) ไว้ที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เช่นรัฐมนตรีหรืออธิบดี ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาเป็นเพียงผู้เตรียมเรื่อง และปฏิบัติตามเท่านั้น สภาพเช่นนี้แม้จะมีความจำเป็นในระดับหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารระดับสูง (โดยเฉพาะรัฐมนตรี) ต่อรัฐสภา แต่อาจเป็นอุปสรรคในการบริหารงานในทางปฏิบัติ เพิ่มระยะเวลา และขั้นตอนมากขึ้นโดยไม่จำเป็นซึ่งกว่านั้น การมอบอำนาจภายในหน่วยงานของกฎหมายหลักในเรื่องนี้ ยังมีปัญหาว่าบางเรื่องจะมีการมอบอำนาจได้หรือไม่ และการมอบอำนาจในเรื่องที่มอบได้นั้น จะมอบลงไปได้ถึงระดับใดเพราะอดีตตามกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน เปิดโอกาสให้มอบอำนาจในระดับล่างสุดจากอธิบดีไปสู่รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีเท่านั้น แต่ปัจจุบันมอบให้ระดับผู้อำนวยการกองหรือต่ำกว่าได้ สภาพเช่นนี้เป็นการปรับปรุงให้เหมาะสมกับความสำคัญของบางเรื่องที่ต้องตัดสินใจระดับสูงจริง ๆ กับเรื่องที่มอบอำนาจกันได้ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาลงไป

ดังนั้นจากปัญหาข้อเสนอนี้และสรุปตลอดจนข้อคิดเห็นที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้คงจะเป็นประโยชน์ในทางการตลาดขางพาราและกฎหมายที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ความสมดุลในสังคมที่จะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับขางพาราอย่างแท้จริง