

บทวิเคราะห์โครงสร้างองค์การสภาเกษตรกรแห่งชาติ

เนื่องจากวิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การสภาเกษตรกรแห่งชาติเท่านั้น ดังนั้น ผู้วิจัย จึงจะไม่นำแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบขององค์การสภาการเกษตรแห่งชาติที่กล่าวมาในบทก่อนหน้า มาประกอบการวิเคราะห์ในบทนี้ รวมทั้งไม่มุ่งหมายที่จะให้ผลการวิเคราะห์ในบทนี้ สามารถทำไปใช้พิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การดังกล่าวโดยตรง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก สภาการเกษตรแห่งชาติตามรูปแบบที่ได้ศึกษา มาในบทก่อนๆ นี้ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมากกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยเฉพาะ มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรมหาชนอิสระซึ่งได้รับการกระจายอำนาจทาง บริการ หรือมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะด้านการเกษตรแก่เกษตรกร และมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน เช่นการให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะนโยบาย แก่รัฐบาล ตลอดจนเป็นองค์กรประสานประโยชน์ระหว่างภาคเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน เป็นต้น จึงทำให้ในการจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาตินั้น สามารถนำรูปแบบและ แนวทางการจัดองค์กรของสภาเกษตรกรแห่งชาติไปพิจารณาเป็นแนวทางได้พอสมควร

สำหรับลำดับของการวิเคราะห์องค์ประกอบหลักของการจัดองค์กรนั้น ผู้วิจัยจะอาศัยหลักการจัดองค์กรตามแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรตามที่ นำเสนอไว้ในหัวข้อ 2.4.4 เป็นหลัก นั่นคือจะเริ่มจากการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่เป็นลำดับแรก เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการจัดองค์กรประกอบต่าง ๆ ของ องค์กรในด้านโครงสร้าง การดำเนินงาน และการควบคุมองค์กรเป็นลำดับสุดท้ายต่อไป

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะเริ่มวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก ๆ ของการจัดองค์กรดังกล่าวมา จะต้องวิเคราะห์ถึงสถานะของกฎหมายขององค์กรดังกล่าวนี้เป็นเบื้องต้น ดังนั้น ลำดับการวิเคราะห์จะมีดังต่อไปนี้

- 4.1 สถานะทางกฎหมาย
- 4.2 อำนาจหน้าที่
- 4.3 โครงสร้างองค์กร
- 4.4 การดำเนินงาน
- 4.5 การควบคุม

4.1 สถานะทางกฎหมายของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ดังได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.4.3.2 แล้วว่า แนวทางการจำแนกประเภทนิติบุคคลที่เหมาะสมสำหรับการใช้พิจารณาจัดองค์กรนั้น คือ แนวทางการจำแนกประเภทนิติบุคคลตามกฎหมายไทย แนวทางที่สอง คือ โดยการจำแนกออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งควรนำมาใช้ประกอบกับหลักการจำแนกนิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งถือว่าเป็นที่มา (source) ที่สำคัญที่สุดของกฎหมายมหาชนไทย แนวทางการแบ่งแยกดังกล่าวได้แก่ แนวทางการพิจารณาถึงเกณฑ์การจัดตั้งองค์กร เนื้อหาหรือกิจกรรมที่องค์กรประกอบ และวิธีการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น ซึ่งต้องใช้ประกอบกันไปทั้ง 3 เกณฑ์

แท้จริงแล้วต้องถือว่าข้อเท็จจริงที่นำมาประกอบกันพิจารณาวิเคราะห์ตามเกณฑ์ข้างต้นของสภาเกษตรกรแห่งชาติยังไม่เป็นข้อเท็จจริงที่แน่นอนเด็ดขาด เนื่องจากยังไม่มีมาตรการกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น ข้อเท็จจริงที่นำมาใช้วิเคราะห์ยังคงเป็นเพียงข้อเท็จจริงตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติและข้อเสนอนีในรูปแบบอื่นดังกล่าวไว้ในข้อ 3.3.2 ที่มีผู้นำเสนอไว้แล้วเท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบเกณฑ์การพิจารณาทั้งสามแล้ว จะปรากฏผลดังนี้

ก. เกณฑ์ด้านการจัดตั้งองค์กร จะเห็นว่าองค์กรดังกล่าวนี้ได้รับการเสนอให้จัดตั้งเป็นนิติบุคคลในรูปพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และกำหนดให้องค์กรมีความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองในด้านการบริหาร คือ ให้มีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาการเกษตรต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี การดำเนินงานคือได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐในการดำเนินงานและการควบคุมกำกับจากฝ่ายปกครอง โดยรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะรัฐมนตรีรักษาการณ์ ตลอดจนฝ่ายปกครองอื่นคือนายทะเบียน ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองที่จะได้รับการแต่งตั้งขึ้น (โปรดดูหัวข้อ 3.3.2 ประกอบ)

จากความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองในลักษณะดังกล่าวมาทำให้เห็นว่า เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่กับฝ่ายปกครองที่มีการกระทำและผูกกระทำต่อกันอยู่ทั้งสองฝ่ายและทำให้องค์กรมีลักษณะใกล้ชิดกับฝ่ายปกครอง จนต้องถือว่าเป็นองค์กร "ทางปกครอง" อีกองค์กรหนึ่งมิใช่องค์กรเอกชน

ข. เกณฑ์ด้านกิจกรรมหรือเนื้อหา จากการพิจารณาตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ในตารางที่ ข้อ 3.3.2 อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่เสนอให้มีไว้แก่สภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น เป็นการจัดทำกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ซึ่งปกติควรเป็นภารกิจลำดับรองที่รัฐต้องจัดการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของสภาเกษตรกรแห่งชาติดังกล่าวจะปรากฏสาธารณชนผู้รับประโยชน์ใน 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

1) เกษตรกรสมาชิก

2) ประชาชนทั่วไป แม้ไม่ใช่สมาชิกองค์กรแต่อาจถือได้ว่า ย่อมได้รับประโยชน์จัดระเบียบการประกอบอาชีพเกษตรกรขององค์กรในฐานะผู้บริโภคสินค้าเกษตรในระบบเศรษฐกิจอย่างน้อย ในแง่การเป็นหลักประกันด้านความเพียงพอของปริมาณสินค้าเกษตร ตลอดจนเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรกร

ดังนั้น การจัดทำกิจกรรมของสภาเกษตรกรแห่งชาติจึงเป็น การจัดทำบริการสาธารณะโดยเป็นการได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการ ดังกล่าวภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายปกครอง

ค. เกณฑ์ด้านวิธีดำเนินการจากการพิจารณาวิธีการดำเนินงาน ขององค์กรฯตามข้อ 3.3.2 ดังกล่าวจะเห็นลักษณะการใช้อำนาจพิเศษคือ เป็น อำนาจฝ่ายเดียวบังคับเหนือสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ทั้งการออกกฎเกณฑ์ กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติการเข้าหรือพ้นจากการเป็นสมาชิกองค์กร การกำหนด ปริมาณและประเภทสินค้าเกษตรที่จะผลิต การกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ เป็นต้น

จากการพิจารณาข้างต้น พอสรุปได้ว่า สภาเกษตรกรแห่งชาติจะเป็น องค์กรการรวมตัวที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ในกลุ่มองค์กรที่ได้รับการ มอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านการเกษตรแทนรัฐ จึงสามารถ จัดเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริหาร ซึ่งโดยปกติย่อมต้องการความ เป็นอิสระระดับหนึ่งในการดำเนินงาน ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายปกครอง และกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (establishment public) นั้นเอง

4.2 อำนาจหน้าที่

การศึกษาในส่วนนี้ผู้วิจัยจะใช้การศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของ องค์กรตัวอย่างซึ่งมีพื้นฐานทางกฎหมายคือสถานะทางกฎหมายอย่างเดียวกัน สภาเกษตรกรแห่งชาติ คือ เป็นองค์กรมหาชนอิสระที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำ บริการสาธารณะเฉพาะด้านจากรัฐเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นองค์กร ที่มีภารกิจและมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งคล้ายคลึงกัน คือ เป็นองค์กรสภาอาชีพ ของผู้ประกอบการอาชีพอย่างเดียวกัน การเปรียบเทียบดังกล่าวนี้จะทำให้ทราบถึง แนวทางในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรทุกระดับแล้ว ทั้งยังเป็น หลักประกันด้านการได้รับการยอมรับจากรัฐ ความถูกต้อง เหมาะสม และผลดี ต่อองค์กรสมาชิกและสาธารณชน จากการทดลองปฏิบัติด้านอำนาจหน้าที่นั้น ๆ มาก่อนแล้ว โดยองค์กรเหล่านั้น ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวปรากฏ ดังตารางต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่	กำหนดนโยบาย		ให้คำปรึกษา รัฐบาล	ให้คำแนะนำ สมาชิก	ออก กฎเกณฑ์ ที่มีผล บังคับทั่วไป	เป็นตัวแทน ประสาน/ พิทักษ์ ประโยชน์	กำหนด มาตรฐาน ควบคุม คุณภาพ สินค้า	ศึกษา วิจัย	สนับสนุน ส่งเสริม สมาชิก ด้าน ต่าง ๆ	ประกอบ วิสาหกิจ	ส่งเสริม สวัสดิการ ชุมชน พัฒนา ชนบท	กิจการ ต่าง ประเทศ	ดำเนิน กิจกรรม ทางการ เมือง	ภารกิจอื่น ที่รัฐบาล มอบหมาย
	เสนอ กรรม.	สำหรับ องค์กร เอง												
สภาอุตสาหกรรม	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (เท่าที่ สอดคล้อง วัตถุประสงค์)	X	✓	X	✓
สภาการค้า	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	✓
สภาองค์การลูกจ้าง	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X	X

หมายเหตุ

- 1) สมาคมเกษตรกรของไทยวันและสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของออสเตรเลีย ไม่ใช่องค์กรมหาชนอิสระ จึงไม่นำมาเปรียบเทียบเชิงอำนาจหน้าที่
- 2) สมาคมการเกษตรของญี่ปุ่นไม่ได้นำมาเปรียบเทียบเชิงอำนาจหน้าที่ เนื่องจากขาดข้อมูลที่ชี้ชัดเพียงพอ ส่วนขบวนการเข้ามาอุลลคองนั้น มีความแตกต่างในภารกิจและลักษณะรูปแบบจนเกินไป จึงไม่นำมาเปรียบเทียบเช่นเดียวกัน
- 3) อำนาจหน้าที่ในที่นี้ หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งหรือข้อบังคับ
- 4) "-" หมายถึง ไม่มีข้อมูลชัดเจน
- 5) เครื่องหมาย "✓" หมายถึง มีการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ส่วน "X" หมายถึง ไม่มีการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่นั้น ๆ

ตารางที่ 8 แสดงการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรมหาชนอิสระคล้ายคลึงสภาเกษตรกรแห่งชาติ

จากการพิจารณาการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามตารางเปรียบเทียบข้างต้น ประกอบกับอำนาจหน้าที่ตามข้อเสนอของทั้ง 3 ฝ่าย ตามตารางที่ 5 ข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถจะจำแนกอำนาจหน้าที่ได้เป็น 3 กลุ่มคือ

ก. อำนาจหน้าที่ที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป โดยผู้ร่างกฎหมาย จัดตั้งองค์กรมหาชนอิสระตัวอย่างดังกล่าว เห็นว่า มีความจำเป็นต่อการดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพขององค์กร และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การจัดตั้งองค์กร ดังนั้น จึงสามารถนำมากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภา เกษตรกรแห่งชาติได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์แต่อย่างใด คือ

- การกำหนดนโยบายสำหรับการดำเนินงานขององค์กรเอง
- การให้คำปรึกษาแนะนำแก่สมาชิก
- การเป็นตัวแทนประสานหรือพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิก
- การศึกษาวิจัย ค้นคว้าทางวิชาการเพื่อประโยชน์ในการจัด

ทำบริการสาธารณะแก่สมาชิกที่ดีขึ้น

- สนับสนุนส่งเสริมด้านต่าง ๆ ภายใต้ของเขตกฎหมาย และ กรอบวัตถุประสงค์ขององค์กร

- ดำเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศ

ข. การกระทำที่แม้จะได้รับการกำหนดให้องค์กรมหาชนอิสระตัวอย่าง กระทำได้แต่มีประเด็นต้องวิเคราะห์เป็นพิเศษ หากจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สภาเกษตรกรแห่งชาติ หรือเสนอให้สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถกระทำได้ คือ

- การออกกฎเกณฑ์ซึ่งมีผลบังคับทั่วไป
- การกำหนดมาตรฐานและควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตร
- การปฏิบัติภารกิจอื่นที่รัฐบาลมอบหมาย

ค. การกระทำที่กฎหมายห้ามหรือมิได้กำหนดให้องค์กรตัวอย่างปฏิบัติ หรืออนุญาตอย่างมีข้อจำกัด ซึ่งควรต้องนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงเหตุผลความเหมาะสม ความจำเป็นอย่างถ่องแท้เช่นเดียวกัน

- การเสนอนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี

- การประกอบวิสาหกิจ
- การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง
- การส่งเสริมสวัสดิการสังคมและพัฒนาชุมชนอย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์ผู้วิเคราะห์จะไปตามลำดับ (2) และ (3) ดังนี้

4.2.1 การออกกฎเกณฑ์ซึ่งมีผลบังคับทั่วไป

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์นี้มีข้อควรพิจารณาเบื้องต้นก่อนวิเคราะห์ในรายละเอียดดังนี้

4.2.1.1 สถานะตามหลักกฎหมายปกครองของการออกกฎเกณฑ์

จากการประมวลข้อเสนอของฝ่ายที่เสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติทั้ง 3 ฝ่าย ตามตารางที่ 5 ข้างต้น และอำนาจออกกฎเกณฑ์ตามตารางเปรียบเทียบที่ 8 ที่ผ่านมาแล้วพบว่าอาจมีการกำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ให้มีการแทรกแซงกลไกตลาดและราคาอย่างรุนแรง เช่น การให้สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถกำหนดราคาผลผลิตโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ การห้ามไม่ให้พ่อค้าคนกลางสั่งซื้อผลิตผลทางการเกษตรจากเกษตรกรโดยตรง เว้นแต่จะขึ้นทะเบียนกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ การกำหนดปริมาณการผลิต (ร่างฯของนายสงสุข ภัคเกษม และคณะ) ซึ่งเป็นการให้อำนาจสภาเกษตรกรแห่งชาติออกกฎเกณฑ์ซึ่งมีผลบังคับทั่วไป ให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของทั้งสมาชิกและบุคคลภายนอกอย่างค่อนข้างรุนแรง รวมทั้งอำนาจในการออกข้อบังคับใช้บังคับแก่สมาชิกเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกการจดทะเบียนสมาชิก การเลือกตั้งผู้แทน ค่าธรรมเนียมการสมัคร การบัญชีการเงิน การว่าจ้าง การเลิกจ้าง การลงโทษ การบริหารจัดการเกี่ยวกับพนักงาน ฯลฯ ได้

ตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว การออกข้อบังคับให้มีผลทั่วไปบังคับแก่สมาชิกขององค์กรโดยมหาชนอิสระในรูปสภาอาชีพลักษณะนี้เป็นนิติกรรมทางปกครอง (actes administratifs) ประเภทหนึ่งซึ่งจัดเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไป (acte réglementaire et acte individuel) เนื่องจากเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครอง เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ทางกฎหมาย¹ ที่มีเนื้อหาทางวัตถุ (matériel) หรือขอบเขตไม่เฉพาะเจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และจัดเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว ซึ่งบางครั้งเรียกว่า "คำสั่งที่มีผลบังคับทันที" (decision exécutoire) อันเป็นมาตรการหรือเครื่องมือปกติซึ่งบุคคลทางปกครองใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ (public service)

นิติกรรมทางปกครองนั้น โดยแนวคิดดั้งเดิมแล้วจำกัดขอบเขตอยู่เพียงการกระทำโดยฝ่ายปกครองโดยแท้เท่านั้น แต่ต่อ ๆ มาเมื่อภารกิจของรัฐมีการขยายตัวมาสู่การกระทำภารกิจระดับรอง (Secondary Functions) ที่รัฐต้องเข้าไปดำเนินการด้านรัฐสวัสดิการและแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยการจัดทำบริการสาธารณะ โดยใช้เครื่องมือตามหลักกฎหมายปกครองคือ นิติกรรมทางปกครองเป็นเครื่องมือมากยิ่งขึ้น ทำให้ขอบเขตของนิติกรรมทางปกครองขยายมาสู่การมอบหมายอำนาจมหาชนให้เอกชนหรือองค์กรมหาชนอิสระต่าง ๆ สามารถกระทำนิติกรรมทางปกครองได้ แม้ว่าจะมิใช่ฝ่ายปกครองหรือองค์กรฝ่ายปกครองโดยแท้

ตามหลักกฎหมายปกครองดังกล่าวมานี้ การที่สภาเกษตรกรฯ เป็นองค์กรมหาชนอิสระ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยมีอำนาจมหาชนบังคับเหนือสมาชิกและมีระดับการขึ้นต่อ (dependance) ฝ่ายปกครองสูง จึงสามารถกระทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับทั่วไป หรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้

1 พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, "นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายปกครอง 4 (สิงหาคม 2538) : 273.

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการกระทำนิติกรรมทางปกครองซึ่งมีผลบังคับทั่วไปในรูปกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยคณะกรรมการขององค์กรมหาชนอิสระนั้น จะต้องจำกัดขอบเขตอยู่เพียงการให้มีผลบังคับต่อบุคคล ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรนั้น ๆ เท่านั้น การให้มีผลบังคับต่อบุคคลภายนอกซึ่งมิได้ยินยอมหรือสมัครใจสละสิทธิหรือจำกัดสิทธิส่วนบุคคลของตน และมอบอำนาจหรือสิทธิ เช่นนั้นให้แก่องค์กรผู้ออกกฎเกณฑ์นั้น ๆ นอกจากจะเป็นการกระทำที่ประกาศจากอำนาจของกฎหมายแล้ว ยังเป็นการกระทำนอกเหนือขอบเขตการมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ เฉพาะด้านดังกล่าวแก่องค์กรมหาชนอิสระนั้น ๆ

ดังนั้น ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรฯ ฉบับใดก็ตามกำหนดให้คณะกรรมการสภาเกษตรกรระดับใด ๆ สามารถออกข้อบังคับที่มีผลบังคับทั่วไปถึงบุคคล ซึ่งมีใช้ "เกษตรกรสมาชิก" เช่น พ่อค้าคนกลางที่จะต้องรับซื้อผลิตผลการเกษตรจากเกษตรกรในราคาตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี หรือการที่จะต้องถูกห้ามมิให้รับซื้อพืชผลจากเกษตรกรวันแต่จะได้ขึ้นทะเบียนเป็น "คนกลาง" ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ย่อมจะเป็นการกระทำนอกเหนือขอบวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม กรณีข้างต้นเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ หากว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการฯ หรือบังคับบุคคลภายนอกดังกล่าวไว้เช่นนั้น แต่ประเด็นปัญหาที่ยังคงมีอยู่ว่า การตราพระราชบัญญัติให้มีผลเช่นนั้นได้ขัดต่อหลักกฎหมายพื้นฐานสำคัญ หรือมีความไม่เหมาะสมประการใดหรือไม่

4.2.1.2 การออกกฎเกณฑ์กับข้อพิจารณาทางกฎหมายอื่น

การศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นนี้ จะมุ่งเฉพาะกรณีจะกำหนดให้คณะกรรมการสภาเกษตรกร สามารถออกกฎเกณฑ์ซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสมาชิกและ/หรือบุคคลภายนอกจนจะเกินขอบเขต หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการใด ๆ ส่วนการกำหนด

กฎเกณฑ์อื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ผู้วิจัย เห็นว่า เป็นสิ่งที่คณะกรรมการฯ สามารถ
ดำเนินการได้อยู่แล้ว และมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เหล่านั้น เพื่อ
ให้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรบรรลุนิติภาวะประสงค์ดังกล่าวมาแล้ว

ก. การห้ามพ่อค้าคนกลางรับซื้อผลิตผลการเกษตร
ยกเว้นพ่อค้าคนกลาง ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับสภาเกษตรกรฯ

ข. การกำหนดราคาผลผลิตการเกษตร โดยความ
เห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ค. การกำหนดปริมาณการผลิตในแต่ละปี

ง. การกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดหรือเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ
(Liberal Economy) ในปัจจุบันหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญได้เข้า มารองรับ
หลักการพื้นฐาน ซึ่งจำเป็นสำหรับระบบเศรษฐกิจไว้ 3 ประการ คือ (1) การ
เคารพกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (2) การเคารพเสรีภาพในการประกอบการ
(ทุก ๆ ด้าน) และ (3) หลักการแข่งขันโดยเสรี ²

สิทธิและเสรีภาพในการประกอบการและการแข่งขันอย่างเสรีนี้
เป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) คือรัฐ
สงวนไว้ ซึ่งอำนาจที่จะจำกัดการได้สิทธิเสรีภาพนั้น ๆ ในภายหลังได้ ต่างกับ
สิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ (Absolute) คือ ไม่มีเงื่อนไข หรือข้อ
จำกัดใดซึ่งปกติจะได้แก่เสรีภาพในทางการคิดหรือทางมโนธรรม เช่น การนับถือ
ลัทธิศาสนาต่าง ๆ ³

2 สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน
ทางเศรษฐกิจ", วารสารนิติศาสตร์, 21 (กันยายน 2534) : หน้า 382.

3 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพ
มหานคร : บริษัทธรรมสารจำกัด, 2538) หน้า 49.

การจำกัดสิทธิ เสรีภาพในการประกอบและการสามารถ จะแข่งขันอย่างเสรีนี้ สามารถกระทำได้โดยกฎหมายธรรมดาของรัฐสภา ซึ่งฝ่าย นิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงหรือชี้แจงน้ำหนักความเกี่ยวข้องของการที่จะต้องจำกัดสิทธิ เสรีภาพนั้นว่ามีความเกี่ยวพันมากน้อยเพียงใดกับสังคม ถ้ามีความเกี่ยวพันมากมี จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจที่ยอมรับได้ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมที่จะจำกัดสิทธินั้น ⁴

อย่างไรก็ตาม ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจ ในออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบและการแข่งขันโดย เสรีโดยการมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้ อำนาจดังกล่าวตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก กฎหมาย 2 ประการ ต่อไปนี้ ซึ่งหากมีการตรากฎหมายซึ่งขัดต่อหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญทั่วไปดังกล่าวนี้แล้ว การกระทำนั้นย่อมขัดรัฐธรรมนูญ ⁵

(1) หลักแห่งความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 25 ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" ซึ่งตามหลักนี้มีสาระสำคัญอยู่ที่ บุคคลที่เหมือนกันใน สาระสำคัญอย่างเดียวกัน ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และบุคคลซึ่งมีสาระ สำคัญแตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติแตกต่างกันหากบุคคลมีสาระสำคัญแตกต่างกัน ได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค

4 บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : ปี.เจ.เพลท โพรเซสเซอร์, 2538) หน้า 83.

5 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 69-79.

(2) หลักแห่งการได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) มีความหมายว่า ผู้มีอำนาจต้องใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation) ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกใช้อำนาจ ซึ่งมีหลักการย่อย 3 ประการคือ

1) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) ซึ่งมีความหมายว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องเลือกมาตรการที่จะนำมาใช้จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องเป็นมาตรการที่สามารถทำให้เจตนาหรือจุดมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น

2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) มีความหมายว่า หากในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารมีมาตรการซึ่งสามารถทำให้เจตนาหรือจุดมุ่งหมายได้หลายมาตรการ จะต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบรุนแรงน้อยที่สุด (ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่ง ที่จำเป็นต้องเลือกบุคคลเลือกสิ่งทีเลวร้ายน้อยกว่า)

3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the Narrow Sense) เป็นมาตรการสำหรับการทำให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายที่เอกชนและ/หรือสังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับจากการใช้มาตรการนั้น ๆ มาตรการใดหากนำมาใช้แล้ว ประโยชน์มหาชนที่จะได้รับไม่คุ้มกับความเสียหายที่เอกชนและ/หรือสังคมจะได้รับจะต้องละเว้นที่จะใช้มาตรการนั้น ๆ

หลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแม้จะมีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน แต่ก็ถือได้ว่ามีสภาพบังคับในฐานะหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป

ดังนั้น จึงขอย้อนนำมาใช้ประกอบการตีความหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการ
ประกอบการและการแข่งขันอย่างเสรีตามมาตรา 48 ได้⁶

จากข้อเท็จจริง (4 ประการข้างต้น) และข้อกฎหมาย
ดังกล่าวมาวิเคราะห์รายปัญหาแล้วผลจะปรากฏดังนี้

4.2.1.2.1 การห้ามพ่อค้าคนกลางรับซื้อผลิตผลการ เกษตร

มาตรการห้ามพ่อค้าคนกลางรับซื้อผลิตผลทางการ
เกษตรเว้นแต่จะจดทะเบียนไว้เป็น "คนกลาง" ไว้กับสภาเกษตรกรนี้มีผลเป็น
การแทรกแซงกลไกตลาดและกลไกราคาที่รุนแรงและมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและ
เสรีภาพในการประกอบการของพ่อค้าคนกลางที่จะเลือกซื้อหรือขายกับใครโดย
การตัดสินใจอย่างอิสระมิใช่ด้วยความจำยอม นอกจากนี้ยังเป็นการทำลาย
โอกาสในการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งเป็นหลักการค่าเสรีที่เป็นหัวใจหลักของระบบ
เศรษฐกิจโลกและความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General
Agreement on Tariffs and trade, GATT) และความตกลงจัดตั้ง
องค์การการค้าโลก (World Trade Organization Agreement, WTO)

6 มาตรา 48 "สิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ
และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การจำกัดสิทธิตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งระเบียบ
ข้อบังคับของบ้านเมืองเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือ
เศรษฐกิจของประเทศการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความ
สงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ
การคุ้มครองผู้บริโภคการผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมใน
การแข่งขัน"

จนอาจเกิดสภาพไม่มีการแข่งขัน (หากสามารถบังคับใช้กฎหมายนี้ได้อย่างแท้จริง) เนื่องจากคนกลางต้องปฏิบัติตามการควบคุมกำหนด ซึ่งอาจจะรวมถึงการกำหนดราคาโดยสภาเกษตรกรแห่งชาติด้วย มาตรการนี้จึงไม่เพียงแต่ไม่เกินไปเพื่อขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันเท่านั้น แต่ยังไม่ก่อให้เกิดเสถียรภาพหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจเนื่องจากผลของการทำลายกลไกตลาดและกลไกราคาดังกล่าว

นอกจากนี้ หากการพิจารณาตามหลักความเสมอภาคแล้วจะเห็นว่า พ่อค้าคนกลางที่จดทะเบียนกับสภาเกษตรกรแห่งชาติหรือสภาเกษตรกรระดับอื่น ๆ กับพ่อค้าคนกลางที่ไม่จดทะเบียนจะไม่ได้รับโอกาสหรือการปฏิบัติที่แตกต่างกันจากสภาเกษตรกรฯ อันเนื่องมาจากผลของกฎหมายนี้ ทั้งที่มีสาระสำคัญคือความเป็นพ่อค้าในระบบเศรษฐกิจเสรีเดียวกัน

สำหรับการพิจารณาตามหลักความเหมาะสมนั้น เห็นว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายกำหนดมาตรการบังคับที่ขัดต่อสภาพความเป็นจริงของเศรษฐกิจและสังคม และไม่อาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมในการขายผลผลิตผลการเกษตรได้ด้วยผลของมาตรการดังกล่าวนี้ เนื่องจากโอกาสที่จะใช้บังคับให้พ่อค้าคนกลางปฏิบัติตามกฎหมายนี้มีน้อยมากจนอาจใช้บังคับไม่ได้เลย (ปัญหานี้ผู้วิจัยเห็นว่ามีความใกล้ชิดกันอย่างยิ่งกับปัญหาเรื่องการขาดสภาพบังคับของกฎหมายตามปกติ แต่ความแตกต่างน่าจะอยู่ที่กรณีขัดต่อหลักความเหมาะสมนั้น ผู้ร่างกฎหมายคาดเห็นผลล่วงหน้าอยู่แล้วว่า วัตถุประสงค์ของการได้มาตรการดังกล่าวไม่อาจบรรลุได้อย่างแน่แท้ แต่ก็ยังบัญญัติกฎหมายและหากพิจารณาตามหลักแห่งความจำเป็นแล้วจะเห็นว่ามาตรการนี้ทำให้พ่อค้าคนกลางได้รับความเสียหายรุนแรง ซึ่งน่าจะมีมาตรการอื่นที่ทำให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตผลการเกษตรได้อย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4.2.1.2.2 การกำหนดราคาผลผลิตการเกษตรโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การกำหนดราคาสินค้าประเภทต่าง ๆ ในปัจจุบันนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด (เรื่องโดยย่อว่า "คณะกรรมการกลาง") และคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้า (เรียกโดยย่อว่า "คณะกรรมการส่วนจังหวัด") ตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีพัฒนาการบังคับใช้มาจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ซึ่งหมายถึง ประเทศไทยได้มีประสบการณ์การใช้มาตรการดังกล่าวนี้ในการแทรกแซงเศรษฐกิจมาไม่น้อยกว่าการเริ่มบังคับใช้กฎหมายฉบับแรกข้างต้น

นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา รัฐบาลได้ใช้มาตรการกำหนดราคาสินค้าขั้นสูง (Maximum price control) ในการควบคุมเป็นหลัก แต่ปรากฏว่าเกิดความไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น มาตรการดังกล่าวเป็นการฝืนธรรมชาติของระบบเศรษฐกิจและเป็นการนำมาตรการระดับจุลภาคมาใช้ในการทำปัญหาระดับมหภาค ซึ่งมีความเกี่ยวพันถึงสินค้าชนิดอื่น ๆ หลายร้อยรายการที่ไม่ได้ควบคุมรวมทั้งผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างอื่นในวงกว้าง มาตรการนี้อาจเป็นผลได้หากมีการมาตรการปันส่วนสินค้าซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะทำได้แนวโน้มปัจจุบันของการนี้จึงได้แก่การพยายามลดการควบคุมราคาสินค้ามาสู่การแข่งขันเสรีและให้กลไกตลาดและราคาทำงานตามปกติ โดยจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการกลางได้ประกาศเลิกการควบคุมราคาสินค้า 46 รายการจากเดิม 109 รายการ และเปลี่ยนแนวทางจากการควบคุมราคาเป็นการกำกับดูแลราคาและปริมาณสินค้าแทน⁷

⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536) หน้า 72-78.

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเข้าใจว่า เจตนาธรรมณ์ของผู้เสนอร่างกฎหมายนี้คงมุ่งประสงค์ให้การควบคุมราคาส่งผลกระทบต่อที่สนองประโยชน์แก่เกษตรกรให้ขายผลิตผลได้ในราคาที่แน่นอน มิได้มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลักตามเจตนาธรรมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ประเด็นสำคัญคือ "สภาพบังคับ" ที่ไร้ประสิทธิผลจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนไม่ว่าจะมีเจตนาธรรมณ์เพื่อสนองประโยชน์แก่ฝ่ายใด

ดังนั้น นอกจากจะมีปัญหาเรื่องสภาพบังคับดังกล่าวแล้วยังเห็นได้ว่า อำนาจที่จะให้แก่คณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติมีความซ้ำซ้อนกับอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับดังกล่าวอีกด้วย

4.2.1.2.3 การกำหนดปริมาณการผลิตในแต่ละปี

การกำหนดปริมาณการผลิตอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกรอยู่บ้าง เนื่องจากความสามารถในการตัดสินใจกำหนดจำนวนการผลิตถูกจำกัด แต่หากพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ รวมทั้งมีเหตุผลที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงด้านเศรษฐกิจยิ่งขึ้น ก็น่าจะเป็นสิ่งที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม หากการกำหนดนี้จะมีใช้กฎเกณฑ์ตายตัว แต่มีลักษณะยืดหยุ่นเป็นเพียงเป้าหมายแนวทางที่เกษตรกรควรผลิตได้น่าจะเหมาะสมกว่า

4.2.1.2.4 การกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ^๕

การกำหนดเขตเศรษฐกิจมี 2 ลักษณะ คือการกำหนดอย่างมีสภาพบังคับอย่างกฎหมาย และการกำหนดเพื่อเป็นแนวทาง (Guide Line) สำหรับเกษตรกรในการตัดสินใจผลิตสินค้าเกษตรเท่านั้น

ในปัจจุบันสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 กำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจของประเทศออกเป็น 19 เขต แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็มีเพียงเจตนารมณ์ที่จะให้การกำหนดเขตเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นเพียง "แนวทาง" สำหรับเกษตรกรเท่านั้น ซึ่งย่อมเป็นการสอดคล้องและเคารพต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกรอีกด้วย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากอำนาจการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจนั้นเป็นอำนาจคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 อยู่แล้ว คณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติจึงไม่ควรใช้อำนาจดังกล่าวอีกเพียงแต่ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ให้มีตัวแทนสภาเกษตรกรแห่งชาติในคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ในอัตราส่วนที่มากพอสมควร จากนั้นคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติอาจมีอำนาจกำหนดมาตรการสนับสนุนให้เกษตรกรปฏิบัติตามนั้น

^๕ พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

มาตรา 3 "เขตเกษตรเศรษฐกิจ" หมายความว่า เขตการผลิตทางการเกษตร ซึ่งรวมทั้งการเลี้ยงสัตว์และการปลูกป่าที่กำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับภาวะตลาดและเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ โดยคำนึงถึงสภาพที่คล้ายคลึงกันของปัจจัยหลัก เช่น ดิน ฟ้า อากาศ แหล่งน้ำ พืชที่ปลูก สัตว์ที่เลี้ยง ประเภทของเกษตรกร และรายได้หลักของเกษตรกร"

4.2.1.3 การออกกฎหมายที่ข้อพิจารณาอื่น ๆ

นอกเหนือจากข้อพิจารณาเชิงเศรษฐกิจซึ่งได้นำมาเป็นฐานหลักการวิเคราะห์ร่วมกับหลักกฎหมายข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดมาตรการสนับสนุนการดำเนินการของสภาเกษตรกรฯ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาเกษตรกรฯ ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงทางสังคมมนุษยวิทยา ด้วยว่าสังคมประเทศไทยนั้นมีลักษณะการผลิตที่อยู่ระหว่างการผลิตเพื่อขายกับการผลิตเพื่อยังชีพในพื้นที่เกษตรกรรมหนึ่ง ๆ จึงมักจะมีการผลิตแบบผสมผสานที่ปลูกพืชและ/หรือเลี้ยงสัตว์หลายชนิด ด้วยไว้ในบริเวณเดียวกันซึ่งเป็นลักษณะการผลิตแบบพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลต่อระบบสังคมแบบไทย ๆ มาโดยตลอด การกำหนดเขตเศรษฐกิจในลักษณะบังคับให้ผลิตไปในทางเดียวรวมทั้งการจำกัดปริมาณการผลิต เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการเกษตรอุตสาหกรรม "อย่างฉับพลัน" เกินไปอาจจะมึผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและสภาพสังคมชนบทอย่างรวดเร็วเกินไป จนอาจเกิดปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรมขึ้นมาอย่างมากมายก็ได้ ตามหลักที่ว่าวิถีชีวิตคนและสังคมเป็นไปตามวิถีการผลิต มาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจการเกษตรใด ๆ ที่รัฐนำมาใช้ จึงควรเป็นไปในลักษณะการจูงใจ ชี้นำให้เกษตรกรค่อย ๆ ปรับทิศทางทางการผลิตไปสู่แนวทางที่รัฐต้องการซึ่งเป็นการให้เวลาในการปรับวิถีชีวิตของเกษตรกรและเป็นการเคารพ "สิทธิที่จะเลือก" ดำรงชีวิตอยู่บนวิถีทางดั้งเดิมให้มากที่สุด หรือเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเกษตรอุตสาหกรรม ภายใต้การชี้นำของผู้ประกอบธุรกิจการเกษตรกร (ในความเป็นจริง) อย่างเต็มตัว

4.2.1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกลไกการบังคับใช้กฎเกณฑ์ (sanction) ของคณะกรรมการสภาเกษตรกรฯ

ตามหลักกฎหมายปกครองได้กำหนดกลไกการบังคับตามคำสั่งซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับทั่วไป (reglement) หรือการออกกฎเกณฑ์ไว้ 3 วิธีคือ^๑

- ก. การลงโทษอาญา ซึ่งต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน
- ข. การลงโทษทางปกครอง ซึ่งมีหลายกรณี เช่น การลงโทษต่อผู้ใช้บริการสาธารณะที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจ การลงโทษทางปกครองไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอาญา จึงไม่ถือว่าเป็นการลงโทษทางอาญา

ค. การใช้กำลังบังคับ การจะนำมาตรการนี้มาใช้ได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดเจน มีกรณีที่เร่งด่วน มีความจำเป็นอย่างยิ่งหรือเกิดสถานการณ์พิเศษแท้จริง และจะกระทำตามมาตรการนี้ได้ต้องปรากฏว่า 1) ไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใด 2) คำสั่งให้ปฏิบัติได้ออกมาเพื่อใช้บังคับตามบทบัญญัติที่แน่ชัด 3) เมื่อต้องใช้บังคับกับ "เจตนาที่มีลักษณะไม่ปรารถนาดี" และ 4) การกระทำดังกล่าวไม่ก้าวล่วงความจำเป็นเกินไปกว่าเพื่อประกันการปฏิบัติตามกฎหมาย

ดังนั้น การที่คณะกรรมการเกษตรกรจะกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นใช้บังคับแก่สมาชิกจะต้องพิจารณาเลยไปถึงกลไกการบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ออกมาด้วยและโดยปกติกลไกการบังคับตาม ดังกล่าวนี้อาจจำกัดอยู่เพียงขอบเขตของกลไกการลงโทษการปกครอง

^๑ พูนศักดิ์ วัชรารวจ, นิติกรรมทางปกครองฝรั่งเศส, หน้า 303.

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติจำนวนมากของประเทศไทยที่ไม่ได้กำหนดมาตรการหรือกลไกการบังคับใช้ให้แก่องค์กรผู้ที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ ซึ่งในจำนวนนี้รวมถึงพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ด้วย และบางฉบับกำหนดให้อำนาจองค์กรสามารถกำหนดมาตรการการลงโทษทางปกครองไว้อย่างกว้างขวางซึ่งในจำนวนนี้รวมถึงพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 ที่ให้คณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมฯ มีอำนาจออกข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษสมาชิกด้วย (มาตรา 21(1))

4.2.1.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดในขอบเขตของกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับทั่วไป

การออกกฎเกณฑ์ซึ่งมีผลบังคับทั่วไป แก่สมาชิกของสภาเกษตรกรนั้น อาจมีข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับขอบพร้อมของตัวกฎเกณฑ์นั้นที่ปกติจะมีลักษณะที่แข็งกระด้าง และไม่สนับสนุนให้เกิดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตามแนวทางสู่ความมุ่งหมายที่สภาเกษตรกรต้องการ คณะกรรมการสภาเกษตรกรผู้ที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์อาจพิจารณาใช้แนวทางการออกมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจ เช่น การช่วยเหลือหรือสิทธิด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย สำหรับบางเรื่องที่เหมาะสม มาตรการจูงใจนี้ หากสมาชิกปฏิบัติตามจะได้รับผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจหรืออื่น ๆ กลับไป ขณะเดียวกัน หากไม่ปฏิบัติตาม ก็เพียงแต่จะไม่ได้รับประโยชน์ดังกล่าวนี้

แนวทางการออกมาตรการจูงใจลักษณะนี้ในประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า "Les directives" (มาตรการภายในของฝรั่งเศส) ซึ่งหมายถึงการกระทำที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจกำหนดแนวปฏิบัติ¹⁰ (ligne de conduite) หลักการที่ฝ่ายปกครองนำไปใช้ปฏิบัติ แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้ศาลปกครองฝรั่งเศสยืนยันว่า เป็นเพียงอำนาจในการกำหนดแนวทาง (Pouvoir

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 290.

de determination de directive) ของฝ่ายปกครองเท่านั้น มิใช่อำนาจออกกฎข้อบังคับทั่วไป (pouvoir reglement) ที่มีสภาพบังคับ จึงมิใช่นิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายปกครองสามารถพิจารณากำหนดแนวทางดังกล่าวโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทั่วไป (interet general) หรือลักษณะพิเศษของสถานการณ์นั้น และต้องเคารพเป้าหมายขององค์กรที่ดำเนินการทางเศรษฐกิจด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ directives จะมิใช่นิติกรรมทางปกครอง แต่หากฝ่ายปกครอง (ในที่นี้รวมถึง คณะกรรมการสภาเกษตรกร ซึ่งเป็น "คณะกรรมการทางปกครอง" ด้วย) มีคำสั่งที่มีผลบังคับตาม directives ตามมาด้วยนั้น เฉพาะคำสั่งที่ออกตามมาเท่านั้นที่จะเป็นนิติกรรมทางปกครอง¹¹

ในประเด็นสถานะทางกฎหมายของ directives นี้ directives น่าจะเป็นเพียงมาตรการหรือแนวทางจูงใจ ซึ่งก่อให้เกิดผลสนองตอบต่อผู้ปฏิบัติตาม directives นั้น ในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางประการ ซึ่งอยู่ในขอบเขตที่สภาเกษตรกรสามารถสนองตอบได้ directives จึงน่าจะมีสถานะสูงกว่าแนวทาง (Guide Line) ปกติทั่วไป เนื่องจาก directives มีผลบางประการที่ทำให้ผู้ทำตาม directives ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจบางประการที่ชัดเจนจากผู้ออก directives นั้น

ดังนั้น มาตรการที่จะทำให้สมาชิกปฏิบัติตามเพื่อการบรรลุเป้าหมายของการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติอาจอยู่ในรูปของ directives นี้บ้างก็ได้ ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับหรือการวางกฎเกณฑ์ (reglement) ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น โดยคณะกรรมการสภาเกษตรกรต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถที่สภาเกษตรกรแห่งชาติจะสนองตอบสมาชิกได้ หากสมาชิกปฏิบัติตาม directives นั้น รวมทั้งความเหมาะสมด้านอื่น ๆ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 291.

4.2.2 การกำหนดมาตรฐานและควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตร

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้แม้จะได้การบัญญัติให้สภาอุตสาหกรรมฯ และสภาหอการค้า ต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า

ก. พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมฯและพระราชบัญญัติหอการค้าฯ กำหนดอำนาจหน้าที่นี้แก่สององค์กร เนื่องจากประสงค์จะให้ทำหน้าที่ในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะอีกรูปแบบหนึ่งขององค์กรทั้งสอง เนื่องจากสินค้าที่ผลิตโดยสมาชิกขององค์กรทั้งสองส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ประชาชนต้องนำไปใช้อุปโภคบริโภคโดยตรงในขณะที่เกษตรกรสมาชิกอยู่ในฐานะผู้ผลิตสินค้าขั้นต้นที่จะต้องใช้ในกระบวนการผลิตก่อนที่จะนำไปจำหน่ายแก่ผู้บริโภค

ข. เมื่อการกำหนดหน้าที่ในเรื่องนี้มิได้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะดังกล่าวแล้ว การคุ้มครองพ่อค้าคนกลางที่จะรับซื้อสินค้าเกษตรย่อมไม่มีความจำเป็น เนื่องจากกลไกของระบบตลาดย่อมจะทำหน้าที่ตีค่าของสินค้านั้นด้วยนั่นเองอยู่แล้ว

4.2.3 การปฏิบัติภารกิจอื่นที่รัฐบาลมอบหมาย

การมอบหมายให้องค์กรใด ๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามภารกิจอื่น ๆ ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการมอบหมายมีข้อต้องพึงระมัดระวังในการกำหนดขอบเขตของภารกิจนั้น เนื่องจาก

ก. หน่วยงานผู้มอบหมายย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะติดตามควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นั้น ซึ่งย่อมทำให้เป็นการเพิ่มการควบคุมและลดความเป็นอิสระขององค์กรลดลงไป

ข. องค์กรมหาชนอิสระใด ๆ จะได้รับการจัดตั้งขึ้นด้วยมีวัตถุประสงค์เฉพาะการมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น การมอบหมายภารกิจใด ๆ ของรัฐ จึงควรเกี่ยวข้องกับภารกิจหลักที่ได้รับมอบหมายและไม่มากจนทำให้องค์กรสูญเสียเวลาไปกับเรื่องนั้นจนเกินไป

4.2.4 การเสนอนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี

การเสนอแนะนโยบายใด ๆ ต่อรัฐบาลย่อมไม่มีผลบังคับทางกฎหมายใด ๆ ให้รัฐบาลผู้รับคำเสนอแนะนั้นต้องปฏิบัติตามโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่การกระทำในลักษณะงานนโยบายของรัฐบาลนั้น เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถเสนอแนะนโยบายจึงไม่น่าจะขัดด้วยหลักกฎหมายใด ๆ และมีผลทางกฎหมายต่อรัฐบาลผู้รับคำปรึกษาเช่นเดียวกับการให้คำปรึกษานั้นเอง

4.2.5 การประกอบวิสาหกิจ

จากผลการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการประกอบวิสาหกิจในตารางที่ 8 จะเห็นว่า องค์กรมหาชนอิสระตัวอย่างล้วนแต่ไม่ประกอบวิสาหกิจด้วยตนเอง เว้นแต่สภาอุตสาหกรรมเท่านั้นที่สามารถประกอบวิสาหกิจได้ แต่ก็เพียงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสภาอุตสาหกรรมฯ ตามมาตรา 6 (ภาระหน้าที่ทั้งหมดของสภาอุตสาหกรรมฯ) ซึ่งความจริงภายใต้ขอบเขตของข้อยกเว้นดังกล่าวทำให้สภาอุตสาหกรรมฯ สามารถประกอบวิสาหกิจเข้าถือหุ้นเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมทุนกับบุคคลใด ๆ ได้มากพอสมควร

หากจะพิจารณาถึงเหตุผลที่ทำให้องค์กรเหล่านี้ถูกจำกัดโดยกฎหมายจัดตั้งหรือจำกัดตนเอง ในการประกอบธุรกิจ อาจเป็นด้วยเหตุผลดังนี้

ก. วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กร (จากตารางที่ระบุถึงข้างต้น) จะเห็นได้ว่าองค์กรเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการแก่สมาชิกในลักษณะเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสมาชิกด้านต่าง ๆ รวมทั้งการเป็นองค์กรตัวแทนในการประสานงานกับภาครัฐหรือเอกชน การให้คำปรึกษาแนะนำ ฯลฯ ซึ่งปกติจะไม่ต้องหารายได้เป็นทุนในการดำเนินงานที่มากมายนัก (แม้แต่สภาอุตสาหกรรมฯ ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบวิสาหกิจได้ กฎหมายก็มีเจตนารมณ์เพียงเพื่อให้มีทุนเพียงพอแก่การดำเนินกิจกรรมของสภาเท่านั้น ไม่ให้แสวงหารายได้จากวิสาหกิจมากจนเหลือแบ่งปันกัน) ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากการดำเนินธุรกิจ

ข. เฉพาะสำหรับสภาอุตสาหกรรมฯ และสภาหอการค้าฯ นั้น มีความเป็นมาจาก "สมาคม" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแม้กฎหมาย จะมีได้ห้ามประกอบวิสาหกิจ เพียงแต่ห้ามมิให้นำผลกำไรมาแบ่งปันกันก็ตาม แต่โดยปกติองค์กรรูปสมาคมต่าง ๆ ของพ่อค้าก็มักจะไม่ประกอบวิสาหกิจด้วย ตัวสมาคมเองทำให้เข้าใจว่าผู้ร่วมก่อตั้งองค์กรคงไม่ประสงค์จะให้องค์กรประกอบ วิสาหกิจ แม้จะแปรสภาพเป็นองค์กรใหม่แล้ว

ค. ผู้ร่างกฎหมายอาจไม่ประสงค์ให้เกิดความซ้ำซ้อนเชิง อำนาจหน้าที่หรือภารกิจภายในโครงสร้างองค์กร กล่าวคือ องค์กรเหล่านี้จะมี สมาชิกส่วนใหญ่ที่ประกอบวิสาหกิจอยู่แล้ว จึงไม่ประสงค์ให้องค์กรรวมตัวประกอบ ธุรกิจในอีก

ดังนั้น ด้วยพื้นฐานแห่งการมีวัตถุประสงค์และลักษณะและ ขอบเขตของภารกิจคล้ายคลึงกับองค์กรมหาชนอิสระตัวอย่างดังกล่าวมา สภา เกษตรกรทุกระดับจึงไม่ควรประกอบวิสาหกิจหรือหากจะประกอบก็ควรพิจารณา กำหนดวัตถุประสงค์การประกอบวิสาหกิจ เพียงเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์กรดังเช่นสภาอุตสาหกรรมเท่านั้น

4.2.6 การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

จากการศึกษาของวิสาห์ พูลศิริรัตน์¹² พบว่าแม้ระบบการเมือง จะเริ่มเข้าสู่ระบบการเมืองแบบรวมเข้า (Incorporating political system) ที่รัฐยอมรับการมีความสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ อย่างหลากหลาย โดย ให้เข้ามามีสิทธิมีเสียงในการเมืองระดับชาติจากเดิมที่มุ่งกีดกันกลุ่มมวลชนต่าง ๆ ที่ถูกกระตุ้นแล้ว ออกจากขอบเขตการเมืองระดับชาติตามระบบการเมืองแบบ

¹² วิสาห์ พูลศิริรัตน์ "บทบาทรัฐที่มีต่อเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 4-7.

กีดกัน (Exclusionary Political System) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยังพยายามจำกัดขอบเขตและรูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่รัฐต้องการและเพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐ แต่ละกลุ่มนั้นอาจมีความเข้มแข็งและระดับความสัมพันธ์กับรัฐที่แตกต่างกันตามแนวคิด Subordinate Corporatism องค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่มีบทบาทในการตัดสินใจแต่จะเป็นเพียงองค์การที่ปรึกษาของรัฐเท่านั้น แม้แต่องค์กรของภาคเอกชนที่ถือว่ามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐสูงเช่น กรอ. เป็นต้น

4.2.7 ส่งเสริมสวัสดิการชุมชนและพัฒนาชนบท

แม้ตามตารางเปรียบเทียบ อำนาจหน้าที่นี้จะไม่ได้รับการกำหนดสำหรับสภาอุตสาหกรรมฯ สภาหอการค้าฯ และสภาองค์การลูกจ้างฯ ก็ตาม แต่เป็นด้วยสภาพขององค์กรไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชนและชนบท แต่หากพิจารณาองค์การที่มีชาวชนบทเป็นสมาชิกพื้นฐาน เช่น สมาคมเกษตรกรของไต้หวันสหพันธ์เกษตรกรแห่งออสเตรเลียและสมาคมการเกษตรของญี่ปุ่นล้วนแต่ได้รับการกำหนดให้ทำภารกิจนี้อย่างชัดเจน แต่สำหรับสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรนั้น แม้กฎหมายจัดตั้งจะมีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านนี้ไว้ แต่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของเกษตรกร สมาชิกย่อมเป็นเป้าหมายในที่สุดขององค์กรทั้งสองอยู่แล้ว (องค์กรที่ยกมาแม้ไม่ใช่องค์กรมหาชนอิสระ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ แต่เห็นว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้สามารถดำเนินการได้ไม่ว่าเป็นองค์กรมหาชนหรือเอกชน)

ฉะนั้น การกำหนดให้สภาเกษตรกรในทุกระดับอำนาจหน้าที่นี้ด้วย ย่อมจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรและน่าจะเป็นสิ่งที่ทำให้เกษตรกรเห็นความสำคัญสำคัญทางสภาเกษตรกรและยินดีเข้าเป็นสมาชิกยิ่งขึ้น และเป็นกลวิธีที่องค์กรการรวมตัวด้านการเกษตรในต่างประเทศ เช่น ใน

เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก นำมาใช้ได้อย่างได้ผล¹⁴ (แนวคิดของนายยุกติ
สาริกะภูติ)

อย่างไรก็ตามข้อพึงระวังคือขอบเขตของการส่งเสริมสวัสดิการ
ชุมชน และพัฒนาชนบทมีขอบเขตกว้างขวาง และมีหน่วยงานรัฐเกี่ยวข้องเป็น
จำนวนมาก จึงต้องพึงระวังมิให้เกิดการมอบหมายจนขาดอิสระดังกล่าวไว้ใน
ข้อ 4.1.3

4.2.8 การจำแนกอำนาจหน้าที่สำหรับภาาเกษตรกรต่างระดับกัน

หากพิจารณาตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารแล้วบุคคล
หรือองค์กรหลาย ๆ คน หรือหลาย ๆ องค์กร ภายใต้สายการบังคับบัญชา
(Chain of Command) ใหญ่เดียวกัน จะมีสายการบังคับบัญชาและช่วงการบังคับ
บัญชา (Span of Control) ซึ่งมีขอบเขตแตกต่างกันภายในสายเดียวกัน
นอกจากนี้การมีองค์กรย่อย ๆ ประกอบอยู่ในลักษณะเป็นสมาชิกขององค์กรใหญ่
นอกจากจะทำให้มีลักษณะของสายการบังคับบัญชาและช่วงการบังคับบัญชาเป็น
ดังกล่าวมาแล้ว ลักษณะของภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรแต่ละองค์กร
เหล่านั้นยังอาจจะแตกต่างกันไปด้วย

ดังนั้น หากพิจารณาจัดองค์กรสภาเกษตรกรออกเป็นองค์กร
ใหญ่หรือองค์กรสูงสุด (สภาการเกษตรกรแห่งชาติ) และมีองค์กรย่อยลงมาเป็น
สมาชิกตามลำดับ (สภาเกษตรกรจังหวัด สภาเกษตรกรอำเภอ สภาเกษตรกร
ตำบล เป็นต้น) ซึ่งองค์กรเหล่านี้ต้องอยู่ภายในสายการบังคับบัญชาระหว่าง
องค์กรสายเดียวกัน และถูกจัดให้เป็นคณะกรรมการต่างประเภทกันตามลำดับ
ความสำคัญองค์กรเหล่านี้ย่อมจะต้องมีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ซึ่ง
การที่สภาเกษตรกรแต่ละระดับจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้างนั้น จะต้องพิจารณา

¹⁴ สัมภาษณ์นายยุกติ สาริกะภูติ, อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร,
15 กุมภาพันธ์ 2539.

ประกอบกับผลการจำแนกหรือจัดระดับองค์กรภายในสภาเกษตรกรแห่งชาติ และผลการพิจารณากำหนดประเภทขององค์กรสภาเกษตรกรแต่ละระดับนั้น ๆ ว่าเป็นคณะกรรมการประเภทใด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจำแนกหรือจัดระดับองค์กรภายในโครงสร้างใหญ่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นการวิเคราะห์ในหัวข้อต่อไปผู้วิจัยจึงจะวิเคราะห์เพื่อจัดประเภทคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นหลักก่อน ส่วนสภาเกษตรกรระดับรองซึ่งเป็นสมาชิกจะวิเคราะห์ประเภทคณะกรรมการและการกำหนดอำนาจหน้าที่เพียงในหลักการกว้าง ๆ เท่านั้น

4.1.3.1 การจัดประเภทและจำแนกอำนาจหน้าที่เฉพาะสำหรับสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทว่าด้วยการจำแนกประเภทคณะกรรมการแล้วว่า องค์กรคณะกรรมการหนึ่ง ๆ อาจมีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลาย ๆ ประเภทรวมอยู่ในองค์กรเดียว เช่น หากจัดเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาก็อาจมีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารรวมอยู่ในองค์กรเดียวกันได้

จากการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติที่ผ่านมาพบว่า องค์กรนี้ได้รวมอำนาจหน้าที่หลากหลายไว้ในองค์กรเดียวกัน อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ในบรรดาอำนาจหน้าที่เหล่านั้น หลายอำนาจหน้าที่ เช่น อำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์การให้คำแนะนำปรึกษาแก่สมาชิก การเป็นตัวแทนประสานประโยชน์กับองค์กรภายนอก การสนับสนุนสมาชิกด้านต่าง ๆ การปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐมอบหมาย ฯลฯ มักจะถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อยู่เป็นปกติ ในขณะที่อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษามาตรการทางการเกษตรเพื่อใช้ในการป้องกันแก้ไขปัญหาเกษตรกรรม รวมทั้งเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาลนั้น จะมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ที่มุ่งหมายจะกำหนดเป็นพิเศษแก่สภาเกษตรกรแห่งชาติ (การให้คำปรึกษา

กับการเสนอแนะนโยบายมีความใกล้เคียงกันมาก การเสนอแนะนโยบายบางครั้งถูกจัดเป็นการให้คำปรึกษาอย่างหนึ่ง) ขณะเดียวกับองค์กรมหาชนอิสระ ตัวอย่างคือ สภาอุตสาหกรรมฯ และสภาหอการค้าฯ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่นี้เป็นหลักเช่นกัน

นอกจากนี้ หากพิจารณาประกอบกับวัตถุประสงค์การตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรต่อรองผลประโยชน์ระหว่างภาคเศรษฐกิจ และในระดับนโยบายรัฐบาล ซึ่งภาคธุรกิจมี 2 องค์กรดังกล่าวเป็นตัวแทนหลักอยู่แล้ว ยิ่งทำให้เห็นว่า สภาเกษตรกรแห่งชาติมีลักษณะเป็น "คณะกรรมการที่ปรึกษา" ของรัฐบาลที่มีภารกิจในการให้คำปรึกษาและเสนอแนะนโยบายแก่รัฐบาล เป็นหลักและขณะเดียวกันก็มีลักษณะอำนาจหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการบริหารสำหรับบริหารองค์กรสภาเกษตรกรของตนเองด้วย

4.1.3.2 การจัดประเภทและจำแนกอำนาจหน้าที่

สำหรับสภาเกษตรกรระดับอื่น

ในกรณีที่ได้จัดให้มีสภาเกษตรกรระดับย่อยลงไปอยู่ภายใต้โครงสร้างใหญ่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติแล้ว ตามหลักการจัดสายการบังคับบัญชา และช่วงการบังคับบัญชานั้นสถาบันเกษตรกรระดับย่อยลงไปถูกจัดให้เป็นองค์กรคณะกรรมการที่มีระดับความสำคัญรองลงไปตามลำดับ ซึ่งตามหลักการจัดองค์กรและบริหารนั้น กำหนดให้ประเภทคณะกรรมการมีระดับความสำคัญจากมากไปหาน้อย ดังนี้

- คณะกรรมการนโยบาย (หมายถึง กำหนดนโยบายเสนอต่อรัฐบาล)
- คณะกรรมการที่ปรึกษา
- คณะกรรมการบริหาร และ
- คณะกรรมการปฏิบัติการ

ดังนั้น ตามหลักข้างต้นสภาเกษตรกรระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ย่อมอยู่ในข่ายที่จะถูกพิจารณาให้เป็นได้เพียงแต่คณะกรรมการ บริหารและคณะกรรมการปฏิบัติการเท่านั้น ซึ่งจะต้องลดหลั่นตามลำดับ เช่น สภาเกษตรกรระดับจังหวัด อาจเป็นได้ทั้งคณะกรรมการปฏิบัติการ (ตามนโยบาย ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ) หรือคณะกรรมการบริหาร แต่หากพิจารณาถึงการ ต้องปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติของสภาเกษตรกร ระดับรองลงมาแล้วจะเห็นว่า สภาเกษตรกรระดับรองลงมาน่าจะเป็น คณะกรรมการบริหาร

4.3 โครงสร้างองค์กร

การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรนี้ ผู้วิจัยจะนำรูปแบบองค์กรเอกชน คือ สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และสมาคมเกษตรกรของไต้หวัน (ซึ่งเป็นสหกรณ์การเกษตรแบบเอนกประสงค์อีกแบบหนึ่ง) มาพิจารณาวิเคราะห์กับ องค์กรมหาชนอิสระตัวอย่างและรูปแบบสภาเกษตรกรแห่งชาติที่มีการนำเสนอ โดยไม่ติดด้วยข้อจำกัดของรากฐานทฤษฎีเกี่ยวกับประเภทองค์กรดังเช่นการ วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ เนื่องจากทั้งสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรต่างก็ เป็นสถาบันเกษตรกรที่อาจได้รับการจัดให้เป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรฯ และ ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดองค์กรด้านโครงสร้างขององค์กรเอกชนและองค์กรมหาชน อาจเทียบเคียงกันได้

4.3.1 ระดับองค์กร

การจะกำหนดว่าสภาเกษตรกรควรมีกี่ระดับและมีในระดับ ใดบ้าง รวมทั้งมีความสัมพันธ์กันระหว่างสภาฯ แต่ละระดับอย่างไร ขึ้นอยู่กับ หลักการดังต่อไปนี้

ก. หลักความทั่วถึงและเท่าเทียมกันของเกษตรกรในการ ได้รับบริการสาธารณะจากสภาเกษตรกร

ตามหลักกฎหมายปกครองนั้น การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกิจการที่อยู่ภายใต้ความอำนวยการหรือควบคุมของฝ่ายปกครอง
- 2) มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
- 3) การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ
- 4) ต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจ สม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก (หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ)
- 5) เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน¹⁵ (ในทางกลับกันหลักความเสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ หมายถึง ความเสมอภาคในภาระหน้าที่ของเอกชนต่อบริการสาธารณะด้วย)

ภายใต้หลักความเสมอภาคในการรับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่า การจัดระดับองค์กรสภาเกษตรกรจะต้องคำนึงถึงความครอบคลุมและจัดให้องค์กรมีความใกล้ชิดกับเกษตรกรเพียงพอที่เกษตรกรจะเข้ามาติดต่อรับประโยชน์และปฏิบัติภาระหน้าที่ใด ๆ ที่มีต่อองค์กร เช่น การเดินทางมาชำระค่าธรรมเนียม การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนกรรมการ การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหรือพนักงาน ฯลฯ ดังนั้นสภาเกษตรกรในระดับพื้นฐานต้องไม่มีขอบเขตหรือแดนกิจกรรมที่กว้างขวางเกินไป ในกรณีที่จัดให้สภาเกษตรกรมีระดับต่าง ๆ โดยอิงรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralisation) ที่ประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ

¹⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายหลักกฎหมายปกครอง, หน้า 126-132.

และหมู่บ้าน) สภาเกษตรกรระดับพื้นฐานที่สุดนั้นหากมีแผนกิจกรรมถึงระดับจังหวัด อาจทำให้มีอาณาเขตกว้างขวางเกินไป และหากมีพื้นที่เล็กถึงระดับหมู่บ้านแม้จะ ใกล้ชิดและอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรแต่อาจให้เกิดความ ข้ำซ้อน และ สูญเสียค่าใช้จ่าย ในการบริหารจัดการเกินไป

ข. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ของ การประสานงานระหว่างองค์กรแต่ละระดับและระดับเดียวกันและการควบคุม บังคับบัญชา

นอกเหนือจากสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กร สูงสุดแล้ว สภาเกษตรกรระดับต่ำกว่าลงไปจะต้องมีความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่ง (กับสภาเกษตรกรสมาชิกของตนเอง) และแนวนอน (กับองค์กรระดับเดียวกัน ในเขตอื่น) อยู่เสมอการจัดระดับองค์กรจะต้องคำนึงถึงปัญหาและอุปสรรคใน การประสานงานระหว่างองค์กรเหล่านี้

สำหรับการพิจารณาตามหลักการควบคุมบังคับบัญชาโดย องค์กรสภาเกษตรกรระดับสูงต่อสภาเกษตรกรระดับล่างลงมานั้น การมีสาย การบังคับบัญชาที่ยาวเกินไปอาจมีผลต่อประสิทธิภาพการควบคุมบังคับบัญชาได้

ค. ลักษณะของระบบการได้มาซึ่งผู้แทนเกษตรกร

ขอบเขตการให้บริการและความรับผิดชอบของสภา เกษตรกรหนึ่ง ๆ มีความสัมพันธ์กับปัญหาการจัดระบบการได้มาซึ่งผู้แทนเกษตรกร โดยเฉพาะระบบการเลือกตั้ง เพราะความกว้างหรือแคบของเขตพื้นที่รับผิดชอบ ย่อมเกี่ยวข้องโดยตรงกับระดับความยุ่งยาก จำนวนค่าใช้จ่าย และความมี ประสิทธิภาพของการเลือกตั้งด้วย

จากการศึกษาองค์กรตัวอย่างด้านการเกษตร และข้อ เสนอของฝ่ายที่เสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรทั้ง 3 ฝ่าย พบว่า ทุกฝ่ายหรือองค์กร ต่างกำหนดหรือเสนอให้กำหนดระดับองค์กรโดยอิงระบบการจัดระเบียบบริหาร ราชการดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ คือองค์กรที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร มีองค์กร 3 ระดับคือ ระดับอำเภอ จังหวัด และระดับชาติ (ชุมชนสหกรณ์การ

เกษตรระดับชาติ) และกลุ่มเกษตรกรมีองค์กร 5 ระดับคือ ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และประเทศ (คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับชาติ) ส่วนองค์กรสมาคมเกษตรกรของไต้หวันในทางปฏิบัติมีเพียง 3 ระดับ คือ ระดับอำเภอ (Township) จังหวัด (County/City) และระดับมณฑล (Province) (ส่วนระดับชาติหรือ National Farmers' Association ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้นแม้กฎหมายจะกำหนดให้มี) ซึ่งสอดคล้องกับการจัดระดับสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทย ส่วนข้อเสนอของฝ่ายที่เสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรทั้งสามนั้นต่างเห็นว่า ควรมีสภาเกษตรกร 4 ระดับ ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ

การที่ประกาศไต้หวันจัดระดับสมาคมเกษตรกรระดับล่างสุดที่ระดับอำเภอนั้น เนื่องจากเป็นประเทศเล็ก พื้นที่เขตการปกครองระดับอำเภอมีน้อยกว่าขนาดพื้นที่อำเภอของไทยมาก นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มเกษตรกรย่อย (Small Agricultural Units) อยู่ในหมู่บ้านต่าง ๆ อยู่ด้วย ซึ่งหมายถึง การให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรในระดับรากฐานหรือย่อยลงไปอีก (เช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตรของไทย) ดังนั้น การมีองค์กร 4 ระดับ คือ สภาเกษตรกรระดับ ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศนั้น ทำให้องค์กรสภาเกษตรกรระดับพื้นฐานที่สุดคือสภาเกษตรกรตำบลสามารถให้บริการสาธารณะแก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง และเกษตรกรมีความใกล้ชิดพอที่จะควบคุมตรวจสอบและมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของสภาฯระดับพื้นฐานได้ดังกล่าว ทั้งยังคล้องกับแนวทางการคืนอำนาจการปกครองตนเองให้ประชาชนระดับตำบลได้ปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2534 ด้วย ซึ่งจะสนับสนุนการเรียนรู้การใช้สิทธิหน้าที่ของเกษตรกรต่อการดำเนินงานของสภาเกษตรกรตำบลได้เป็นอย่างดี

4.3.2 ความหมายและขอบเขตของคำว่า "เกษตรกร" ในกฎหมายจัดตั้ง

ความหมายและขอบเขตของคำว่า "เกษตรกร" ในบทนิยามศัพท์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิ และเสรีภาพของเกษตรกรทั่วประเทศเพราะหมายถึงการกำหนดตัวบุคคลซึ่งจะถูกใช้บังคับโดยตรงด้วยกฎหมายจัดตั้ง และเป็นบุคคลซึ่งเป็นรากฐานขององค์กรและเป็นเป้าหมายของการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการกำหนดนิยามศัพท์อย่างมาก

ในการพิจารณากำหนดนิยามคำว่า "เกษตรกร" นี้ จำต้องพิจารณาหลักกฎหมายและข้อเท็จจริงบางประการ ประกอบกับแนวทางการกำหนดนิยามคำเดียวกันนี้ในกฎหมายการเกษตรกรของไทย รวมทั้งแนวทางการกำหนดองค์กรตัวอย่างและข้อเสนอต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.3.2.1 หลักกฎหมายและข้อเท็จจริงทางสังคม

ก. หลักความเท่าเทียมและทั่วถึงของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหากพิจารณาร่วมกับหลักความเสมอภาค (equality) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 25 ที่บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน" แล้วย่อมผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ (ในฐานะผู้ตรากฎหมาย) และสภาเกษตรกรฯ (ในฐานะองค์กรฝ่ายปกครองผู้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะ) จะต้องกำหนดขอบเขตการให้บริการแก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงว่า เกษตรกรเหล่านั้นจะอยู่ในฐานะเกษตรกรอิสระ (independent) หรือสังกัดสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่ หรือสังกัดกลุ่มซึ่งจัดตั้งโดยหน่วยงานบางแห่ง เช่น เกษตรกรในกลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก็ตาม เนื่องจากเกษตรกรทุกคนต่างมี "สาระสำคัญ" ในความเป็น "เกษตรกร" อย่างเท่าเทียมกัน จึงควรได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายนิติบัญญัติผู้ร่างกฎหมายและสถาบันเกษตรกรผู้จัดทำบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน

ข. หลักสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

หลักกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือสำคัญทางกฎหมายที่รัฐให้กับเอกชนทุกคนภายใต้ระบบเศรษฐกิจ เสรีนิยม และรัฐต้องให้ความเคารพไม่ละเมิดต่อสิทธินี้ภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal state) เว้นแต่จะมีเหตุผลสำคัญและจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และมีกฎหมายให้อำนาจเช่นนั้น

คำว่า "สิทธิ" และ "เสรีภาพ" แม้ปกติจะได้รับการใช้ควบคู่กันเสมอ แต่มีความแตกต่างกันบางประการคือ "สิทธิ" หมายถึง "อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายให้การรับรองหรือคุ้มครองให้"¹⁶ หรือ "อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่กระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น" ส่วน "เสรีภาพ" นั้น หมายถึง "ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น" หรือ "ภาวะที่ปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง" หรือ "อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination)¹⁷ ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพจึงมีส่วนแตกต่างกันที่ "สิทธิ" นั้นเป็นอำนาจของบุคคลที่ใช้ในการสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ในการเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในขณะที่ "เสรีภาพ" เป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ก็ตามความประสงค์¹⁸

อาชีพเกษตรกรรมนั้นเป็นอาชีพที่ดำรงคู่สังคมมนุษย์มาแต่ดึกดำบรรพ์ โดยเฉพาะสังคมไทย อาชีพเกษตรกรรมของชาวชนบทไทยจึงไม่เพียงแต่เป็นอาชีพเพื่อการดำรงอยู่ของชีวิตเท่านั้น หากแต่หมายถึง วิถีชีวิตทั้งมวลของเกษตรกรเหล่านี้ สิทธิที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างไร จะผลิต

¹⁶ นพนิธิ สุริยะและวิสาร พันธนะ, สิทธิและการกระทำ "เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป หน่วยที่ 18 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2531) หน้า 178.

¹⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 21.

¹⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 22.

อะไร ปริมาณเท่าใด หรือจะขายให้ใครล้วนเป็นสิทธิที่ต้องได้รับการเคารพ ขณะเดียวกันก็เป็นเสรีภาพที่จะทำหรือไม่ทำตามนั้น และบุคคลอื่นรวมทั้งรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพต่อเสรีภาพนี้ การจะจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพในด้านใด ๆ หรือทำให้เกษตรกรยินยอมสละเสรีภาพในการนี้ย่อมเกิดได้โดยกฎหมายตามลักษณะความเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Right) และความยินยอมจำกัดเองด้วยการทำสัญญาหรือยินยอมภายใต้กฎเกณฑ์แห่งการสมาคมอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอิสระ

ค. หลักเสรีภาพในการสมาคม¹⁰

โดยความหมายและสาระสำคัญของเสรีภาพ

ดังกล่าวมาในข้อ ข. ทำให้สามารถพิจารณาเสรีภาพในการสมาคมได้ 3 แง่มุมคือ

1) เกษตรกรทุกคนควรมีสิทธิเข้าร่วมในสภา

เกษตรกรฯ

2) ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรทุกคนย่อมสามารถปฏิเสธการเข้าร่วมในสภาเกษตรกรได้โดยอิสระ รวมทั้งสามารถถอนตนเองออกจากองค์กรนี้โดยสมัครใจใด ๆ ของสภาเกษตรกรฯ

3) เกษตรกรคนใดที่ไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ย่อมจะต้องได้รับกับเคารพในสิทธิเสรีภาพ โดยการไม่ต้องได้รับผลร้ายจากการดำเนินมาตรการใด ๆ ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ง. สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ

เกษตรกรกรม

ดังเดิมนั้น สังกมเกษตรกรกรมของไทยมีลักษณะการประกอบอาชีพแบบเชิงเดี่ยว คือ ประกอบอาชีพเกษตรกรเพียงอย่างเดียว ต่อมาเมื่อระบบเศรษฐกิจได้พัฒนาเข้าสู่ระบบตลาดมากขึ้นเรื่อย ๆ สังกมเกษตรกรไทยเริ่มมีผู้ประกอบอาชีพแบบเชิงซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ เกษตรกรหนึ่งครอบครัว

¹⁰ โบรคคูเซิงอรรถที่ 6, หน้า 216.

อาจมีสมาชิกเป็นคณงานในโรงงานอุตสาหกรรม บริษัท ห้างร้าน ค้าขาย รับจ้าง
 อย่างอื่น รวมทั้งเป็นข้าราชการ ควบคู่ไปกับการประกอบอาชีพดั้งเดิมคือเกษตร
 กรรม (Part-time Farmer) และในจำนวนนี้ส่วนมากจะมีรายได้จากอาชีพอื่น
 สูงกว่ารายได้จากอาชีพเกษตรกรรม การพิจารณากำหนดนิยาม "เกษตรกร"
 ต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงนี้ด้วยว่า หากมีอาชีพอื่นด้วยแล้ว ควรมีหลักเกณฑ์
 อื่นใดหรือไม่ที่จะสามารถนำมาใช้ในการกำหนดเพื่อให้ได้มาซึ่งเกษตรกรที่ควรได้
 รับบริการสาธารณะจากการเข้าเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรฯ

จ. สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแอบแฝงหาผลประโยชน์ โดยอาศัยฐานะ "เกษตรกร"

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลายครั้งที่มีบุคคลที่ไม่
 น่าจะอยู่ในข่ายของการเป็นเกษตรกรที่พึงได้รับผลประโยชน์จากการจัดทำบริการ
 สาธารณะ เพื่อเกษตรกรผู้ยากจนหาทางได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวนั้น โดยร่วม
 มือกับผู้มีอำนาจรัฐใช้ช่องทางการจำกัดความคำว่า "เกษตรกร" ภายใต้อำนาจ
 บางฉบับดั่งที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ทำให้พึงต้องพิจารณาสถานการณ์แสวงหาผลประโยชน์
 โดยมีขอบข่ายของประกอบพิจารณาด้วย

4.3.2.2 แนวทางการกำหนดนิยามตามกฎหมายการ
 เกษตรของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการกำหนดนิยามศัพท์ คำว่า
 "เกษตรกร" ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ และประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งมีฐานะเทียบ
 เท่าพระราชบัญญัติ (ปว.141) แล้ว พบข้อสังเกตบางประการดังนี้

ก. วิธีการกำหนดนิยาม มี 2 ลักษณะ คือ 1) ด้วย
 การนิยามความหมายของคำว่า "เกษตรกร" และ "เกษตรกรกรรม" แล้วตีความ
 ประกอบกัน โดยคำว่า "เกษตรกรกรรม" จะระบุชนิดของอาชีพเกษตรกรรมไว้
 จำนวนหนึ่ง แล้วให้รัฐมนตรีออกประกาศหรือกฎกระทรวงกำหนดชนิดอาชีพ
 เกษตรกรรมอื่นเพิ่มเติมในภายหลัง พระราชบัญญัติที่กำหนดนิยามในแนวทางนี้
 เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เป็นต้น และ 2) กำหนดนิยาม

ว่า อาชีพ "เกษตรกรรม" หมายถึง อาชีพเกษตรกรรมใดบ้างทั้งหมด แนวทางตามข้อนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

ข. กฎหมายบางฉบับได้กำหนด "ปริมาณของรายได้" เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณาว่า ใครคือ "เกษตรกร" ภายใต้กฎหมายนั้นบ้าง เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 41 ได้กำหนดคุณสมบัติสมาชิกไว้ว่า "สมาชิกกลุ่มเกษตรต้องมี "รายได้หลัก" จากอาชีพเกษตรกรรมไว้ด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ได้รับการนำไปบัญญัติไว้ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติที่เสนอโดยคณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งประเทศไทย โดยเพิ่มเติมคำว่า "... และมีรายได้หลักจากอาชีพการเกษตร" ด้วย

จากการศึกษาขององค์กรตัวอย่างพบว่า บางองค์กรตัวอย่างบางองค์กรได้ขยายขอบเขตของสมาชิกพื้นฐานออกไปอย่างกว้างขวาง รวมถึงบุคคลซึ่งไม่ใช่ผู้ประกอบการอาชีพประเภทเดียวกับสมาชิกโดยทั่วไป หากแต่มีความเกี่ยวข้องบางประการ เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้กำหนดให้สมาชิกสมทบของสภาฯอาจเป็นผู้มีผลงานทางวิชาการ หรือ เทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมทำนองเดียวกับสมาคมเกษตรแห่งประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดให้สมาชิกสามัญ มี 2 ประเภท คือ (1) เป็นเกษตรกรประเภท นับแต่เจ้าของฟาร์ม เกษตรกรผู้เช่า เกษตรกรรับจ้าง และลูกจ้างในฟาร์มหรือทุ่งเลี้ยงสัตว์ กับ (2) บุคคลผู้ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาด้านเกษตรกรรม หรือผู้เคยมีบทบาทความดีพิเศษเกี่ยวกับเกษตรกรรมมาแล้วสามารถเป็นสมาชิกสามัญของสมาชิกสามัญของสมาคมฯได้ ซึ่งการจัดให้บุคคลประเภทที่สองนี้เป็นสมาชิกสามัญด้วย เท่ากับยอมรับในสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกับเกษตรกรโดยแท้จริง ส่วนองค์กรตัวอย่างอื่น ๆ ไม่มีลักษณะการกำหนดสมาชิกพื้นฐานผิดไปจากการกรณีทั่วไปแต่อย่างใด ตามร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรฯทั้งฉบับของคณะนายสงสุข กัคเกษม และคณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งประเทศไทย ต่างมีแนวทางการกำหนดนิยามให้ครอบคลุมเกษตรกรทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะอิสระหรือร่วมอยู่ในสถาบันเกษตรกร คือ มาตรา 4 ของร่างฯของคณะนายสงสุข

ภาคเกษม กำหนดให้ "เกษตรกร" หมายความว่า "ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรม และให้หมายความถึง กลุ่มเกษตรกรตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 สหกรณ์การเกษตร และชุมนุมสหกรณ์ ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ แล้วไปกำหนดนิยามคำว่า "เกษตรกรรม" ไว้อีกบรรทัดหนึ่ง ส่วนร่างของคณะกรรมการประสานงานฯ นั้น มาตรา 4 กำหนดให้ "เกษตรกร" ผู้ประกอบเกษตรกรรมเป็นหลักและมีรายได้หลักจากอาชีพการเกษตร ซึ่งเป็น การนำแนวคิดเรื่องรายได้จากอาชีพเกษตรกรรมมาเป็นสิ่งกำหนดคุณสมบัติ ของเกษตรกรสมาชิก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทนิยามความหมายของคำว่า "เกษตรกร" ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองคล้ายดังจะเปิดกว้างให้เกษตรกรทุกคน ไม่ว่าจะมีส่วนสภาพเป็นอิสระหรือสังกัดสถาบันเกษตรกร สามารถเข้าเป็นสมาชิก สภาเกษตรกรฯ ได้ แต่บทสรุปนี้ยังเฝ้าสงสัยอยู่ ในกรณีที่บทบัญญัติว่าด้วยการจัดระบบ ที่มาของผู้แทนเกษตรกร โดยหากให้เกษตรกรระดับพื้นฐานที่สุดต้องจัดตั้งกลุ่มขึ้นมา เพื่อจะสามารถเลือกตัวแทนขึ้นเป็นกรรมการสภาเกษตรกรระดับพื้นฐานนั้น จะมี ผลให้ได้เกษตรกรในความเป็นจริงหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์โดย ละเอียดต่อไปนี้

จากข้อพิจารณาดังกล่าวมา จะเห็นว่าการกำหนด นิยามความหมายของคำว่า "เกษตรกร" ให้มีความสัมพันธ์กับระบบการได้มาของ ผู้แทนเกษตรกร การให้บริการสาธารณะต่อสมาชิก และการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบภายในองค์กร มีหลักการดังนี้

(1) มีลักษณะการไม่บังคับเกษตรกร มีเสรีที่จะเข้า เป็นสมาชิกหรือไม่ก็ได้

(2) มีลักษณะเปิดกว้างให้ทั้งเกษตรกรอิสระ และ เกษตรกรสังกัดกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรใด ๆ สามารถเข้าเป็นสมาชิกและรับ บริการสาธารณะจากสภาเกษตรกรฯ ได้ การเปิดกว้างนี้ต้องเปิดกว้างอย่างแท้จริง กล่าวคือ ต้องไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ในทางปฏิบัติ

(3) การกำหนดให้บุคคลซึ่งมิใช่เกษตรกรโดยตรง เช่น ผู้มีผลงานวิชาการดำเนินการเกษตร เป็นต้น อยู่ในความหมายของ "เกษตรกร" โดยตรงอาจขัดต่อเป้าหมายหลักในการให้บริการสาธารณะแก่เกษตรกร ทางออกในเรื่องนี้อาจโดยกำหนดให้มีโอกาสสมัครเป็นสมาชิกสมทบหรือวิสามัญต่างหาก ซึ่งจะทำให้มีสิทธิหน้าที่แตกต่างกันกับสมาชิกสามัญ

(4) การนำเงื่อนไข "รายได้" ไม่ว่าจะโดยใช่คำว่า "รายได้หลัก" หรือ กำหนด "ตัวเลขที่แน่นอนของรายได้" มาเป็นเกณฑ์การจำกัดการเข้าร่วมของบุคคลซึ่งอาจมีอาชีพเกษตรกรรมบางส่วน และมีรายได้หลักจากอาชีพอื่น มากกว่าอาชีพเกษตรกรรมเนื่องจากสภาพความเป็นจริงปัจจุบัน คราวเรือนเกษตรกรในชนบท จำนวนมากมีรายได้จากอาชีพรับจ้างของสมาชิกครอบครัวในภาคเศรษฐกิจอื่น มากกว่ารายได้จากอาชีพเกษตรกรรมต้องพิจารณาให้รอบคอบ เนื่องจากสภาพความเป็นจริงปัจจุบัน คราวเรือนเกษตรกรในชนบท จำนวนมากมีรายได้จากอาชีพรับจ้างของสมาชิกครอบครัวในภาคเศรษฐกิจอื่น มากกว่ารายได้จากอาชีพเกษตรกรรมหรือเป็นข้าราชการหลายเท่า เช่น ครู แพทย์ประจำตำบล เป็นต้น บุคคลเหล่านี้จำนวนมากมาจากครอบครัวที่มีพื้นฐานจากเกษตรกรรม และประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งยังมีฐานะเป็นผู้นำในทางความคิดแก่ชุมชนอีกด้วย ซึ่งบทบาทและผลประโยชน์ของคนเหล่านี้จึงไม่น่าขัดผลประโยชน์ (conflict of Interest) ของเกษตรกร และสภาเกษตรกร ต่างจากพ่อค้าสินค้าเกษตรหรือเอกชนผู้ประกอบการเกษตร ที่มีความขัดแย้งของผลประโยชน์กับเกษตรกรและสภาเกษตรกร ดังนั้น การจำกัดเฉพาะโดยมุ่งตรงไปยังบุคคลกลุ่มหลังนี้ด้วยการระบุถึง "กิจกรรม" อาชีพที่ประกอบดังกล่าว จึงอาจเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อกันผู้มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับเกษตรกรเพื่อสภาเกษตรกรออกไปได้

4.3.3 คุณสมบัตินៃกรรมการ²⁰

4.3.3.1 หลักการกำหนดคุณสมบัตินៃกรรมการ

คุณสมบัตินៃกรรมการเป็นลิ่งสำคัญต่อประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการและความสำเร็จขององค์การ หากหลักการจัดองค์การทางปกครองแล้วคุณสมบัตินៃกรรมการว่าควรมีอย่างไรบ้างนั้น ย่อมขึ้นกับอำนาจหน้าที่หรือบทบาทของกรรมการเป็นลิ่งสำคัญ และกรรมการที่ำหน้าที่ในคณะกรรมการต่างประเภทย่อมมีระดับของคุณสมบัติที่สูง-ต่ำแตกต่างกัน ตามระดับความสำคัญองบทบาทและคุณสมบัตินៃคณะกรรมการนั้น ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วระดับความสำคัญในบทบาทและคุณสมบัตินៃคณะกรรมการจะเรียงลำดับจากสูงลงไปต่ำ ดังนี้

- 1) คณะกรรมการนโยบาย
- 2) คณะกรรมการที่ปรึกษา
- 3) คณะกรรมการบริหาร
- 4) คณะกรรมการปฏิบัติการ

อย่างไรก็ตาม ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ปกติคณะกรรมการต่าง ๆ มักจะมีอำนาจหน้าที่หลาย ๆ ด้านในเวลาเดียวกัน เช่น คณะกรรมการนโยบาย อาจำหน้าที่ทางบริหารองค์การด้วย เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวนี้ การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ด้านหลักที่มีอยู่เป็นลิ่งสำคัญ

ดังนั้น ในกรณีของคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็ำหน้าที่เสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาำการบริหารและกำหนดนโยบายสำหรับองค์กรสภาเกษตรกรแห่งชาติเองด้วย จึงต้องพิจารณำหนดคุณสมบัตินៃพื้นฐานของการมีอำนาจหน้าที่

²⁰ หมายถึงผู้แทนสมาชิกที่ได้มาตามระบบการได้มา

ปรึกษาเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ คุณสมบัติของกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ จึงต้อง สู่พอสมควรให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ และเมื่อสภาเกษตรกรแบ่งออกเป็น 4 ระดับ แต่ละระดับหากมีอำนาจหน้าที่หรือบทบาทแตกต่างกัน คุณสมบัติของ กรรมการก็จะต้องแตกต่างกันด้วย

4.3.3.2 การกำหนดคุณสมบัติตามแนวทางของฝ่ายเสนอ จัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติของ ทั้งสองฝ่าย และข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น มิได้ระบุถึงการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสภาเกษตรกรในทุกระดับไว้เลย

4.3.3.3 แนวทางในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ สภาเกษตรกรระดับต่าง ๆ

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ สามารถกำหนด คุณสมบัติทั้งด้านการศึกษาและประสบการณ์ของผู้สมัครเป็นกรรมการสภาเกษตรกร ไว้โดยให้คุณสมบัติกรรมการของสภาเกษตรกรระดับสูงกว่ามีคุณสมบัติดังกล่าวที่ สูงกว่าคุณสมบัติของกรรมการในสภาระดับล่างลงมา สภาเกษตรกรระดับล่าง ทั้งนี้ เนื่องจาก

ก. ในระดับสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น คณะกรรมการ ของสภาจะต้องทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษาและผู้เสนอแนะนโยบาย ขณะเดียวกัน ก็เป็นผู้กำหนดนโยบายแก่การดำเนินงานของสภาเกษตรกรทุกระดับด้วย ซึ่งจำเป็น ต้องเป็นผู้มีความรู้ มีวิสัยทัศน์ (Vision) และความสามารถในการคิด วิเคราะห์ วางแผนดีพอสมควร

ข. คณะกรรมการดังกล่าวนี้อยู่ในฐานะคณะกรรมการ ตัวแทนด้านผลประโยชน์ของเกษตรกรสมาชิก ซึ่งมีโอกาสที่จะต้องต่อรองผลประโยชน์ ในระดับชาติหรือระดับภาคเศรษฐกิจ ในโอกาสต่าง ๆ กับตัวแทนภาคธุรกิจ เอกชนซึ่งปกติจะเป็นนักบริหารระดับสูงซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจ ปัญหาระดับมหภาคสูง เหนือกว่าผู้แทนเกษตรกรโดยทั่วไปอยู่แล้ว ส่วนตัวแทน ของภาครัฐปกติก็มีคุณสมบัติเหนือกว่าผู้แทนฝ่ายเกษตรกรเช่นเดียวกัน

ข้อโต้แย้งต่อการให้เหตุผลนี้อาจมีว่า คณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถจะแต่งตั้งเลขาธิการ ซึ่งมีความรู้ความสามารถสูงเป็นตัวแทนในกิจการของสภาเกษตรฯ ได้อยู่แล้ว โดยการมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือหน่วยงานวิชาการหรือคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ทั้งคณะอนุกรรมการประจำ (Standing Sub-committee) และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ (Ad hoc Sub-committee) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิเข้าไปทำหน้าที่ได้อยู่แล้ว แต่โดยหลักการหากคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะตนอยู่พอสมควร พอที่จะเข้าใจการเตรียมข้อมูลเหล่านั้น รวมทั้งสามารถควบคุมติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่จะมอบหมายไปทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ย่อมจะเป็นผลดีกว่า นอกจากนี้ในโอกาสการร่วมเจรจาต่อรองผลประโยชน์หรือนโยบาย กับตัวแทนภาคธุรกิจและภาครัฐ ในคณะกรรมการสภาการเกษตรแห่งชาติ (ถ้ามี) หรือคณะกรรมการอื่นที่มีกฎหมายหรือคำสั่งฝ่ายบริหารให้ผู้แทนสภาเกษตรกรแห่งชาติเข้าร่วม ผู้แทนเหล่านี้จะต้องเผชิญกับการต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ต้องต่อรองผลประโยชน์โดยลำพังด้วยตนเอง ปราศจากผู้สนับสนุนในทันทีทันใด ผู้แทนเหล่านี้ควรมีความรู้ความสามารถที่พร้อมสำหรับสถานการณ์เช่นนี้ จึงต้องพร้อมที่จะเผชิญหน้าบนเวทีการเจรจาต่อรองที่แต่ละฝ่ายต่างมีความเสมอภาคในสถานะและโอกาสในการลงคะแนนเสียงอย่างเป็นประชาธิปไตยและเท่าเทียมกันเช่นนี้ จึงต้องพร้อมที่จะเผชิญหน้าบนเวทีนั้นโดยไม่มีส่วนได้เปรียบในจำนวนเสียงที่เหนือกว่า หรือไม่มีพลังกดดันทางการเมืองหรืออื่น ๆ ภายนอกช่วยเหลือ ความพร้อมดังกล่าวจึงหมายถึง "ความพร้อมที่จะใช้ความหลักแหลมของสติปัญญาเข้าต่อสู้แทน การใช้กำลังมวลชน บังคับกดดันคู่แข่งเจรจาหรือรัฐบาลดังในอดีต"

สำหรับรายละเอียดการกำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาและประสบการณ์ด้านการเกษตรนั้น ผู้วิจัยจะไม่วิเคราะห์ในที่นี้แต่โดยหลักแล้ว การกำหนดดังกล่าวย่อมเป็นไปตามระดับความสำคัญของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว และต้องคำนึงถึงระดับความรู้ของเกษตรกรโดยทั่วไปด้วย

4.3.4 ระบบการได้มาซึ่งกรรมการ

การจัดระบบการได้มาซึ่งกรรมการจะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของกรรมการนั้น และต้องกำหนดให้สอดคล้องกับระบบการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการโดยสมาชิกด้วย นอกจากนี้ยังสามารถพิจารณาได้ว่า การจัดระบบสมาชิกและคุณสมบัติของกรรมการเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบการได้มาซึ่งกรรมการขององค์กรนั่นเอง

4.3.4.1 วิธีการได้มาโดยทั่วไปซึ่งกรรมการ

หากพิจารณาวิธีการได้มาซึ่งกรรมการของคณะกรรมการในองค์กรต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วจะพบว่าวิธีการได้มา 3 แนวทางคือ

(ก) การได้มาโดยตำแหน่ง เป็นวิธีการได้มาส่วนใหญ่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ส่วนใหญ่กรรมการประเภทนี้จะเป็นผู้บริหารระดับสูงในส่วนราชการ หรือองค์กรมหาชนอิสระ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจ ของคณะกรรมการการได้มาโดยตำแหน่งจะมีส่วนดีในแง่ที่การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการประเภทนี้จะมีความต่อเนื่อง เนื่องจากจะไม่หยุดชะงักไปตามการสิ้นสภาพ ไร้ความสามารถเสมือนไร้ความสามารถ การลาออก ไล่ออก หรือการพ้นจากตำแหน่งโดยวิธีอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากจะมีผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทนเสมอ หรือมีผู้แทนที่ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน

(ข) ได้มาโดยการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งและความต่อเนื่องการสิ้นสุดของการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการประเภทนี้ผูกพันอยู่กับเฉพาะตัวบุคคลนั้น โดยทั่วไปกรรมการประเภทนี้มักเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งต้องแต่งตั้งโดยระบุชื่อบุคคลเท่านั้น จะระบุตำแหน่งตำแหน่งไม่ได้

สำหรับผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งนั้น โดยปกติขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญของภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของกรรมการนั้น ๆ หากมีความสำคัญมาก เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะได้รับการพิจารณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง รองลงมาคือ การแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี สำหรับคณะกรรมการที่กำหนดที่ดำเนินนโยบายระดับชาติต่าง ๆ และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ตามลำดับ

นอกจากนี้ เนื่องจากการแต่งตั้งเป็นการใช้อำนาจ
ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจจะต้องมีการกลั่นกรอง โดยเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ต้อง
มีคณะกรรมการสรรหารายชื่อมาก่อน การกำหนดจำนวนกรรมการจากฝ่าย
ต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันการให้สภาผู้แทนราษฎรให้เห็นชอบเป็นต้น

(ค) การได้มาโดยเลือกตั้ง เป็นวิธีการได้มาที่มี
กระบวนการซับซ้อนที่สุด แต่ก็สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมากที่สุดจึงมัก
ใช้กับการได้มาซึ่งผู้แทนสมาชิกในองค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพ

วิธีการเลือกตั้งกรรมการประเภทนี้ แบ่งออกได้

2 ลักษณะคือ

1) การเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election)
หมายถึงการเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน
ของตนเองได้โดยตรงแต่มีความยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายมาก

2) การเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election)
หมายถึง การเลือกตั้งที่สมาชิกผู้เลือกตั้งจะต้องเลือกบุคคล หรือคณะบุคคลขึ้น
มาก่อน จากนั้นบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับเลือกจะไปเลือกตั้งผู้แทนอีกชั้นหนึ่ง
เป็นการเลือกตั้งที่ง่ายไม่สิ้นเปลืองแต่ข้อเสียคือ เจตจำนงของผู้เลือกมิได้
สื่อไปถึงผู้ได้รับเลือกโดยตรงและสามารถทุจริตได้ง่าย

การเลือกตั้งโดยอ้อมนี้ แม้จะถูกนำมาใช้จริง ๆ
สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยเพียงครั้งเดียวเท่านั้นเมื่อ
ปี พ.ศ. 2476²¹ ซึ่งให้ราษฎรในตำบลต่าง ๆ ละ 1 คน ไปลงคะแนนเสียง
เลือก ส.ส. ของจังหวัด แต่สำหรับการเลือกตั้งผู้แทนหรือตัวแทนในองค์กร

²¹ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักการทั่วไปของการเลือกตั้งและพรบ.
การเลือก ส.ส. พ.ศ. 2511 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์โอเดียน สโตร์,
2512), หน้า 16.

ต่าง ๆ ที่มีโครงสร้างซับซ้อนยังคงใช้วิธีการนี้อยู่ เช่น การเลือกคณะกรรมการ สหกรณ์ขึ้นมาบริหารและควบคุมการจัดการสหกรณ์ และเมื่อสหกรณ์จะต้องส่ง ผู้แทนไปร่วมการประชุมใหญ่ของชุมนุมสหกรณ์ก็จะไม่ให้สมาชิกของสหกรณ์เลือกตั้งอีก แต่จะให้คณะกรรมการของสหกรณ์ที่ได้รับเลือกไปแล้วนั้นเอง เป็นผู้เลือก ผู้แทน ฯลฯ

4.3.4.2 การได้มาซึ่งกรรมการหรือผู้แทนสภาเกษตรกร แต่ละระดับขององค์กรตัวอย่างและข้อเสนอจัดตั้งฯ

จากการศึกษาวิเคราะห์ระบบการได้มาซึ่งคณะกรรมการ หรือผู้แทนสมาชิกขององค์กรตัวอย่างต่าง ๆ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ก. การจำแนกประเภทสมาชิก มี 2 ลักษณะคือ

1) การจำแนกสมาชิก ออกเป็น 2 ประเภทคือ เป็นสมาชิกสามัญซึ่งมีสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกหรือลงมติใด ๆ ในที่ประชุม และ สมาชิกวิสามัญ ซึ่งเป็นสมาชิกที่ไม่มีสิทธิออกเสียงหรือลงคะแนน แต่สามารถเข้าสังเกตการณ์การประชุม และมีสิทธิรับบริการจากองค์กรเช่นเดียว หรือใกล้เคียงกับสมาชิกสามัญ องค์กรที่จำแนกประเภทเช่นนี้ ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมฯ สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงาน สหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของออสเตรเลีย และสมาคมเกษตรกรแห่งไต้หวัน

2) จำแนกสมาชิกเป็น 4 ประเภทคือ สมาชิกสามัญ สมาชิกวิสามัญ สมาชิกสมทบ และกิตติมศักดิ์ องค์กรที่จำแนกสมาชิกลักษณะนี้คือสภาหอการค้าฯ

ข. การกำหนดลักษณะของสมาชิก

แต่ละองค์กรข้างต้น ได้กำหนดลักษณะสมาชิกของ องค์กรระดับสูงสุดคล้ายคลึงกัน คือ

- 1) สมาชิกสามัญ กำหนดให้เป็นองค์กรเท่านั้น
- 2) สมาชิกอื่น ๆ คือ สมาชิกวิสามัญและ/หรือ สมทบนั้นอาจเป็นธรรมดา หรือองค์กรก็ได้ ส่วนสมาชิกกิตติมศักดิ์นั้น ต้องเป็นบุคคลโดย สภาอยู่แล้ว

ค. ระบบการได้มา จำแนกได้ดังนี้

1) ใช้ระบบการแต่งตั้งระบบเดียว ซึ่งมีเฉพาะสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของออสเตรเลียเท่านั้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า องค์กรนี้จำกัดสมาชิกให้เป็นเฉพาะองค์กรนิติบุคคลเท่านั้น และการจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือสมาชิกจะเกิดขึ้นต่อเมื่อสมาชิกรายนั้น ๆ ร้องขอ ดังนั้น ระบบการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิกจึงให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรสมาชิกที่จะแต่งตั้งผู้แทนของตนมาซึ่งทางปฏิบัติแล้วองค์กรสมาชิก เหล่านั้นอาจใช้วิธีการเลือกตั้งบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนนั้น ๆ มาก่อนขั้นตอนการแต่งตั้งก็ได้

2) ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงได้แก่สภาองค์กรลูกจ้างฯ

3) ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยอ้อมผสมกับการแต่งตั้งได้แก่กรณีของสภาอุตสาหกรรมฯ ซึ่งให้มีกรรมการ 2 ประเภทคือ ประเภทเลือกตั้งซึ่งมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมผู้แทนสมาชิกจำนวน 2/3 และให้สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งแต่งตั้งผู้แทนของกลุ่มอุตสาหกรรมกลุ่มพื้นที่จำนวน 1/3 ของคณะกรรมการทั้งหมด

4) ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยอ้อมผสมกับการได้มาโดยตำแหน่ง โดยการเลือกโดยอ้อมนั้นใช้สำหรับการได้มาซึ่งผู้แทนหอการค้าจังหวัด หอการค้าไทยส่วนโดยตำแหน่งสำหรับการได้มาซึ่งตำแหน่งประธานของคณะกรรมการบริหารหอการค้า

ง. ระบบการกำหนดจำนวนผู้แทน

มีการกำหนดจำนวนผู้แทนโดยใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

1) กำหนดตามเกณฑ์จำนวนสมาชิก โดยจะมีการกำหนดจำนวนผู้แทนขั้นต่ำที่องค์กรสมาชิกสามารถเลือกตั้งขึ้นมาไว้ และหากจำนวนสมาชิกมีมากกว่าเกณฑ์มาตรฐาน จะสามารถมีจำนวนผู้แทนได้มากขึ้น โดยอาศัยเกณฑ์การคำนวณเพิ่มขึ้นตามจำนวนสมาชิกขององค์กรนั้น ๆ ที่เพิ่มขึ้น องค์กรที่ใช้หลักเกณฑ์นี้ได้แก่ สมาคมเกษตรกรแห่งชาติ

2) กำหนดตามเกณฑ์การคำนวณมูลค่าแห่งผลผลิตรวม (Gross Value of Productivity) ขององค์การสมาชิกซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้โดยสหพันธ์เกษตรกรแห่งชาติของออสเตรเลียเท่านั้น โดยมูลค่าของผลผลิตจะเป็นตัวกำหนดจำนวนเรื่องที่อยู่แทนสามารถออกได้ในที่ประชุมสภาสมาชิกของสหพันธ์ฯ และจำนวนเสียงที่สามารถออกได้นี้เองจะเป็นฐานกำหนดจำนวนผู้แทนขององค์การสมาชิก

3) กำหนดตามเกณฑ์หรือเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ การกำหนดตามเหตุผลพิเศษเชิงนโยบายของรัฐบาล เช่น การกำหนดให้ผู้แทนของหอการค้า สัญชาติไทยเป็นกรรมการหอการค้าฯ ได้มากกว่าหอการค้าต่างประเทศหรือกำหนดตามเกณฑ์การให้ความสำคัญกับเจตน์จำนงของสมาชิก เช่น ให้ผู้แทนจากการเลือกตั้งมากกว่าการแต่งตั้ง (สภาอุตสาหกรรมฯ) เป็นต้น

จ. ระบบการได้มาซึ่งกรรมการฯตามข้อเสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ

เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการได้มาซึ่งกรรมการของฝ่ายผู้เสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งเสนอโดยนายสงสุข ภัคเกษม และคณะคณะกรรมการประสานงานฯ รวมทั้งผลงานวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ถือว่าเป็นแนวความคิดกระแสหลักที่มีการนำเสนอขึ้นเพื่อการนี้ ผู้วิจัยจึงจะพิจารณาวิเคราะห์ระบบการได้มาที่นำเสนอของฝ่ายนี้ไปด้วย ในเวลาเดียวกัน ส่วนระบบการได้มาโดยวิธีอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งทั่วไป จะไม่นำมาพิจารณาวิเคราะห์เนื่องจากค่อนข้างเป็นที่ยอมรับตรงกันโดยทั่วไปแล้วว่า ระบบการได้มาโดยวิธีนี้มีความไม่เหมาะสมมากเกินไปสำหรับสภาเกษตรกรแห่งชาติ

1) การจำแนกและกำหนดคุณลักษณะสมาชิก

แนวทางในเรื่องนี้ผลงานวิจัยฯมิได้ระบุแต่อย่างใด ส่วนร่างฯทั้งสองกำหนดหลักเกณฑ์ให้สมาชิกขององค์การสภาเกษตรกรทุกระดับ เป็นบุคคลธรรมดาจะมีข้อแตกต่างแต่เพียงว่าร่างฯของคณะนายสงสุขฯ

นั้น ได้ระบุว่าสภาเกษตรกรทุกระดับประกอบด้วย สมาชิกสามัญ (ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งได้) วิสามัญ และกิตติมศักดิ์ ส่วนร่างฯของคณะกรรมการประสานงานฯนั้น จะระบุประเภทสมาชิกไว้ในลักษณะเดียวกัน โดยระบุเฉพาะสภาเกษตรกรระดับชาติเท่านั้น นอกจากนั้นมิได้ระบุ

2) ระบบการได้มาและจำนวนกรรมการ
มีการนำเสนอ 2 แนวทาง ซึ่งมีข้อดีและ

ข้อบกพร่องอยู่ในตัวดังนี้

2.1) แนวทางการเลือกตั้งโดยอ้อมจาก

เกษตรกรอิสระ

แนวความคิดนี้กำหนดให้มีการเลือกตั้ง "ทุกระดับ" ในลักษณะการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยเริ่มจากเกษตรกรในหมู่บ้าน ราษฎรบุคคลใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งกรรมการสภาเกษตรกรตำบลของหมู่บ้าน ๆ ละ 1 คน จากนั้นให้กรรมการสภาเกษตรกรตำบลเหล่านั้นลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกด้วยกันไปเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรอำเภอ 1 คน เช่นนี้ไปจนได้ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติจากจังหวัดละ 1 คน (ให้เลือกตั้งได้ 1 คน ตลอดสาย) ตามรายละเอียดในแผนภูมิที่ 19

แนวทางนี้เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมที่ซับซ้อนน้อยที่สุด ซึ่งกระจายสิทธิการเลือกให้แก่เกษตรกรราษฎรบุคคลได้อย่างกว้างขวางและเท่าเทียม โดยไม่คำนึงถึงว่าเกษตรกรแต่ละคนนั้นจะเป็นเกษตรกรอิสระอยู่แล้ว หรือสังกัดกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรอื่นอยู่ด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังเห็นว่า แนวทางนี้ยังมีข้อบกพร่องบางประการคือ

- เป็นแนวทางที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความเป็นเอกภาพของเกษตรกรทั้งประเทศ และไม่ได้ให้ความสำคัญกับสถาบันเกษตรกรที่จัดตั้งอยู่แล้วคือ สหกรณ์การเกษตร, กลุ่มเกษตรกรและสมาคมด้านการเกษตรโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งแข่งขันระหว่างสถาบันเกษตรกร เดิมเหล่านี้กับสถาบันใหม่มีอยู่สูงมาก

– สืบเนื่องจากข้อก่อน ถ้าสถาบัน

เกษตรกรเดิมข้างต้น มีความขัดแย้งกับสภาเกษตรกรอาจพยายามปิดกั้นโอกาส
มิให้เกษตรกรรายบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของตน ไปเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกร
หรือหากเป็นอยู่แล้วอาจพยายามปิดกั้นไม่ให้ร่วมกิจกรรมกับสภาเกษตรกร
นอกจากนี้ แม้ไม่มีความขัดแย้งกันโดยตรงก็ตามปัญหาการแข่งขันแย่งชิงสมาชิก
ย่อมจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

โดยสรุป หากเลือกใช้แนวทางนี้ให้
พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติแล้ว กฎหมายฉบับนี้ก็จะมียผลเป็นเพียงกฎหมาย
สร้างสถาบันเกษตรกรแห่งใหม่เพิ่มขึ้นมาแข่งขันกับสภาเกษตรกรเดิม และเป็น
สถาบันที่เอื้ออำนวยแก่การเข้าเป็นสมาชิกของเกษตรกรอิสระเท่านั้น

2.2 แนวทางการเลือกตั้งทางอ้อมจากกลุ่ม
ของเกษตรกร ระบบการได้มาซึ่งกรรมการสภาเกษตรกรในรูปแบบนี้ เป็นแนว
ความคิดที่ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของสมาชิกในระดับรากฐาน คือ ในระดับ
ตำบล เป็นแนวความคิดที่พยายามให้การรวมกลุ่มของเกษตรกรระดับนี้สามารถ
สนองตอบได้ทั้งให้เป็นพื้นฐานของการรวมกลุ่ม เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนกันในการ
ประกอบอาชีพ เพื่อประกอบธุรกิจ และเพื่อให้กลุ่มเป็นเครื่องมือให้ได้มาซึ่งกรรม
การของสภาเกษตรกรแห่งชาติทั้งสองฉบับของนายสั่งสุข ภัคเกษม และคณะ และ
ของคณะกรรมการประสานงานฯ

แนวความคิดของทั้งสองฝ่ายมีความ
คล้ายคลึงในหลักการแต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญพอสมควร

2.2.1 แนวทางตามร่างฯของ
คณะกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรแห่งชาติ

หลักการโดยสังเขปของแนวคิด
ฝ่ายนี้ คือ เกษตรกรซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และมีรายได้จาก
อาชีพนี้เป็นหลักที่ และประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรแห่งชาติ
สามารถเข้าร่วมได้โดยสมัครเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรที่มีอยู่แล้ว (ตาม

ประกาศคณะปฏิวัติ 140 และ 141) (หากเป็นสมาชิกอยู่แล้วยิ่งจะสะดวกมากขึ้น) หรือจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรนิติบุคคลขึ้นใหม่ กลุ่มเกษตรกรแต่ละกลุ่มเหล่านี้ให้มีสิทธิเลือกผู้แทนไม่เกิน 3 คนขึ้นไป เป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหารสภาเกษตรกรตำบล (คณะกรรมการสภาเกษตรกรตำบล) จากนั้นสมาชิกแต่ละระดับเลือกตั้ง "โดยอ้อม" เพื่อส่งผู้แทนไปสมาชิกคณะกรรมการสภาเกษตรกรระดับสูงขึ้นไปจนถึงระดับชาติ โดยกำหนด จำนวนกรรมการที่จะเลือกได้ต้องไม่เกิน 3 คนในทุกๆระดับ เว้นแต่กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากสภาฯ ระดับจังหวัด ให้มีจำนวน 5 คน (โปรดดูรายละเอียดในแผนที่ 17)

ระบบการได้มาฯตามที่กำหนดข้างต้นหากดูแต่ภายนอกโดยผิวเผินแล้ว อาจไม่ทราบถึงความไม่เหมาะสมของระบบหลายประการซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ผู้วิจัยเห็นว่ามิดังต่อไปนี้

ก. ระบบการได้มาฯ นี้ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความเป็นเอกภาพของเกษตรกรทั่วประเทศ กล่าวคือ ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เกษตรกรของประเทศไทยถูกแบ่งแยกออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ คือ

1) เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรภายใต้การควบคุมดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์

2) เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรภายใต้การควบคุมดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นหลัก (มีกลุ่มเกษตรกรบางแห่งสังกัดกรมอื่น เช่น กรมประมง กรมปศุสัตว์ แล้วแต่ประเภทกิจกรรมอาชีพของกลุ่มเกษตรกรนั้น ๆ)

3) เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)

4) เกษตรกรอิสระซึ่งไม่จำกัดสถาบันการเกษตรใด หรือสังกัดกลุ่มไม่เป็นทางการ

ทั้งนี้ เกษตรกรบางรายอาจเป็นสมาชิกของสถาบันการเกษตรมากกว่า 1 แห่งก็ได้

ด้วยผลของการอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานราชการ 2 แห่งที่แตกต่างกัน และ 1 องค์การรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันและหวงกันอำนาจผลประโยชน์ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหาร ทำให้เกิดการไม่สอดคล้องประสานร่วมมือกันทั้งสองระดับ แม้แต่ในระดับพื้นที่เจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรก็จะแยกกันทำงานอย่างเป็นเอกเทศ²² ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นักวิจัยเห็นว่าขั้นตอนของปัญหามีได้มาจากการถือกฎหมายคนละฉบับของ 2 หน่วยงานรัฐนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 และ 141 ได้แสดงชัดเจนว่าจุดมุ่งหมายของกลุ่มเกษตรกรคือการแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตรและกำหนดกลไกการควบคุมดูแลให้อยู่ภายใต้อำนาจนายทะเบียนคนเดียวกัน (ปลัดกระทรวงเกษตรฯ และอธิบดี รองอธิบดี อีกจำนวนหนึ่งเป็นรองนายทะเบียน) แต่น่าจะมาจากเหตุผลดังกล่าวมาเป็นสำคัญ

ความขัดแย้งและสอดคล้องกันของโครงสร้างส่วนบนดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพของสถาบันเกษตรกรในรูปแบบกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันเหตุผลนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สถาบันเกษตรกรทั้งสองรูปแบบไม่อาจดึงดูดเกษตรกรอิสระหรือสมาชิกกลุ่มลูกค้า ธกส. เข้ามาเป็นสมาชิกได้

²² เทพ ไสยยานนท์ และวิเชียร อินทชาติ "ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการเกษตรในประเทศไทย" ในเอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ หน่วยที่ 15 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,) หน้า 749.

ดังนั้น ด้วยเจตนารมณ์ของการที่จะทำให้เกษตรกรทั่วประเทศสามารถรวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็ง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแท้จริง บทบัญญัติเกี่ยวกับระบบการได้มาซึ่งหมายถึงระบบการมีส่วนร่วมในสภาเกษตรกรระดับต่าง ๆ ในกฎหมายฉบับนี้จะต้องเปิดกว้างและมีระบบที่เอื้ออำนวยให้เกษตรกรทั้ง 5 กลุ่มสามารถเข้าได้ทั้งในทางกฎหมายและในทางข้อเท็จจริง แต่จากการศึกษาระบบการได้มาตามร่างฯดังกล่าวนี้พบว่า

1) ร่างฯนี้มีได้กำหนดระบบการได้มาให้เอื้ออำนวยต่อการเกิดเอกภาพของเกษตรกรทั่วประเทศอย่างแท้จริง เนื่องจากการเปิดโอกาสหรือให้ความสำคัญ โดยเฉพาะแก่ "กลุ่มเกษตรกร" ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 เข้าไปเป็นกรรมการสภาเกษตรกรตำบลได้มากกว่าเกษตรกรในกลุ่มอื่น เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีอยู่แล้ว

จริงอยู่ที่ความหมายของคำว่า "กลุ่มเกษตรกร" ของร่างฯดังกล่าวตามมาตรา 4 จะได้กำหนดว่า หมายถึง "สถาบันเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรกรรม ธุรกิจและการตลาด" ซึ่งหมายความว่า สถาบันเกษตรกร ในรูปอื่น ๆ คือ สมาคม มูลนิธิ และสหกรณ์การเกษตร ย่อมจะรวมอยู่ในความหมายนี้ด้วย หากมีที่ตั้งอยู่ในเขตตำบลนั้น แต่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 สหกรณ์การเกษตรจะมีได้เฉพาะประเภทละ 1 แห่งเท่านั้นในแต่ละอำเภอ สหกรณ์การเกษตรระดับตำบลจะมีไม่ได้ วันแต่จะเป็นสหกรณ์ในรูปพิเศษซึ่งมีจำนวนน้อยมาก ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มีการเกษตรในระดับตำบลนั้น สมาชิกสหกรณ์การเกษตรที่จะมีสิทธิมีส่วนภายใต้พระราชบัญญัตินี้จะต้องไปสังกัดกลุ่มเกษตรกรที่มีอยู่แล้ว หรือจัดกลุ่มเกษตรกรขึ้นใหม่หากในตำบลนั้นยังไม่มีกลุ่มเกษตรกรประเภทอาชีพนั้นในตำบลนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้คงไม่ใช่สิ่งที่สหกรณ์การเกษตรรวมทั้งเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ที่ควบคุมดูแลสหกรณ์การเกษตรประสงค์ที่จะให้เกิดและอาจไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากเป็นการลดทอนความเข้มแข็งและอำนาจในการควบคุมดูแลเกษตรกรลงไป

2) ในทำนองเดียวกัน แนวทางนี้ก็มิได้แสดงให้เห็นความพยายามที่จะประสานการแบ่งแยกความแตกต่างในระดับนโยบายและหน่วยงาน-ข้าราชการที่ควบคุมดูแลสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรแต่อย่างใด แต่กลับจะก่อให้เกิดความแตกต่างโดยการเพิ่มอำนาจการแข่งขันให้กับหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายหนึ่ง คือ กรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งควบคุมดูแลกลุ่มเกษตรกรดังกล่าวนี้ ซึ่งนอกจากจะสามารถเห็นได้จากข้อ 1) แล้ว ยังสามารถยืนยันคำกล่าวนี้ได้จากการที่มาตรา 7 แห่งร่างดังกล่าว มอบหมายให้อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นนายทะเบียนกลางสภาเกษตรกรแห่งชาติ และให้เกษตรกรจังหวัดเป็นนายทะเบียนสภาเกษตรกรจังหวัด อำเภอ และตำบล (ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมส่งเสริมการเกษตรทั้งสิ้น) โดยลำดับ ซึ่งนับเป็นการให้อำนาจควบคุมกำกับแก่นายทะเบียนที่สวนกับเจตนารมณ์ดั้งเดิมที่ต้องการให้มีสหกรณ์การเกษตรเป็นสถาบันเดียวในที่สุด โดยจากการแปรรูปของกลุ่มเกษตรกรประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง สวนทางกับแนวทางการมอบหมายอำนาจควบคุมกำกับกลุ่มเกษตรกรให้กับนายทะเบียนสหกรณ์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 (มาตรา 13) การกำหนดตามแนวทางนี้มีได้ให้ความเคารพต่อสิทธิในการสมาคมของเกษตรกรรายบุคคล (อิสระ) เกษตรกรสมาชิกกลุ่มลูกค้า ธกส. หรือแม้แต่เกษตรกรสมาชิกสหกรณ์ฯ เนื่องจากร่างฯ กำหนดคุณสมบัติให้ต้องเข้ามาก่อตั้ง "กลุ่มเกษตรกร" หรือ เข้าร่วมกลุ่มเกษตรกรเดิมโดยการบีบบังคับกลาย ๆ อย่างไม่ให้ทางเลือกแก่เกษตรกรมากนัก ซึ่งหากเกษตรกรเหล่านั้นไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามการยืมบังคับนั้นโดยหนึ่งเฉยไม่เข้าสู่ขบวนการสภาเกษตรกรแล้ว ก็เท่ากับแนวทางที่กำหนดนี้ เป็นสิ่งขัดขวางการบรรลุเป้าหมายการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัย

เห็นว่านอกจากการกำหนดระบบการได้มาด้วยแนวทางข้างต้นจะทำให้ข้อบกพร่องดังกล่าวแล้ว ยังมีลักษณะกลายเป็นอุปสรรคสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเนื่องจากจะไม่ได้รับการยอมรับและให้ความร่วมมือจากหน่วยงานราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์และที่สุดนำไปสู่สภาวะต่างคนต่างทำมากยิ่งขึ้น

2.2.2) แนวทางตามร่างฯของ

นายสังสุข ภัคเกษม และคณะ

แนวความคิดของฝ่ายนี้ แม้จะอยู่บนพื้นฐานของหลักการให้เกษตรกรต้องมี "กลุ่ม" ขึ้นมาในระดับตำบลเพื่อส่งสมาชิกขึ้นไปเป็นกรรมการสภาเกษตรกรตำบลเช่นเดียวกับแนวความคิดของคณะกรรมการประสานงานฯ แต่มีความแตกต่างที่สำคัญ คือ ไม่บังคับให้กลุ่มดังกล่าวต้องเป็น "นิติบุคคล" เกษตรกร "แต่ละประเภท" (ซึ่งหมายถึงประเภทผู้ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงไหม เลี้ยงผึ้ง การประมง เพาะเห็ด และเกษตรอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยกฎกระทรวงฯ (มาตรา 4 ของร่างฯดังกล่าว) ไม่ว่าจะประกอบอาชีพเหล่านี้ในฐานะเกษตรกรอิสระ กลุ่มเกษตรกรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ สามารถเลือกผู้แทนของแต่ละประเภทตนจำนวนไม่เกิน 2 คน ไปเป็นกรรมการสภาเกษตรกรตำบล จากนั้นสภาเกษตรกรตำบลเลือกผู้แทนจำนวนไม่เกิน 3 คน ไปเป็นกรรมการสภาเกษตรกรจังหวัด สภาเกษตรกรระดับอำเภอเลือกผู้แทนไม่เกิน 3 คน ไปเป็นกรรมการสภาเกษตรกรจังหวัด สภาเกษตรกรจังหวัดเลือกผู้แทนจำนวน 1 คน ไปเป็นกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนที่มีทั้งแบบตายตัวและกำหนดจำนวนขึ้นสูงไว้ (โปรดดูรายละเอียดในแผนภูมิที่ 16)

แนวทางการได้มาซึ่งกรรมการฯ ตาม แนวคิดของฝ่ายนี้ มีลักษณะเปิดกว้างให้กับเกษตรกรทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าวใน 2.2.1.ก. ยิ่งกว่าแนวทางของฝ่ายคณะกรรมการประสานงานฯ เป็นการให้น้ำหนักและความสำคัญกับทั้งสองสถาบันหลัก (กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรฯ) รวมทั้งหน่วยงานควบคุมดูแลทั้งสองแห่ง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังมีข้อบกพร่องบางประการฯ ดังนี้

ก. แนวทางนี้มีได้พยายามให้คำตอบในการแก้ไขปัญหาความไม่แน่นอนเอกภาพของหน่วยงานกำกับดูแลทั้งสอง แต่อย่างไรใด เจตนารมณ์เสมือนดังจะปล่อยให้สภาพ "ต่างคนต่างทำ" ดังกล่าวมา

คงสภาพอยู่ต่อไป ให้เวลาหรือสิ่งอื่นเข้ามาช่วยแก้ไข ความพยายามประนีประนอม รักษาคุณอำนาจของทั้งสองฝ่าย จะเห็นได้จากการที่กำหนดให้ปลัดกระทรวง เกษตร และสหกรณ์ เป็นนายทะเบียนกลางและนายทะเบียนสภาเกษตรกรแห่งชาติ ส่วน นายทะเบียนสภาเกษตรกรจังหวัด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายทะเบียนสภาเกษตรกรอำเภอ และตำบล ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ซึ่งจะเห็นว่าทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นฝ่ายปกครองที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ด้านการเกษตรโดยเฉพาะ แต่สามารถเป็นคนกลางระหว่าง 2 ข้าราชการ สองฝ่ายนั้นในพื้นที่ได้

ข. การให้เกษตรกรทั้งที่

รวมกลุ่มเป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคลสามารถมีสิทธิมีส่วนในสภาเกษตรกรได้ เช่นเดียวกัน เป็นการเคารพต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การสมาคม และความเสมอภาคของเกษตรกรทุกคน แต่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ยังขาดกลไกที่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกัน เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรที่อาจรวมกลุ่มขึ้นมาเพียง เพื่อขอมีสิทธิมีส่วนในการเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการฯ เท่านั้น เกิดแรงจูงใจ หรือมีความผูกพันในระดับหนึ่งที่จะต้องพยายามรักษา "กลุ่ม" ดังกล่าวไว้และพัฒนา ให้เป็นองค์กรอาชีพของเกษตรกรที่เข้มแข็งพอสมควรต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม แม้แนวทางหลังนี้จะยังขาดมาตรการ ที่จำเป็นบางประการ และยังไม่พยายามที่จะนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในระดับ โครงสร้างด้านภาครัฐดังกล่าวมา แต่ก็ถือได้ว่า "สิ่งที่ยังขาดไปแต่จำเป็น" มีน้อยกว่าแนวทางของคณะกรรมการประสานงานฯ

4.3.4.2 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ (สมาชิก)

สภาเกษตรกร

โดยหลักแล้ววาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ หรือสมาชิกขององค์กรซึ่งมีหลายระดับดัง เช่นกรณีกรรมการหรือสมาชิกของ สภาเกษตรกรแต่ละระดับควรถูกกำหนดให้มีความสอดคล้องกันและปกติจะต้อง กำหนดเกี่ยวกับจำนวนวาระที่จะดำรงตำแหน่งซ้ำไว้ด้วย

ตามร่างฯของคณะกรรมการประสานงานนั้นได้กำหนดให้กรรมการหรือสมาชิกสภาเกษตรกรทุกระดับดังกล่าวมีวาระ 4 ปี แต่มิได้ระบุถึงการดำรงตำแหน่งซ้ำอีก ส่วนร่างฯของนายสังสุข ภัคเกษม และคณะ นั้นกำหนดวาระฯไว้ 4 ปี เช่นกัน และให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสมดีแล้ว

4.4 การดำเนินงาน

การจัดองค์กรเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรเป็นปัญหาทางเทคนิคและวิธีการที่สำคัญต่อประสิทธิภาพและการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการควบคุมภายในองค์กรของสภาเกษตรกร ซึ่งมีทั้งที่ต้องพิจารณา 2 ประการ คือ การจัดระบบเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานกับการจัดหน่วยงานธุรการ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะการจัดระบบเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานและการจัดหน่วยงานธุรการของสภาเกษตรกรแห่งชาติเท่านั้น และสามารถที่จะถือเป็นต้นแบบสำหรับการวิเคราะห์การจัดองค์กรด้านนี้สำหรับสภาเกษตรกรระดับล่างลงไปได้ด้วย

4.4.1 ระบบเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงาน หมายถึง การกำหนดวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการซึ่งมี 2 กรณี คือ วิธีการดำเนินงานภายในกับวิธีการดำเนินงานภายนอก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.4.1.1 วิธีการดำเนินงานภายใน มีหลักการจัดองค์กรเกี่ยวกับวิธีการดำเนินภายในคณะกรรมการนี้ 2 ด้าน คือ วิธีการดำเนินงานด้านตัวบุคคล และวิธีการดำเนินงานด้านแบบวิธีปฏิบัติ

(1) วิธีการดำเนินงานด้านตัวบุคคล

หมายถึง วิธีการจัดให้มีบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในคณะกรรมการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่และสถานภาพ เพื่อให้แก่บุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ

ประวัติผู้เขียน

นายศักดิ์ณรงค์ มงคล เกิดวันที่ 22 เมษายน 2509 ที่อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2530 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตร นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2534 ปัจจุบันเป็น ทนายความประจำสำนักงานดีลอยท์ ทัช โธมัทสு กรุงเทพมหานคร

นั่นเอง การมอบหมายดังกล่าวนี้ปกติจะกระทำโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนสมาชิก ซึ่งในที่นี้หมายถึงคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาตินั่นเอง

บุคคลหรือคณะบุคคลที่ควรได้รับการมอบหมายมีดังนี้

1) ประธานของคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ

เห็นว่าบุคคลในตำแหน่งนี้ ปกติจะมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาหรือกรรมกาของสภาระดับสูงสุด ซึ่งจะทำให้ความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ผู้นำสูงสุดขององค์กร เนื่องจากมีที่มาจากเจตน์จำนงของสมาชิกขององค์กรผ่านการเลือกตั้งโดยอ้อมมาตามลำดับ ซึ่งจากการศึกษาวิธีการได้มาซึ่งประธานหรือผู้นำขององค์กรดังกล่าวที่ผ่านมา รวมทั้งข้อเสนอของฝ่ายต่าง ๆ ล้วนแต่กำหนดวิธีการได้มาเช่นเดียวกันนี้ ยกเว้นกรณีของสภาหอการค้าที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการบริหารหอการค้าไทย ได้มาโดยตำแหน่ง เนื่องจากเหตุผลทางนโยบายของรัฐ

ประธานจะมีบทบาทในด้านวิธีการดำเนินงานภายใน ในการเป็นผู้นำการประชุม การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานภายในองค์กร เป็นต้น

2) คณะกรรมการ

คณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ จำต้องมอบหมายให้คณะบุคคลต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะด้าน ด้วยเหตุผลเพื่อแบ่งเบาภารกิจ การมีข้อจำกัดของความรู้ความสามารถบางด้าน และความไม่คล่องตัวของการทำงานในรูปคณะบุคคลจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังเป็นไปตามหลักความต่อเนื่องการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายปกครองอีกด้วย

บุคคลและคณะบุคคลมักจะกำหนดให้ได้รับมอบหมายดังกล่าว ประกอบด้วย

2.1) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) หมายถึง คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารจัดการภายใต้การครอบงำของคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ คณะกรรมการบริหาร

นี้สามารถเลือกตั้งจากสมาชิกคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้นเอง ในจำนวนที่เหมาะสม ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้อยู่ในองค์กรตัวอย่างต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ และข้อเสนอของฝ่ายที่เสนอจัดตั้งสภาเกษตรกรทั้งสาม

2.2) คณะอนุกรรมการ (Sub-Committee) การกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการนี้เป็นวิธีการที่ใช้อยู่เป็นปกติในองค์กรที่ทำหน้าที่ทางปกครอง หรือองค์กรเอกชนทั่วไป เป็นวิธีการกำหนดมอบอำนาจให้มีคณะบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการบริหาร ดังนั้น บรรดาคำสั่งของคณะอนุกรรมการผู้รับมอบอำนาจย่อมถือเป็นการดำเนินการในนามของคณะกรรมการบริหารผู้มอบอำนาจนั่นเอง

คณะอนุกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติอาจจะมีทั้งสองลักษณะ คือ คณะอนุกรรมการประจำ (Standing Sub-Committee) ซึ่งทำหน้าที่ในการศึกษา ติดตาม วิเคราะห์แก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง จัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Ad hoc committee) เพื่อศึกษาวิเคราะห์จัดทำข้อเสนอแนะในปัญหาเฉพาะเรื่อง

คณะอนุกรรมการทั้งสองนี้ อาจให้คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกคณะกรรมการบริหาร สมาชิกคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ในจำนวนที่เหมาะสม

2.3) เลขาธิการ (Secretary) หากพิจารณาโดยคำนิยามถึงอำนาจหน้าที่และที่มา น่าจะถือว่าเลขาธิการมีสถานภาพเป็นพนักงานคนหนึ่งขององค์กร เนื่องจากโดยปกติแล้วจะได้รับการจัดสรรและแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารและในบางกรณีให้ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการสูงสุด (สมาชิกสภาผู้แทนสมาชิก) โดยตรง ซึ่งในกรณีนี้อาจเป็นเพียงการให้คณะกรรมการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบจากการเสนอหรือคัดเลือกของหน่วยงานราชการผู้รับผิดชอบ (Competant Authority) เช่น ในกรณีของสมาคมเกษตรกรแห่ง

ไว้หน้า เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากความสำคัญของเลขอาธิการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่
ในทางการบริหารองค์กรที่สำคัญที่สุด ฯลฯ รวมทั้งการเป็นตัวแทนขององค์กรใน
กิจการภายนอกด้วย

(2) วิธีการดำเนินงานด้านตัวบุคคล

เป็นวิธีการปฏิบัติงานภายในคณะกรรมการสภาเกษตรกร
แห่งชาติ เกี่ยวกับการเชิญประชุม องค์กรประชุม การดำเนินการประชุม การลงมติ
 ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยจะไม่กล่าวถึงในรายละเอียด ณ ที่นี้

4.4.1.2 วิธีการดำเนินงานภายนอก มีหลักการจัดองค์กร

ได้แก่ ระบบวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาในการ
จัดทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลต่อสมาชิกทั้ง เฉพาะรายหรือทั่วไป (กฎเกณฑ์ซึ่งมี
ผลบังคับทั่วไป) ซึ่งเป็นสิ่งที่จัดวางขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่สมาชิกที่จะต้องถูก
กระทบสิทธิเสรีภาพโดยผลของการกระทำนั้น ขณะเดียวกันก็เป็นวิธีการที่จะช่วย
ทำให้เกิดความแน่นอนชัดเจนในแนวปฏิบัติของคณะกรรมการฯหรือบุคคลภายใต้
การครอบงำดังกล่าวด้วย

วิธีพิจารณาดังกล่าวที่อาจกำหนดขึ้น เช่น

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ให้
แน่นอนชัดเจน คณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ อาจกำหนดหลัก เกณฑ์สำหรับ
การให้บริการ การเป็นสมาชิก การพ้นสภาพสมาชิก ฯลฯ เพื่อให้สมาชิกทราบว่า
ควรต้องปฏิบัติอย่างไรในการเข้ารับบริการ หรือเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการฯหรือ
สภาเกษตรกรฯ

(2) การกำหนดแนวทางสำหรับการพิจารณาใช้ดุลยพินิจ
เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองมีความถูกต้องชัดเจนและกระทบสิทธิเสรีภาพของ
สมาชิกน้อยที่สุด

(3) การให้เหตุผล อาจกำหนดแนวทางหรือระเบียบ
ปฏิบัติให้มีการให้เหตุผลประกอบการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลต่อสมาชิก เพื่อ
ให้เกิดความเข้าใจและลดความขัดแย้งต่าง ๆ

4.4.2 การจัดหน่วยธุรการ

หน่วยงานธุรการมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินงานขององค์กร ในฐานะที่เป็นหน่วยที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติ บุคคลหรือคณะบุคคลภายใต้การครอบงำของคณะกรรมการดังกล่าวนับตั้งแต่การดำเนินการด้านการประชุม การปฏิบัติงานตามมติคณะกรรมการฯ การประสานงานการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล การติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการฯ ฯลฯ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานสนับสนุนด้านการศึกษาวิจัยแก่คณะกรรมการฯ ซึ่งอาจจะยังขาดข้อมูลความรู้ในเชิงลึกต่าง ๆ ดังนั้นคณะกรรมการสภาเกษตรกรแห่งชาติจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการว่าจ้างนักวิชาการ นักวิจัย เข้าปฏิบัติงานในองค์กรเป็นพิเศษ

4.4.3 เงินทุน

การวิเคราะห์เกี่ยวกับเงินทุนนี้อาจมีขอบเขตครอบคลุมทั้งการได้มาซึ่งเงินทุน (รายได้) และการจัดการเกี่ยวกับเงินนั้น เช่น วิธีการนำเงินนั้นไปแสวงหารายได้เพิ่มเติมเพื่อนำดอกผลกลับมาเป็นทุนสะสมสำหรับการดำเนินงานต่อไป ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะจำกัดการวิเคราะห์ไว้เพียงประเด็นแรกคือ ระบบและวิธีการได้มาซึ่งเงินดังกล่าวเท่านั้น

ตามร่างฯของนายสังสุข ภัคเกษม และคณะ ได้กำหนดให้สภาเกษตรกรแต่ละระดับอาจมีรายได้จากแหล่งดังนี้

- ก. เงินสมทบของสมาชิก
- ข. เงินกู้จากส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือนิติบุคคลอื่น
- ค. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ง. ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- จ. รายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ส่วนแหล่งรายได้ตามร่างฯของคณะกรรมการประสานงานนั้น ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับแหล่งต่าง ๆ ข้างต้น ที่มีได้กำหนดมีเพียงแหล่งรายได้ ตาม ก. เท่านั้น นอกจากนี้ยังระบุให้ได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

การกำหนดแหล่งรายได้ทั้งหลายดังกล่าวมาเป็นสิ่งที่สามารถกระทำ ได้ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน แต่มีข้อพิงระมัดระวังก็คือการรับการอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์กรของรัฐนั้นอาจขัดต่อหลักการห้ามการอุดหนุนสินค้าเกษตรตามข้อตกลง GATT และ WTO ได้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของการให้การอุดหนุนแต่ละกรณีและ ลักษณะการนำเงินดังกล่าวไปใช้ของสภาเกษตรกร

สำหรับการจ่ายเงินสมทบเข้ารัฐจากสมาชิกนั้น ถือว่าเป็นค่า ธรรมเนียม (Fee) ในการรับบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถกระทำ ได้ อยู่แล้ว ส่วนการรับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐนั้น เท่ากับว่า สภาเกษตรกรจะต้องตกอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมทางการเงิน (Financial Control) ซึ่งมีทั้งการควบคุมก่อนได้เงิน (pre-control) โดยสภานิติบัญญัติ ผ่านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือรายจ่ายเพิ่มเติม และการควบคุมหลังใช้เงิน (post-control) โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.5 การควบคุม

4.5.1 เหตุผลพิเศษในการควบคุมสภาเกษตรกรแห่งชาติ

สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นองค์กรมหาชนอิสระที่ได้รับการกระจาย อำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ เฉพาะด้านการเกษตรกรรมแก่สมาชิกด้วยอำนาจ มหาชน จึงต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมกำกับของหน่วยงานของรัฐผู้ควบคุม กำกับหรือองค์กรอื่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้ รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุม ฝ่ายปกครอง ตามหลักกฎหมายปกครองและระบบการควบคุมโดยวิธีอื่นดังได้กล่าว มาแล้วในส่วนว่าด้วยทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม เฉพาะสำหรับการควบคุมสภาเกษตรกร
นั้น มีเหตุผลเป็นพิเศษดังนี้

ก. ตามประวัติศาสตร์การถูกบ่อนทำลายของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยนั้น แม้เหตุการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ รวมทั้งสภาพการณ์ความขัดแย้งทางสิทธิอุดมการณ์ ซึ่งแบ่งข้างและเป็นปฏิปักษ์กันอย่างชัดเจนในสังคมนั้น รวมทั้งแนวนโยบายของรัฐที่ยังพยายามควบคุมและจำกัดบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ให้มีบทบาททางการเมืองระดับชาติก็ตาม แต่ก็มีข้อเท็จจริงประการหนึ่งซึ่งปฏิเสธมิได้ก็คือสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ได้กำหนดบทบาทของตนเอง ล่วงล้ำเข้าไปในขอบวงของการต่อสู้ทางการเมือง และกระทบกระทั่งทำลายอำนาจรัฐมากเกินไป ซึ่งแม้ว่าจะเห็นว่ามีเหตุผลความจำเป็นตามสถานการณ์อยู่ก็ตาม แต่ก็เป็นการสวนทางการนโยบายและอำนาจรัฐอย่างรุนแรงทำให้ต้องถูกบ่อนทำลายดังกล่าว และในปัจจุบันแม้ระดับการพัฒนาประชาธิปไตยจะรุดหน้ากว่าเหตุการณ์ครั้งนั้นพอสมควร แต่การไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลอย่างเป็นทางการของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สภยอ.) ที่พยายามไม่เข้าสู่ระบบการควบคุมกำกับองค์กรการรวมตัวของรัฐ ย่อมแสดงให้เห็นว่า องค์กรสภาอาชีพที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายตั้งกรณีสภาเกษตรกรแห่งชาตินี้ จำต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับการดำเนินงานและบทบาทขององค์กรอย่างนี้

ข. หากพิจารณาเฉพาะสถานการณ์ปัจจุบันจะเห็นว่าชนบทคือคนกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศที่ถูกนักการเมืองใช้เป็นฐานสร้างความสำเร็จเข้ามา มีอำนาจรัฐผ่านกระบวนการเลือกตั้งแม้แต่ด้วยวิธีการที่ไม่ชอบ เช่น การซื้อเสียง ฯลฯ รวมทั้งการจัดตั้งกลุ่มมีอบ เพื่อสนับสนุนตนเองหรือพรรคเมื่อมีการขัดแย้งหรือต้องใช้พลังในการกดดันรัฐบาลหรืออีกฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ ๆ สถานการณ์เช่นนี้เป็นสิ่งแสดงว่าการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันก็มีลักษณะ "อ่อนไหว" ถูกแทรกแซงจัดตั้งและชี้นำ โดยผู้แสดงหาผลประโยชน์ทางการเมืองอยู่เสมอ ดังนั้น การจัดวางระบบการควบคุมกำกับองค์กรด้วยวิธีการทางกฎหมาย

มหาชนต่อผู้ใช้อำนาจของสภาเกษตรกรแห่งชาติ รวมทั้งผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับ เช่น อาจจะเป็นสถาบันฝ่ายปกครองโดยตรง หรือสถาบันฝ่ายบริหารที่มาจกนักรการเมือง ให้สามารถใช้อำนาจควบคุมกำกับได้อย่างเหมาะสม ให้อยู่ในกรอบกฎหมายและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนเอง นักรการเมืองจึงยอมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยั้ง

ดังนั้น จากการที่ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ ฉบับของคณะกรรมการประสานงานฯ แทบจะมีได้ให้มีความสำคัญกับการควบคุมกำกับเลยยอมเป็นการละเลยสิ่งจำเป็นอย่างยั้งสำหรับการจัดตั้งองค์กรนี้ ในขณะที่เดียวกันร่างของนายสงสุข กัศเกษม และคณะ ก็ได้จัดวางระบบการควบคุมกำกับอย่างเพียงพอ

4.5.2 วิธีการควบคุมและผู้ใช้อำนาจควบคุม

การควบคุมต่อสภาเกษตรกรระดับต่าง ๆ นั้น มีรูปแบบและวิธีการหลากหลายทั้งการควบคุมแบบป้องกันและแก้ไขดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ข้อ 2.4.6.2 ซึ่งการจะนำรูปแบบวิธีการใดมาใช้กับสภาเกษตรกรนั้นยอมเป็นไปตามกฎหมาย ทฤษฎี และระบบการควบคุม ฝ่ายปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคงไม่สามารถวิเคราะห์หรืออย่างครอบคลุมรอบด้านได้ ผู้วิจัยจึงจะวิเคราะห์ถึงเฉพาะรูปแบบการควบคุมหลัก 2 ประการ ดังนี้

4.5.2.1 การควบคุมบังคับบัญชา

การควบคุมบังคับบัญชาเป็นการควบคุมภายในองค์กรด้วยอำนาจและตามสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ซึ่งอาจเป็นการควบคุมเฉพาะภายในองค์กรสภาเกษตรกรแต่ละระดับ เช่น คณะกรรมการบริหารมีอำนาจบังคับบัญชา แต่ผู้อำนวยการหรือเลขาธิการซึ่งกำหนดให้ดูแลงานธุรการของสภาเกษตรกรนั้น และรวมถึงการควบคุมบังคับบัญชาของสภาเกษตรกรระดับสูงกว่าต่อสภาเกษตรกรระดับต่ำกว่า ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสภาเกษตรกรระดับสูงกว่านั้นน่าจะมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือสภาเกษตรกรระดับล่างในฐานะผู้ใต้บังคับ

บัญชาลงไปได้ มิใช่อำนาจควบคุมกำกับในฐานะนิติบุคคลหนึ่งมีต่ออีกนิติบุคคลหนึ่ง แม้สภาเกษตรกรระดับล่างจะมีฐานะเป็น "สมาชิกสามัญ" ของสภาเกษตรกรระดับสูงก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการประสานงานและบรรลุวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสภาเกษตรกร

ดังนั้น ด้วยอำนาจบังคับบัญชาดังกล่าว สภาเกษตรกรระดับสูงจึงย่อมสามารถอนุมัติ สั่งระงับ หรือแก้ไขการกระทำต่าง ๆ ของสภาเกษตรกรระดับล่างได้ ไม่ว่าจะการกระทำของสภาเกษตรกรระดับล่างนั้นจะขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผน หรือแม้แต่กรณีที่สภาเกษตรกรที่สูงกว่าเห็นว่าไม่ดีไม่เหมาะสมพอ หรือไม่ตรงกับนโยบายที่ให้ไว้^{๒๓} และหากสภาเกษตรกรระดับล่างนั้นไม่ปฏิบัติตามสามารถลงโทษได้ด้วยมาตรการที่เหมาะสม

สำหรับ "เกษตรกร" รายบุคคลที่เป็นสมาชิกวิสามัญนั้น แม้จะมีฐานะเป็น "สมาชิก" เช่นเดียวกับสภาเกษตรกรระดับล่างดังกล่าว แต่ก็มีสถานะตามหลักกฎหมายปกครองแตกต่างจากสภาเกษตรกรดังกล่าว คือ เป็นสมาชิกผู้เข้ามาใช้บริการสาธารณะโดยแท้ จึงไม่อยู่ในฐานะจะถูก "บังคับบัญชา" จากสภาเกษตรกร การควบคุมหรือใช้สภาพบังคับต่อเกษตรกรสมาชิกรายบุคคลจึงเพียงแต่อาศัยอำนาจในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ ซึ่งสามารถออกกฎเกณฑ์กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ บังคับแก่สมาชิกทั่วไป หากเกษตรกรดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามสามารถให้พ้นจากสมาชิก ปรับ หรือไม่ให้ได้รับบริการสาธารณะในเรื่องนั้น ๆ

^{๒๓} เพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง, "อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล". (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 43-44.

4.5.2.2 การควบคุมกำกับ

การควบคุมกำกับสภาเกษตรกรแห่งชาตินั้น จำต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กรนิติบุคคลผู้ก่อตั้ง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งปกติจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งอาจกำหนดกลไกการควบคุมกำกับระดับนายทะเบียนในระดับต่าง ๆ ขึ้นมาจะได้กล่าวถึงต่อไป

4.5.2.2.1 ระดับความเหมาะสมในการควบคุมกำกับ

องค์กรมหาชนอิสระนั้น ปกติจะมีระดับความเข้มข้นของการควบคุมกำกับที่อยู่มากกว่าองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ได้รับกระจายอำนาจทางพื้นที่ ให้จัดทำบริการสาธารณะทางปกครองทั่วไป แต่จะน้อยกว่าระดับการควบคุมกำกับต่อรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับมอบอำนาจเพื่อไปประกอบการทางพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมโดยตรง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจโดยเหตุผลพิเศษ แท้จริงรัฐต้องควบคุมกำกับค่อนข้างเข้มงวด แต่องค์กรมหาชนอิสระเป็นการได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ทำบริการสาธารณะ (ที่ค่อนข้างไป) ทางการปกครองทั่วไป ระดับการควบคุมกำกับขององค์กรมหาชนอิสระ จึงควรอยู่ในลักษณะการ "ควบคุมกำกับกึ่งบังคับบัญชา"²⁴

ผู้วิจัยมีความเห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวนี้ แม้ว่าสภาเกษตรกรแห่งชาติจะเป็นองค์กรกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของเกษตรกร ซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ

²⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, "มหาวิทยาลัยไทยในรูปขององค์กรมหาชนอิสระ กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี" รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพฤกษ์, 2535), หน้า 437.

แต่ยังไม่ถึงระดับเป็นการประกอบพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ดังกรณีรัฐวิสาหกิจ ระดับการควบคุมกำกับจิงควรเป็นกึ่งบังคับบัญชา และอยู่ในระดับใกล้เคียงกับ ระดับการควบคุมกำกับของรัฐต่อสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนอิสระซึ่งเป็น "องค์กรสภาอาชีพ" เช่นเดียวกัน

4.5.2.2.2 แนวทางการกำหนดการควบคุมกำกับ สภาเกษตรกรแห่งชาติ

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะไม่พิจารณาข้อเสนอหรือแนวทางตามร่างทั้งสองฉบับดังกล่าว เนื่องจากทั้งสองร่างมิได้นำเสนอหรือกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับที่เพียงพอแก่การศึกษาวิเคราะห์ แต่จะมุ่งศึกษา วิเคราะห์ การควบคุมกำกับของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยแทน

ก. การควบคุมกำกับตามพระราชบัญญัติสภา
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้กำหนดระบบ "นายทะเบียน" ไว้และให้รัฐมนตรีรักษาการณ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) เป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับด้วยตนเอง โดยให้สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนได้

อำนาจควบคุมกำกับของรัฐมนตรีดังกล่าวให้เป็น "การควบคุมกำกับเหนือการกระทำ" เป็นส่วนใหญ่ คือ การสั่งให้คณะกรรมการหรือพนักงานของสภาอุตสาหกรรมฯชี้แจงข้อเท็จจริงในการดำเนินการ การให้สอบสวนข้อเท็จจริงในการดำเนินการ การสั่งให้สภาอุตสาหกรรมฯหรือกรรมการระดับหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่รัฐมนตรีเห็นว่าขัดต่อกฎหมายนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือข้อบังคับของสภาอุตสาหกรรมฯแล้วรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ และการให้ความเห็นชอบต่อข้อบังคับและการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสภาอุตสาหกรรมฯ และการให้ความเห็นชอบต่องบ

การเงินของสภาอุตสาหกรรมฯสำหรับ "การควบคุมกำกับเหนือบุคคลหรือองค์กร" นั้น มีเพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ การมีคำสั่งให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่กรรมการหรือคณะกรรมการนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี ตามที่กล่าวมาข้างต้น หรือมีการกระทำผิดวัตถุประสงค์ของสภาอุตสาหกรรมฯกระทำการอันเป็นภัยต่อระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งจะเห็นว่าอำนาจรัฐมนตรีค่อนข้างน้อย และไม่มี การให้อำนาจยุบเลิกองค์กรแต่อย่างใด

ข. การควบคุมกำกับตามพระราชบัญญัติ

หอการค้า พ.ศ. 2509

การควบคุมกำกับตามกฎหมายนี้ มีระดับความเข้มข้นกว่ากฎหมายฉบับแรก โดยกฎหมายได้ให้อำนาจการควบคุมกันทั้งระดับนายทะเบียนและรัฐมนตรีรักษาการณ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์) โดยนายทะเบียน (กลางและจังหวัด) ให้อำนาจทั้งควบคุมกำกับเหนือการกระทำ และบุคคลหรือองค์กรส่วนรัฐมนตรีนั้นมีเฉพาะอำนาจควบคุมเหมือนบุคคลหรือองค์กร

1) นายทะเบียน

อำนาจควบคุมเหนือการกระทำ

ได้แก่

- การให้ส่งรายงานผล

การค้าเนื้องานหรือเอกสารการเงิน (งบดุล) และเอกสารทางทะเบียน

- การให้ความเห็นชอบ

ข้อบังคับที่แก้ไขเปลี่ยนแปลง

- การระงับการกระทำและ

ให้แก้ไขการกระทำที่เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

ที่ประชุมใหญ่ที่เห็นว่าฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับฯ

- การเพิกถอนมติของ
- อำนาจควบคุมกำกับเหนือบุคคล ได้แก่ การให้จดทะเบียนกรณีเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการ

2) รัฐมนตรี

มีอำนาจเฉพาะการควบคุมกำกับ

เหนือบุคคลหรือองค์กรเท่านั้น คือ

- การให้กรรมการรายบุคคลหรือทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการประกอบวิสาหกิจ โดย (สภา) หอการค้า การกดราคาสินค้าให้ต่ำหรือทำให้ราคาสินค้าสูง เกินควรทำลายการแข่งขันตามปกติวิสัย ฯลฯ

- การสั่งให้เลิกหอการค้า โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากหอการค้า

- กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือเป็นภัยต่อระบบเศรษฐกิจ ความสงบฯ หรือศีลธรรมอันดี

- ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เกิน 2 ปี

- ยอมให้บุคคลอื่นที่มีใช้กรรมการปฏิบัติหน้าที่กรรมการ ฯลฯ