



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศไทยเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และได้มีการวิวัฒนาการอย่างมากมาย จากเดิมที่เป็นการผลิตเพียงเพื่อบริโภคภายในครัวเรือน และต่อมาได้กลายเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก แต่ด้วยขบวนการผลิตที่ยังไม่ทันสมัยนัก ผลผลิตน้ำตาลที่ผลิตได้จึงยังไม่เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศและต้องนำเข้าจากต่างประเทศเพื่อการบริโภค จนกระทั่งปัจจุบัน อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น มากมายและกลายเป็นอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ มีพื้นที่ปลูกอ้อยครอบคลุมเกือบทุกภาค (ยกเว้นภาคใต้) และมีโรงงานน้ำตาลทรายมูลค่านับพันล้านบาทหลายสิบโรงกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทำการผลิตด้วยเครื่องจักรอันทันสมัย ประเทศไทยจึงสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เกิน ความต้องการบริโภคภายในประเทศและได้กลายเป็นประเทศที่สามารถทำรายได้จากการส่งออก น้ำตาลทรายเป็นมูลค่าหลายหมื่นล้านบาทในแต่ละปี

น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่สามารถใช้บริโภคทั้งทางตรงและการบริโภคทางอ้อม โดยการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศของไทยปี พ.ศ. 2547 มีการบริโภคเป็นจำนวน ประมาณ 18.5 ล้านกระสอบ หรือคิดเป็นมูลค่ากว่า 22 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1.1) นอกจากนี้แล้ว น้ำตาลทรายยังเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นอันดับที่ 2 เป็น รองเพียงสินค้าอาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป ซึ่งในปี พ.ศ. 2547 สินค้าน้ำตาลทรายสามารถทำ รายได้เข้าประเทศเป็นมูลค่า 32,614.5 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1.2) และด้วยศักยภาพในการผลิต และส่งออกของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนี้ ยังส่งผลให้ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออก น้ำตาลที่สำคัญของโลก โดยในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยสามารถผลิตน้ำตาลเป็นอันดับ 6 และ เป็นผู้ส่งออกที่สำคัญเป็นอันดับ 3 ของโลก (ดูภาพที่ 1.1 และ 1.2)

ตลอดช่วงระยะเวลาในการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้มีบทบาทเกี่ยวข้องของเสมอ นับตั้งแต่การเริ่มก่อตั้ง การดำรงอยู่ได้ของอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ล้วนอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุมของรัฐบาลทั้งสิ้น ซึ่งจะปรากฏ ออกมาในรูปแบบของนโยบายและกฎหมายเฉพาะ ตามแต่สถานการณ์ของอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลของประเทศและของโลกในช่วงเวลานั้น ๆ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นอกจากน้ำตาลทรายจะจัด

ตารางที่ 1.1 ปริมาณและรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่างปี พ.ศ.  
2535 - 2547

ปี	ปริมาณ (กระสอบ)	รายได้ (บาท)	ราคาเฉลี่ย (บาทต่อกระสอบ)
2535	11,703,069.11	13,084,764,334.43	1,118.06
2536	12,668,696.89	14,182,959,559.40	1,119.53
2537	13,702,604.92	15,458,280,887.15	1,128.13
2538	15,234,090.25	17,060,529,713.90	1,119.89
2539	15,800,437.47	17,690,841,861.68	1,119.64
2540	17,116,331.34	19,153,020,379.47	1,118.99
2541	16,981,236.82	19,017,899,803.87	1,119.94
2542	16,448,877.31	18,397,080,085.59	1,118.44
2543	16,814,758.53	19,467,023,804.99	1,157.73
2544	18,099,181.72	21,607,372,627.48	1,193.83
2545	18,315,655.42	21,863,453,306.57	1,193.70
2546	19,432,383.19	23,200,877,303.85	1,193.93
2547	18,513,175.02	22,092,209,704.40	1,193.32

ที่มา : ส่วนนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการชั่งตวงวัดและน้ำตาลทราย

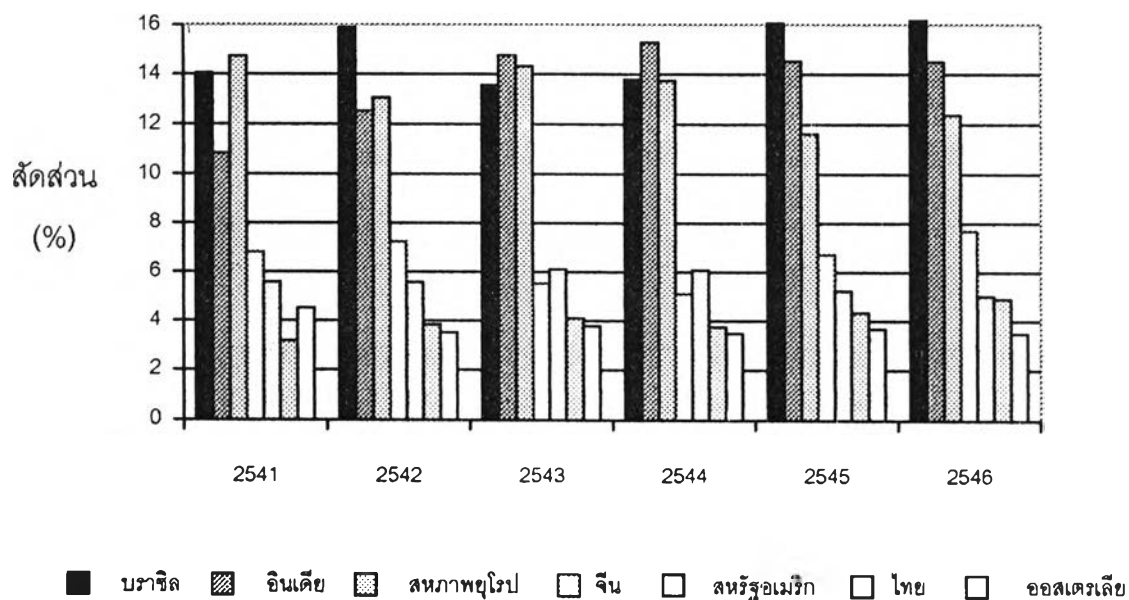
ตารางที่ 1.2 มูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่สำคัญของประเทศไทย

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2543	2544	2545	2546	2547
อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป	82,840.1	89,376.6	86,501.9	88,793.0	90,748.6
น้ำตาลทราย	25,749.4	30,592.5	29,375.5	38,429.2	32,614.5
ผลไม้กระป๋องและแปรรูป	18,345.2	21,221.6	24,593.2	29,521.7	31,371.5
อาหารสัตว์เลี้ยง	11,287.8	11,453.2	12,980.3	14,918.0	16,109.4
ผลิตภัณฑ์ข้าวสาลีและอาหาร สำเร็จรูปอื่นๆ	8,445.1	9,674.6	10,224.1	11,994.3	13,871.1
ไขมันและน้ำมันจากพืชและสัตว์	2,943.2	4,630.9	4,273.1	6,689.8	8,941.2
ผักกระป๋องและแปรรูป	6,276.5	6,820.0	6,914.7	7,618.8	8,457.3
เครื่องดื่ม	4,842.4	6,025.1	5,337.3	7,334.9	7,206.1
ผลิตภัณฑ์ข้าว	4,852.2	5,166.7	5,570.8	5,584.2	5,824.8
สิ่งปรุงรสอาหาร	3,615.9	3,962.5	4,445.2	4,763.5	5,638.6
เนื้อสัตว์และของปรุงแต่งที่ทำ จากเนื้อสัตว์	5,262.1	6,031.6	5,967.6	5,783	5,046.6
นมและผลิตภัณฑ์นม	1,449.7	3,984.1	5,998.4	3,734.9	4,751.0
หมากฝรั่งและขนมที่ไม่มีโกโก้	1,638.2	1,655.4	1,877.6	2,558.8	2,770.5
ผสม					
โกโก้และของปรุงแต่ง	597.9	697.3	952.3	1,947.2	1,683.0
กากน้ำตาล	1,283.2	2,684.3	2,668.7	1,934.3	1,664.5
ซูปและอาหารปรุงแต่ง	707.1	786.0	1,154.5	1,079.2	1,377.8
ไอศกรีม	595.9	482.1	491.8	718.9	787.4
รวม	180,731.9	205,244.5	209,327.0	233,403.7	238,863.9

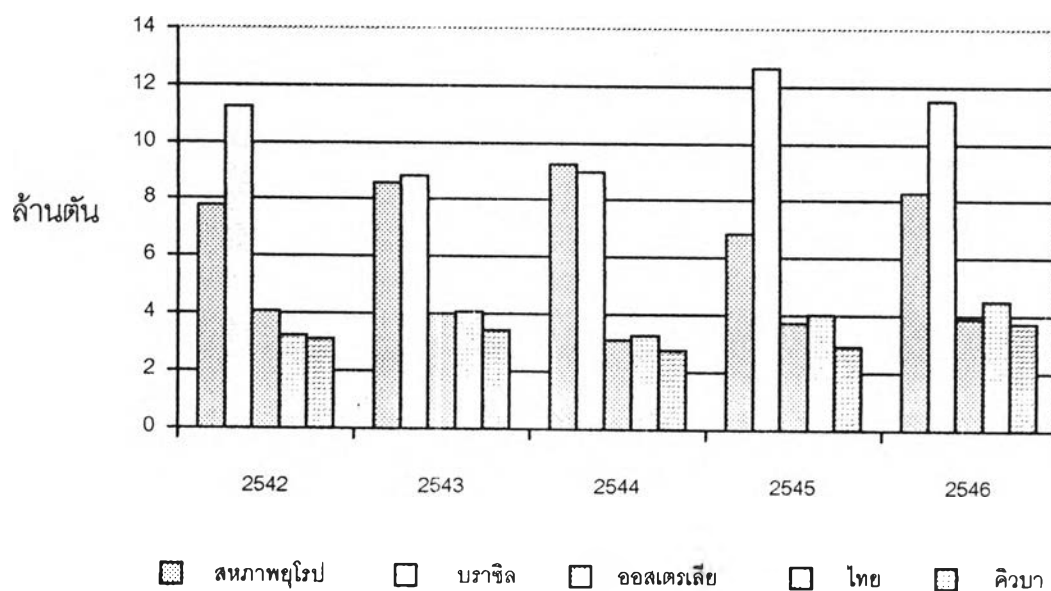
ที่มา: กรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์

ภาพที่ 1.1 การผลิตน้ำตาลโลก แยกตามประเทศผู้ผลิตที่สำคัญ



ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ภาพที่ 1.2 การส่งออกน้ำตาลโลก แยกตามประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญ



ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

เป็นสินค้าเพื่อการบริโภคแล้ว ยังถือได้ว่าน้ำตาลทรายเป็นสินค้าทางการเมืองอีกด้วย เพราะเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ทั้งผู้บริโภคน้ำตาลทรายทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงทางด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเอง คือ กลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ดังนั้นหากการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ก็จะส่งผลให้เกิดปัญหารุนแรงได้ในทันที ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงไม่ยอมปล่อยให้การผลิตและการค้ำน้ำตาลเป็นไปโดยเสรีนัก มักมีการเข้าไปแทรกแซงและจัดระเบียบมากขึ้นน้อยแตกต่างกันไป

สำหรับในประเทศไทย กฎหมายที่สำคัญล่าสุดที่รัฐบาลได้ใช้เพื่อเข้าไปกำกับดูแลอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยก่อนหน้านี้นี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504, พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลอุตสาหกรรมเสมอ เช่น มาตรการช่วยเหลือทางด้านภาษี การควบคุมการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกประเทศ การควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ การรับจำหน่ายและรับฝากน้ำตาล เป็นต้น เพื่อเป็นการช่วยเหลืออุตสาหกรรมนี้ และถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเข้ามากำกับดูแลอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอย่างใกล้ชิด เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรม รวมทั้งต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยในตลาดโลก แต่อุตสาหกรรมนี้ก็ยังคงประสบปัญหาต่าง ๆ มักมีการเรียกร้องจากชาวไร่อ้อยและโรงงานผู้ผลิตน้ำตาล และมีข้อเสนอต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาโดยการให้ขึ้นราคาน้ำตาลในประเทศเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสมอ แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่ได้ประกาศใช้มาแล้ว 20 ปี นับตั้งแต่ปีการผลิต 2526/2527 ซึ่งผู้มีส่วนร่วมต่างหวังว่าพระราชบัญญัตินี้จะสามารถแก้ไขปัญหาและส่งเสริมอุตสาหกรรม ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเด็ดขาด

ด้วยเหตุดังกล่าว การที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างกว้างขวาง เมื่อรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตามสำหรับอุตสาหกรรมนี้ ทั้งเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและเพื่อเป็นการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืน ย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงต้องการทำการศึกษาถึงผลกระทบของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่รัฐบาลได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาและจัดระเบียบในอุตสาหกรรมนี้ว่ามีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวอย่างไร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษานโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ก่อนและหลังการนำพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาใช้

2) เพื่อศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่มีต่อผู้บริโภคน้ำตาล และผู้ผลิตน้ำตาลทราย

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้เน้นการศึกษานโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลก่อนและหลังการนำพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวที่มีต่อผู้บริโภคน้ำตาลและผู้ผลิตน้ำตาลทรายในประเทศไทย หลังจากใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนหรือปรับปรุงนโยบายที่อยู่ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในประเทศไทย

## 1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1) การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Method) เป็นการศึกษาถึงนโยบายของภาครัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2480 ซึ่งเป็นช่วงก่อนพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรม และความสำเร็จของนโยบายรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อ 1 นอกจากนี้ เป็นการศึกษาถึงสถานการณ์ ข้อมูลทั่วไปของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าว

2) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Method) เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ข้อ 2 ทำการศึกษาโดยการวัดผลกระทบต่อสวัสดิการ โดยพิจารณาจากส่วนเกินของผู้บริโภคและส่วนเกินของผู้ผลิตที่เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายหลังจากการได้นำพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาใช้ในระยะเวลาต่าง ๆ เป็นการศึกษาแบบดุลยภาพบางส่วน (Partial Equilibrium)

## 1.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ทั้งข้อมูลการผลิต การจำหน่ายภายในประเทศ การส่งออก ราคาอ้อยและน้ำตาลทราย นโยบายที่รัฐบาลใช้ในอุตสาหกรรมนี้ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการรวบรวมจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล กระทรวงอุตสาหกรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งรวบรวมจากหนังสือ เอกสาร หนังสือพิมพ์ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ หรือข้อมูลที่เผยแพร่ใน Internet ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ