

กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับข่างพารา : ผลกระทบต่อเกษตรกรชาวสวนยางไทย



นายฐานันดร กิตติวงศ์สกุล

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535


ISBN 974-581-680-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018147

T15221p35

PUBLIC-ECONOMIC LAWS ON PARA RUBBER : THEIR EFFECTS ON THAI  
RUBBER GROWER



Mr. Thanandon Kittiwongsagool

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-581-680-9



หัวข้อวิทยานิพนธ์ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับข่างพารา : ผลกระทบ  
ต่อเกษตรกรชาวสวนยางไทย

โดย นายฐานันดร กิตติวงศากุล  
ภาควิชา นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ทิวา เงินขวง  
อาจารย์ที่ปรึกษา(ร่วม) รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

*ผ. วิชาญ*  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัญ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

*[Signature]*  
.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร)

*ท.ท.ท.*  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ทิวา เงินขวง)

*[Signature]*  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม)  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

*[Signature]*  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง)

*[Signature]*  
.....กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.สรวิมล วัชวัต)

*[Signature]*  
.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชิตพันธ์ เชื้อบุญชัย)

*[Signature]*  
.....กรรมการ  
(อาจารย์สุธรรม อยู่ไชธรรม)



ฐานันดร กิตติวงศ์สกุล : กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับยางพารา : ผลกระทบต่อ  
เกษตรกรชาวสวนยางไทย (PUBLIC-ECONOMIC LAW ON PARA RUBBER : THEIR EFFECTS  
ON RUBBER) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.ทิวา เงินวงง, 510 หน้า. ISBN 974-581-680-9

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเสนอความสัมพันธของการตลาดยางพาราภายในประเทศกับกฎหมายไทย  
เพื่อศึกษาโครงสร้างการตลาด การผลิต กฎหมายการค้ายางพารา การบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้ง  
การวิเคราะห์ปัญหาในทางกฎหมายว่าส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวสวนยาง ทั้งในด้านราคาของผลผลิต  
และรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยาง

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการตลาดยางพารานั้น ได้เปิดโอกาสให้รัฐสามารถ  
เข้าแทรกแซง ในกิจการยางได้อย่างครบวงจร แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ รัฐเข้าแทรกแซงเฉพาะการ  
ครอบครองยาง การค้ายางและการส่งออกยางเท่านั้น ซึ่งในการดำเนินการตามนโยบายมิได้ช่วย  
เกษตรกรชาวสวนยางได้โดยตรง แม้มีการลดภาษีอากร หรือลดเว้นค่าสงเคราะห์การทำสวนยางเกษตรกร  
ชาวสวนยางก็มิได้ประโยชน์แต่อย่างใด ประกอบทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลาดยางนั้นจะเปิดโอกาสให้  
เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามดุลพินิจอย่างมาก ปราศจากการถ่วงดุลและตรวจสอบ ทั้งกฎหมายควบคุม  
ยางที่บังคับใช้ปัจจุบันประกาศใช้ในช่วงเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำและบัตถุติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงจำกัด  
ยางระหว่างประเทศที่ไทยเข้าเป็นภาคี เมื่อข้อตกลงสิ้นสุดลงทำให้กฎหมายควบคุมยางนี้ล้าสมัย และขาด  
รายละเอียดหลักหรือขาดความโปร่งใส (Transparency) และรัฐต้องมีบทบาทเข้าแทรกแซงควบคุม  
ดูแลเมื่อสถานการณ์ของตลาดยางเปลี่ยนแปลงกฎหมายเหล่านี้ จึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยทำให้ไม่  
สอดคล้องกับการตลาดยางที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

ในอนาคต หากรัฐต้องการแก้ไขปัญหาราคาผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยางที่ตกต่ำ  
ให้สัมฤทธิ์ผลแล้ว ก็สมควรที่จะทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการผลิตยางใน  
ปัจจุบันอันจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรชาวสวนยางได้อย่างเป็นธรรม

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2534

ลายมือชื่อนิติ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....  
.....

## C071106 : MAJOR LAW

KEY WORD : PUBLIC-ECONOMIC LAWS/PARA RUBBER/RUBBER GROWER

THANANDON KITIWONGSAGOOL : PUBLIC-ECONOMIC LAWS ON PARA RUBBER THEIR EFFECTS ON THAI RUBBER GROWER. THESIS ADVISORS : ASSO.PROF.DR.TIVA NGERNYAUNG, ASSO.PROF.DR.SURAKIART SATHIRATHAI, 510 PP.  
ISBN 974-581-680-9

The purpose of this research is to present the relationship between the domestic rubber market and Thai Law in order to study market structure, production, Laws concerning the rubber trade, and Laws enforcement. It includes an analysis of legal problems affecting rubber growers, in terms both product prices recesred and income derived.

This research found that Thai Law relating to the domestic rubber market authorizes the state to intervene in all aspects is the rubber industry. But in practice, the State intervenes only in the aspects of rubber reserves intransection, rubber trade, and rubber export. State policy does not support rubber growers directly, although it offers tax relief or exemptions from the cess to rubber growers. In addition the Laws provilded the rubber authorities an opportunity to use their legal power without judgement. The present Thai Law an the rubber industry was promulgated at a time when the world rubber economy was the recession and was intended to serve the International Rubber Regulation Agreement as Thailand was one of its members.

When the agreement expired, the Law became out of date and failed to provide essential relevant details or transparency. The state should intervene in order to control the changed situation of the rubber market. But the enties law is still in force and has not been ammended to correspond to the present market situation.

In the future, if the state wants to achieve a solution to the problem is low urbber prices and low incomes of rubber growers, it would be proper to revise the law to correspond to the present conditions in the rubber market.

ศูนย์วิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาควิชา.....นิติศาสตร์  
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา.....2534

ลายมือชื่อนิสิต.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจจะสำเร็จลงได้ หากขาดความอนุเคราะห์จาก ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. สूरเกียรติ์ เสถียรไทย ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ทิวา เงินทอง โดยท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดต่าง ๆ พร้อมทั้งสละเวลาอันมีค่ารับเป็น อาจารย์ที่ปรึกษา ร่วม และอาจารย์ที่ปรึกษา ควบคุมการทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้วิจัย ใคร่กราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสอง เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ ดร. เสริมลาภ วสุวัต อดีตผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สาขาช่างพารา สถาบันวิจัยช่าง กรมวิชาการเกษตร ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ฉัตรพันธ์ุ เชื้อบุญชัย อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านอาจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า มาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำต่าง ๆ อันมีคุณค่าจนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีทุกประการ รวมตลอดถึง บัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มอบทุนวิจัยในงานวิจัยนี้ด้วย

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จักมีคุณค่าและคุณประโยชน์ต่อการศึกษา กอหม่อมมหาชนทางเศรษฐกิจแล้ว ผู้วิจัยขอกราบมอบเป็นเครื่องสักการะ แก่อาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้วิจัย

# สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภูมิ.....	ง

## บทที่

1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	12
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	13
1.4 สมมติฐาน.....	14
1.5 แนวความคิดและทฤษฎี.....	14
1.6 วิธีการดำเนินงานการวิจัย.....	15
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
2. โครงสร้างการผลิตและการตลาดยางพาราไทย.....	18
1. ประวัติของยางพารา.....	18
2. โครงสร้างการผลิตยางพารา.....	28
2.1 แหล่งผลิต.....	28
2.2 เนื้อที่ปลูกยาง.....	32
2.3 ลักษณะของผู้ผลิตและผลผลิต.....	33

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. ทฤษฎีการแทรกแซงรัฐกับการผลิตและการตลาดยางพารา .....	65
พัฒนาการการของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับยางพารา	
1.1 การแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจ .....	65
1.2 การแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจกับกฎหมายยางพารา .....	111
4. วิเคราะห์กฎหมายไทยเกี่ยวกับการผลิต และการตลาดยางพารา .....	147
1. โครงสร้างของกฎหมายยางพาราตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน .....	147
1.1 เหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมาย .....	147
1.2 สำระสำคัญของบทบัญญัติ .....	151
1.3 องค์การควบคุม .....	154
1.4 บทบาทและหน้าที่ขององค์การควบคุม .....	164
1.5 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481	
เกี่ยวกับการผลิตยาง .....	193
1.6 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481	
เกี่ยวกับการตลาดยาง .....	205
1.7 การแทรกแซงของรัฐกับพระราชบัญญัติควบคุมยาง	
พุทธศักราช 2481 .....	219
1.7.1 แนวนโยบายของรัฐในการเข้าแทรกแซงในอดีต .....	219
1.7.2 แนวนโยบายของรัฐในการเข้าแทรกแซงในปัจจุบัน .....	226
1.7.3 องค์การที่มีบทบาทและหน้าที่ในการแทรกแซง .....	233
1.7.3.1 รูปแบบองค์การที่ทำหน้าที่แทรกแซง	
มี 2 รูปแบบ .....	233
(ก) องค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับยาง .....	233
(ข) คณะกรรมการต่าง ๆ	
ที่เกี่ยวกับยาง .....	259



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.7.4 การบริหารงานเกี่ยวกับยางพารา ตาม	
พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 .....	260
(1) นโยบายเกี่ยวกับยางพารา .....	260
(2) การบริหารการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ .....	261
(ก) บทบาทคณะกรรมการที่เกี่ยวกับยาง .....	262
1. คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ .....	262
2. คณะกรรมการนโยบายยางพารา .....	264
(ข) บทบาทขององค์การที่เกี่ยวกับยาง .....	266
1. เจ้าหน้าที่ .....	266
2. ผู้ตรวจการยาง .....	269
2. วิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	
พุทธศักราช 2503 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4)	
พุทธศักราช 2530 .....	270
2.1 โครงสร้างของกฎหมายกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน .....	270
2.2 เจตนารมณ์ของกฎหมาย .....	273
2.3 สำคัญสำคัญของบทบัญญัติ .....	280
2.4 องค์การควบคุม .....	292
2.5 บทบาทและหน้าที่ขององค์การควบคุม .....	305
2.6 นโยบายเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง .....	318
2.6.1 นโยบายการสงเคราะห์ .....	318
2.6.2 บทบาทในการสงเคราะห์การทำสวนยาง .....	327
2.6.2.1 บทบาทในการให้การสงเคราะห์ .....	328

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.6.2.2	บทบาทการพัฒนาสวนและ ชาวสวนสงเคราะห์ .....	328
2.6.2.3	บทบาทด้านการเงิน .....	329
2.7	สิทธิของผู้ขอรับการสงเคราะห์ .....	330
5.	ผลกระทบของกฎหมายการผลิตและการตลาดยางพาราต่อเกษตรกรชาวสวนยาง .....	333
1.	ผลกระทบของกฎหมายอันเนื่องจากการหาประโยชน์เข้ารัฐ .....	333
2.	ผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อระบบการค้ายางและผู้ประกอบการ ที่มีผลโดยตรงและโดยอ้อมต่อเกษตรกรชาวสวนยาง .....	368
3.	ผลกระทบของกฎหมายไทยต่อการรวมตัวของเกษตรกรชาวสวนยาง .....	373
4.	ผลกระทบของกฎหมายไทยต่อโครงสร้างราคายางในประเทศและ ประสิทธิภาพของตลาดยางพาราที่มีต่อเกษตรกรชาวสวนยาง .....	392
5.	ผลกระทบต่อมาตรฐานการค้ายางชีวิตต่อเกษตรกรชาวสวนยาง .....	411
6.	บทสรุปและเสนอแนะ .....	423
	บรรณานุกรม .....	447
	ภาคผนวก .....	456
	ประวัติผู้เขียน .....	510



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

1. พื้นที่ปลูกยางพาราภาคใต้ ปี 2529 .....	29
2. พื้นที่ปลูกยางพาราภาคตะวันออก ปี 2529 .....	31
3. ปริมาณยางส่งออกแยกตามประเภท ปี 2522-2532 .....	36
4. ปริมาณการใช้จ่ายเพื่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ 2526-2531 .....	44
5. ปริมาณและมูลค่าส่งออกยางธรรมชาติของประเทศไทย ปี 2526-2531 (มค.-กย.) รายประเทศ .....	49
6. ราคายางต่าง ๆ ของความตกลงยางธรรมชาติ .....	
(เปลี่ยนแปลง 11 กรกฎาคม 2533) .....	64
7. ผลผลิตยางของประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ปี พ.ศ. 2534 .....	117
8. ผลผลิตยางธรรมชาติ ในปี พ.ศ. 2534 ตั้งแต่เดือน มกราคม - เมษายน .....	118
9. การส่งออกยางธรรมชาติของประเทศไทย มาเลเซีย ไทย และอินโดนีเซีย ปี พ.ศ. 2534 ตั้งแต่เดือนมกราคม - เมษายน .....	119
10. ผลผลิตยางของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2533 .....	194
11. ราคายางประกาศตามพระราชกฤษฎีกา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2534 .....	354
12. การประเมินอากรขาออกยางพารา เมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2530 .....	358
13. การเก็บเงินสงเคราะห์เข้ากองทุนสงเคราะห์ยาง เพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการเดิม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530-2533 .....	362
14. ประเมินค่าใช้จ่ายในการผลิตยางแปรรูปและการบริหารงานของ พ่อค้าส่งออกปี พ.ศ. 2523 .....	402

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

15.	ตัวอย่างการตั้งราคารับซื้อยางของพ่อค้าคนกลางโดยการหักความขึ้น ด้วยวิธีการต่าง .....	403
16.	การประเมินคุณภาพและราคารับซื้อโดยอาศัยความชำนาญของพ่อค้าคนกลาง .....	405
17.	ประเมินค่าใช้จ่ายของพ่อค้าคนกลางขนาดใหญ่ .....	406
18.	สรุปต้นทุนการผลิตยางชนิดที่ให้ผลผลิตระดับเฉลี่ยทั่วประเทศ (ยางแผ่นดิบผลิตที่สวน) .....	414
19.	ต้นทุนต่อไร่ และต่อกิโลกรัมของการปลูกยางทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในสภาพกสิกรทั่วไปและสภาพการบำรุงรักษาดี พอสมควร (คิดตามมูลค่า ปี พ.ศ. 2531) .....	415
20.	รายได้ของกสิกรชาวสวนยาง ที่เมื่อขายยางได้กิโลกรัมละ 15 บาท ในสภาพที่สวนยางผลิตต่ำและผลผลิตปานกลาง จากสวนยางต่าง ๆ .....	416

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญแนบ

แนบ

หน้า

1. การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ .....	99
2. วิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ .....	110
3. แสดงการใช้เงินสงเคราะห์ลูกแทนและผลผลิตได้รับ .....	238
4. แผนภาพการปรับปรุงตั้งแต่การปลูก การผลิต และการขาย .....	239
5. วิจารณ์พัฒนาการของประเทศไทย .....	240



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย