

บทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทย พ.ศ. 2527-2563
The Political Roles of the Thai Sugarcane Planter Institution
from 1984 to 2020

ทิพย์วรรณ ผลประโยชน์

Tippawan Phonprayot

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University, Thailand

Email: tphonprayot@hotmail.com

Received: 2021-05-11; Revised: 2021-06-26; Accepted: 2021-06-28

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการก่อตัวของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยกับการเมืองไทย พ.ศ. 2527-2563 และศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยกับพัฒนาการทางการเมืองในช่วงเวลา พ.ศ. 2527-2563 เป็นวิจัยเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลด้วยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีอุปนัย

พบว่า อ้อยเป็นพืชที่มีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จุดเปลี่ยนสำคัญในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2527 ที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ถึงอย่างไรปัญหาและอุปสรรคของอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยก็ยังไม่หมดไป และสถาบันชาวไร่อ้อยไทยก็เกิดขึ้นจากกฎหมายดังกล่าวด้วยเช่นกัน เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยสามารถรวมกลุ่มกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชาวไร่อ้อยเอง แต่สถาบันชาวไร่อ้อยไทยก็ถูกมองว่าเป็นสถาบันทางการเมืองในรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในความเป็นจริงสถาบันแห่งนี้ก็ยังไม่ใช่อะไรสถาบันทางการเมืองที่สมบูรณ์ ดังนั้น การไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองที่สมบูรณ์ได้นั้น ต้องอาศัยผู้นำชาวไร่อ้อยที่เข้าถึงแก่นแท้ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และเข้าใจบริบททางการเมืองของประเทศไทยอย่างแท้จริง อันนำมาซึ่งการสร้างสรรคและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้ทันยุคทันสมัยก้าวไกลกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

คำสำคัญ: สถาบันชาวไร่อ้อยไทย, สถาบันทางการเมือง, ผู้นำชาวไร่อ้อย

Abstract

This paper aims to explore the formation of Thai sugarcane planter institution under the interaction between the political role of Thai sugarcane planter institution and Thai politics, 1984-2020. And study the interaction between the political role of Thai sugarcane planter institution and Thai politics, 1984-2020. It is qualitative research, collecting data with documents and In-depth interviews. Use content analyze and inductive analysis.

Result show that: sugarcane has been an influential and important crop in the Thai economy from past to present. A major turning point in the cane and sugar industry occurred in 1984 when the government enacted the Cane and Sugar Act for the first time. However, the problems and obstacles of Thailand's cane and sugar are not yet gone. And Thai sugarcane planter institution arose from the said law as well. It is a tool that helps sugarcane farmers to legally group together. And received rights that benefit sugarcane farmers themselves But the Thai sugarcane planter institution is seen as a form of political institution. In fact, this institution is not a complete political institution. It requires the sugarcane farmer leader who gets to the essence of the Act. And truly understand the political context of Thailand. Which has led to the creation and development of the cane and sugar industry to keep up with the modern era, far more than what is currently.

Keywords: Thai Sugarcane Planter Institution, Political Institution, Sugarcane Farmer Leader

บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมาการค้าอ้อยระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานเป็นแบบต่างคน ต่างขายกันเอง จนกระทั่งชาวไร่อ้อยผลิตอ้อยได้มากเกินความต้องการ ทางโรงงานจึงถือโอกาสกดราคาอ้อยได้ตามใจชอบ หากเป็นเช่นนี้แล้วชาวไร่อ้อยก็ไม่มีหลักประกันอะไรแน่นอนกับอาชีพปลูกอ้อย จึงได้มีการรวมตัวกันในปี พ.ศ. 2507 ภายใต้การนำของหัวหน้าโคกดำ การรวมตัวกันของชาวไร่อ้อยนี้มีชื่อว่า “กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7” (พ.ศ. 2514 ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลใช้ชื่อว่า “สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7”) จากความสำเร็จในการจัดตั้งและต่อรองทำให้ชาวไร่อ้อยในเขตอื่น ๆ มีการรวมตัวกันบ้างทั่วประเทศ ซึ่งต่อมาสมาคมชาวไร่อ้อยเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศได้รวมตัวกันเป็น “สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย” ขึ้นใน พ.ศ. 2516 ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (informal association) ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรชาวไร่อ้อยที่มีความเข้มแข็ง มีอำนาจต่อรองสูงในการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและเป็นที่มีความเข้มแข็ง มีอำนาจต่อรองสูงในการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและเป็นที่เชื่อถือของรัฐบาลตลอดมา สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยได้ดำเนินงานมาถึง พ.ศ. 2526 ก็เกิดความขัดแย้งภายในสหพันธ์ชาวไร่อ้อยฯ มีสมาชิกชาวไร่อ้อยกลุ่มหนึ่งแยกตัวออกไป และจัดตั้งองค์กรชาวไร่อ้อยขึ้นใหม่ชื่อว่า “ชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่อ้อย จำกัด” โดยมีนายวิวัฒน์ วังตาล เป็นประธานชุมนุมฯ มีสมาชิกเป็นสหกรณ์การเกษตรประมาณ 43 สหกรณ์ มีปริมาณอ้อยรวมกันถึงร้อยละ 9.7 นอกจากนั้น นายทองหยด จิตตวิระ อดีตรองนายกรัฐมนตรี ประกาศ

แยกตัวออกจากสหพันธ์ชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย แล้วจัดตั้งเป็น “สหสมาคมชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย” เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527 ประกอบด้วยสมาคมชาวไร้อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สมาคมการเกษตรระยอง สมาคมสหพันธ์ชาวไร้อ้อยภาคเหนือ สมาคมไร้อ้อยภาคตะวันตก มีปริมาณอ้อยในควมรับผิดชอบประมาณร้อยละ 20 ของอ้อยทั้งประเทศ จากที่กล่าวมาจึงแสดงให้เห็นได้ว่า ชาวไร้อ้อยได้ร่วมกันปกป้องผลประโยชน์ของตนเองแล้ว การรวมตัวกันและการเคลื่อนไหวของชาวไร้อ้อยในเวลาต่อมา เป็นการยืนยันให้เห็นว่า ชาวไร้อ้อยเป็นพลังผลักดันที่มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลในเรื่องอ้อยและน้ำตาล และมีความเป็นไปได้ที่ปัญหาของชาวไร้อ้อยจะแก้ไขได้ด้วยตัวของชาวไร้อ้อยเอง โดยรวมตัวกันเป็นองค์กรหนึ่งเดียวคือ สหพันธ์ชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นตัวแทนของสมาคมฯ สถาบันฯ และชาวไร้อ้อยในประเทศไทย ในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร้อ้อยทั่วประเทศได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งในบรรดาการรวมกลุ่มของเกษตรกรในประเทศไทยในรูปแบบสถาบันต่าง ๆ สามารถกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มของชาวไร้อ้อยเป็นการรวมกลุ่มที่เหนียวแน่นมีอำนาจต่อรองและสามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลได้มากที่สุด (อัมมาร สยามวาลา, 2536)

จนมาถึงรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร้อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย จึงเห็นสมควรให้มีการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร้อ้อย โดยให้ชาวไร้อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร้อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร้อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 ไปนั้น (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527, 2527) กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดให้อ้อยเป็นพืชที่เกษตรกรผู้ปลูก คือ ชาวไร้อ้อยมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเอง โดยการรวมกลุ่มและมีกระบวนการรับรองเป็นสถาบันชาวไร้อ้อยที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ภาพการตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นกฎหมายที่ทันสมัยและมีความเป็นประชาธิปไตยทั้งในด้านการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การเป็นตัวแทนโดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้มีอาชีพทำไร้อ้อยและสถาบันชาวไร้อ้อยตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และมองได้ว่าสถาบันชาวไร้อ้อยเป็นสถาบันทางการเมืองรูปแบบหนึ่งเช่นกัน

อนึ่งการกำหนดราคาซื้อขายอ้อยก็ยังก่อให้เกิดปัญหาอยู่ตลอดเวลาเนื่องจากไม่มีหลักประกันที่แน่นอน แม้ว่าจะได้มีการตกลงราคากันเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็ตาม กล่าวคือ หากราคาน้ำตาลตลาดโลกต่ำลงในช่วงปีการผลิต ราคาซื้ออ้อยก็จะถูกผลักดัน ให้ต่ำลงด้วย ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวไร้อ้อยเป็นอย่างมาก อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ดังกล่าว รวมทั้งผลพวงจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตน้ำตาลทราย เงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อยสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2525/26 ถึงปี 2529/30 ลงวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2525 จนทำให้เกิดแนวความคิดนำเอาระบบการกำหนดราคาอ้อยด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร้อ้อยกับ

โรงงานน้ำตาลใน สัดส่วน 70:30 เข้ามาใช้ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย (นิตยสารผู้ส่งออก, 2545) ซึ่งเป็นระบบการกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้เข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ว่าอ้อยที่ชาวไร่อ้อยปลูก เมื่อส่งให้โรงงานน้ำตาลแล้วได้น้ำตาลออกมาเป็นจำนวนเท่าไร และขายได้เป็นเงินเท่าไร และคิดเป็นราคาอ้อยได้เท่าไร โดยเป็นการกำหนดนโยบายและดำเนินงานร่วมกันระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลและส่วนราชการ แต่ปัญหาเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลก็ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขมาทุกยุคทุกสมัยจวบจนถึงปัจจุบัน

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงให้ความสนใจต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และมีความเชื่อมโยงกับหลายภาคส่วน อาทิ เกษตรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และภาครัฐนั้น ความสำเร็จในการดำเนินงานใด ๆ บางครั้งก็ต้องอาศัยตัวกลางที่มีศักยภาพในการประสานกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่จะมีต่อชาวไร่อ้อยต่อไป ดังนั้น ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันชาวไร่อ้อยไทยขึ้นซึ่งถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งในสังคมไทยที่จะมีบทบาทในการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนชาวไร่อ้อยไทยให้ก้าวไปข้างหน้า หรือในห้วงเวลาที่ผ่านมาระยะหนึ่งเราจะเห็นสถาบันชาวไร่อ้อยไทยต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมืองไทยในการรักษาผลประโยชน์ให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยไทย รวมถึงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเสมอมา

สถาบันชาวไร่อ้อยไทยเป็นองค์กรที่มีบทบาททางการเมืองและเป็นองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาทางการเมืองไทยมาโดยตลอด แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาแล้วหลายยุคหลายสมัยก็ตาม สถาบันชาวไร่อ้อยไทยก็ยังมีบทบาทในการช่วยเหลือและประคับประคองเกษตรกรชาวไร่อ้อยเสมอมา โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติทั้งในด้านการปกป้องรักษาผลประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายอื่น ๆ บทบาทในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐและอื่น ๆ ด้วยนั้น และที่สำคัญหากสถาบันชาวไร่อ้อยที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งสิ้น 37 แห่งทั่วประเทศไทยนั้น สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้อย่างแท้จริง หรือมีการบูรณาการกับหน่วยงานเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นต้น ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจของกระทรวงอุตสาหกรรมได้อย่างสมบูรณ์แล้วนั้น อนาคตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยจะทำให้เศรษฐกิจไทยเจริญก้าวหน้าไปในทิศทางที่พัฒนาไปสู่ความยั่งยืนในทุกมิติและเกษตรกรชาวไร่อ้อยจะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีมากยิ่งขึ้น ทำให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลจำนวนหลายแสนคนกลายเป็นแรงขับเคลื่อนทางสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญอีกหน่วยหนึ่งของประเทศไทยได้ต่อไป จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยมีความต้องการศึกษาถึงบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยในครั้งนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการก่อตัวของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยในช่วงเวลาพ.ศ. 2527-2563
2. เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยในช่วงเวลา พ.ศ. 2527-2563
3. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยกับพัฒนาการทางการเมืองไทยในช่วงเวลา พ.ศ. 2527-2563

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทำให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับ โดยทุกฉบับมีหลักการที่ตรงกันประการหนึ่ง คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนไทยจะมีได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเท่าที่ควร แต่เมื่อกระแสการเป็นประชาธิปไตยของโลกได้เข้าสู่ประเทศไทยก็ทำให้ประชาชนรู้ถึงการที่ตนควรมีสติ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น อันนำมาสู่การปฏิรูประบบการเมืองไทยที่เห็นได้ชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับ พ.ศ. 2560) ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบผู้แทน โดยประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำหน้าที่แทนตนนั้น ยังไม่สามารถสนองตอบและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้อย่างทั่วถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมบทบาทของผู้แทน เพื่อให้ผู้แทนที่ทำหน้าที่แทนประชาชนได้เข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชน การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ใช่เฉพาะเป็นการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามการทำงานของรัฐบาลหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในนโยบายการบริหารทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเป็นเครื่องชี้วัดพัฒนาการเมืองทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยประเทศที่พัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้วก็จะกำหนดให้ประชาชนในทุกระดับมีสิทธิส่วนร่วมทางการเมือง สำหรับประเทศไทยก็ได้เปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน โดยการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านช่องทางและกระบวนการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่นั้น ปัจจัยสำคัญประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และใช้สิทธินั้นโดยไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และที่สำคัญประชาชนต้องสำนึก ทางการเมือง โดยการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ พร้อมทั้งรัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามกระบวนการช่องทางที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นรูปธรรม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561) หากเป็นดังที่กล่าวมาในข้างต้นแล้วนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของสถาบันชาวไร่ไถ่ก็จะเป็นตัวแปรสำคัญอีกตัวแปรหนึ่งที่จะช่วยให้การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดความต่อเนื่อง และยั่งยืนได้ต่อไป

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) มักเกิดขึ้นในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีการแบ่งแยกหน้าที่มากขึ้นตามลำดับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งในการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลในสังคมนั้น ทำให้บุคคลมีบทบาทต่าง ๆ แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น ชีวิตของคนในสังคมเช่นนั้นจะถูกแบ่งเป็นเสี้ยว ๆ แล้วแต่บทบาทที่ต้องแสดงในสังคม ผลที่เกิดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ การกำเนิดของกลุ่มมากมายหลายกลุ่มในสังคมนั้น ซึ่งกลุ่มที่เกิดขึ้นบางกลุ่มก็จะเข้ามาผลักดันนโยบายของรัฐ และโดยการกระทำนี้ทำให้กลายเป็น “กลุ่มผลประโยชน์” และหากพิจารณาตามหลักของความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้ว การรวมตัวของกลุ่มชนที่มีผลประโยชน์ได้ยึดถือเอาแนวอาชีพเดียวกันเป็นหลัก เมื่อการรวมตัวกันดำเนินไปด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดี และมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะสามารถสร้างพลังและเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) เหนือรัฐบาล หรือเหนือผู้บริหารประเทศได้ (พฤติสถาน ชุมพล, 2531; วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุพล ราชภัณฑารักษ์, 2530)

สำหรับในประเทศไทยซึ่งมีความซับซ้อนและการแบ่งแยกหน้าที่ตามแบบสังคมอุตสาหกรรมก็ทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ขึ้นมาในสังคมเช่นกัน แต่กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะมีพื้นฐานทางสังคมที่แคบกว่ากลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยจะครอบคลุมสาขาอาชีพหรือกลุ่มชนต่าง ๆ น้อยกว่าในสังคมประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งในประเทศไทยกลุ่มที่มีการจัดตั้งและมีความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมักจะเป็นกลุ่มที่เป็นหัวใจของการดำเนินงานของรัฐ กล่าวคือ ข้าราชการ ทหาร และตำรวจ จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดและแข็งแกร่งที่สุดที่มักจะใช้กลไกของรัฐให้เป็นประโยชน์แก่พวกพ้องโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานของตนเอง

แต่อย่างไรก็ตามอาจมีกลุ่มพ่อค้ารายใหญ่ ๆ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการจัดองค์การดีพอที่จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เข้าทำการต่อรองกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่ง กฎหมาย กฎเกณฑ์ (หรือเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายกฎเกณฑ์โดยการติดสินบนข้าราชการ) ในอันที่จะรักษาหรือเกื้อหนุนสถานภาพทางเศรษฐกิจของกลุ่มพวกตนเอง นอกเหนือจากนี้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยโดยส่วนรวมแล้ว มักจะไม่ใช้การรวมกลุ่มของบุคคลในอาชีพเดียวกันมีการศึกษาขั้นเดียวกัน หากแต่จะเป็นกลุ่มที่ถือกำเนิดจากการเป็นเครือญาติกัน (kinship groups) มีชาติพันธุ์เดียวกัน (ethnic groups) หรือมาจากภูมิภาคเดียวกัน (regional groups) แซ่เดียวกัน เป็นคนปักษ์ใต้เหมือนกัน เป็นต้น (พฤติสถาน ชุมพล, 2531)

ถ้าพิจารณาให้ลึกลงไปอีก การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์จะขึ้นอยู่กับ การเพิ่มของบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง จำนวนบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง ถ้ามีจำนวนที่มากในระดับหนึ่งแล้ว ก็อาจเป็นฐานสำหรับการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ได้ ที่เป็นสาเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองหรือเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายได้ และความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การที่พ่อค้าหรือนักธุรกิจเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกัน จึงได้ตกลงก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งผลประโยชน์ในที่นี้อาจเป็นผลประโยชน์ในรูปของวัตถุ ความสมัคสมานสามัคคีหรือผลประโยชน์ในเชิงอุดมการณ์ก็ได้ (Clark & Wilson, 1961)

กล่าวโดยสรุป สถาบันชาวไร่อ้อยที่เกิดขึ้นหลังจากการตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้น เป็นการรวมกลุ่มกันของชาวไร่อ้อยและมีกระบวนการรับรองเป็นสถาบันชาวไร่อ้อยที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีเป้าหมายในการดูแลรักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายร่วมกัน ซึ่งถือเป็น

กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งในสังคมไทย และกล่าวได้ว่า สถาบันชาวไร่อ้อยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเหนียวแน่น มีอำนาจต่อรอง และสามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลได้มากที่สุดกลุ่มหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งสมบุรณ์ สุขสำราญ (2561) ได้กล่าวเพิ่มเติมในเรื่องนี้อาไว้อย่างน่าสนใจว่า การที่กลุ่มผลประโยชน์จะไปผลักดันเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ก็ตาม ต้องมีความเข้าใจในองคัพพการทำงานของการปกครองเกี่ยวกับเรื่องนั้นทั้งหมดเสียก่อน และที่สำคัญกลุ่มผลประโยชน์ที่จะเคลื่อนไหวเรียกร้องเรื่องใด ๆ จะต้องเป็นผู้ที่มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์และต้องมากพอ (big data bank) ที่จะไปนำเสนอข้อมูลนั้นให้กับภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ กล่าวคือ สถาบันชาวไร่อ้อยไทยต้องมีผู้นำที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลมากเพียงพอที่จะให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะอะไรต่าง ๆ จนกระทั่งออกมาเป็นกฎหมายหรือเป็นนโยบายที่จะช่วยแก้ไขปัญหาหรือส่งเสริมกิจการของชาวไร่อ้อยให้เจริญก้าวหน้าได้ต่อไป

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มคนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละสถานการณ์ กล่าวคือ ผู้เข้าร่วมกลุ่มจะมีผลประโยชน์หรือความสนใจตรงกัน เช่น การรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาให้ประกันราคาพืชผลการเกษตรที่ตกต่ำ การรวมกลุ่มเรียกร้องของสหภาพแรงงานเพื่อให้รัฐและนายจ้างทบทวนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มที่เกิดจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือเป็นการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อสังคม ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมกลุ่มที่เกิดจากเหตุผลทางสังคมโดยที่ผู้เข้าร่วมมีความสนใจหรือความเชื่อร่วมกันต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง การรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นการรวมกลุ่มของผู้คนที่มีความสนใจเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับตนเอง แต่การรวมกลุ่มของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยเป็นการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์ที่มากกว่าการรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน เป็นการรวมกลุ่มที่มีหลายองค์กร หลายกลุ่ม โดยกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าร่วมมีอุดมการณ์ความเชื่อร่วมกันต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จึงรวมตัวเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามอุดมการณ์หรือความเชื่อที่มีอยู่ หรือที่เรียกกันว่า การเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ซึ่งประเด็นการเคลื่อนไหวทางสังคมที่จะกล่าวถึงประกอบไปด้วย (สวิตา ธรรมณวิวงศ์, 2544)

1. ลักษณะสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคม

การเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นขบวนการเรียกร้องของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทิศทางที่ตนปรารถนา โดยกลุ่มคนจำนวนหนึ่งเหล่านี้อาจมีนับพันหรือนับหมื่น ได้เข้าร่วมเรียกร้องโดยมีการจัดระเบียบทางสังคมอย่างหลวม ๆ ซึ่งแต่ละกลุ่มอาจมีระดับของการมีส่วนร่วมแตกต่างกันลักษณะร่วมบางประการของการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ ผู้เข้าร่วมเคลื่อนไหวมีจุดมุ่งหมายที่แน่ชัด (goal-oriented) และมีความตั้งใจที่จะทำการเปลี่ยนแปลง (intentional change) โดยมีอุดมการณ์ร่วมกันว่า การเคลื่อนไหวจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมในทิศทางที่ตนปรารถนา อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวทางสังคมก็จะดำเนินจนถึงขั้นสุดท้ายของขบวนการเคลื่อนไหว คือ การไปสู่การแสวงหาทางเลือก (resolution) ระหว่างกลุ่มผู้เคลื่อนไหวและผู้มีอำนาจ เช่น อาจมีการประนีประนอมหรืออาจทำลายล้างกลุ่มผู้เคลื่อนไหว เป็นต้น

2. สภาพสังคมที่เอื้อให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมในสังคมไทย

โครงสร้างของการกำหนดนโยบายหากพิจารณานโยบายเศรษฐกิจเป็นสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ (economic goods) กล่าวได้ว่า นโยบายเศรษฐกิจเป็นสินค้าสาธารณะที่ถูกผลิตขึ้นโดยกลุ่มคนต่าง ๆ ที่ประกอบด้วย (1) โครงสร้างส่วนบน (2) ระบบทุนนิยมโลก (3) ผู้ผลิตนโยบาย และ (4) ผู้เรียกร้องนโยบาย

ซึ่งเมื่อนโยบายเศรษฐกิจได้สร้างขึ้นแล้ว นโยบายดังกล่าวมีผลให้ทุกคนในประเทศต้องบริโภคนโยบายบางอย่าง บางกลุ่มอาจได้รับผลกระทบ ไม่ว่าเราจะพอใจหรือไม่ก็ตาม กล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ผ่านมาจึงเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมไทยดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตนโยบายและผู้เรียกร้องนโยบาย โดยระบบทุนนิยมโลกมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นมีอาจเป็นนโยบายที่ดีที่สุด แต่เป็นนโยบายที่ประชาชนพึงพอใจในระดับหนึ่งเท่านั้น และนโยบายที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มากกว่าการกระจายรายได้ นโยบายเศรษฐกิจจึงให้ประโยชน์แก่คนเพียงกลุ่มน้อย และมองข้ามผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนส่วนใหญ่ ซึ่งในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่มีบทบาทในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจอย่างจำกัดยิ่ง เพราะข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมิได้เป็นที่ทราบกันทั่วไป การผูกขาดสารสนเทศในด้านหนึ่งมีผลการกีดกันมิให้ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา หรือแม้ว่าการผูกขาดสารสนเทศจะผ่อนคลายลง แต่ประชาชนก็จำเป็นต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ผลกระทบอันคาดว่าจะเกิดขึ้นจากนโยบายนั้น ๆ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางเศรษฐศาสตร์พอสมควร ดังนั้น ผู้เรียกร้องนโยบายโดยเฉพาะประชาชนส่วนมาก จึงไม่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม ทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากระทบต่อชะตากรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างมากมาย กล่าวได้ว่านโยบายเศรษฐกิจจึงกำหนดจากโครงสร้างส่วนบน ระบบทุนนิยมโลก และผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจโดยประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้รับนโยบายเท่านั้น

3. การเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่

การพัฒนาที่ผ่านมาเกิดจากการยอมรับว่าการแก้ปัญหาประเทศเป็นเรื่องของกลุ่มคนที่มีความรู้ความชำนาญเท่านั้น เช่น การฝากให้นักเศรษฐศาสตร์แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การฝากความหวังให้แพทย์ดูแลความเจ็บป่วย การฝากให้นักการเมืองดูแลการปกครอง โดยประชาชนเพียงเรียกร้องกับกลุ่มคนเหล่านี้ให้จัดการกับปัญหาต่าง ๆ และหวังว่าความรู้ความสามารถของกลุ่มคนเหล่านี้จะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปผู้คนจำนวนมากที่เคยยอมรับวิธีการแก้ปัญหาแบบเดิม ๆ เริ่มพบว่าไม่สามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ และตั้งคำถามกับความเชื่อเดิมดังกล่าว การตั้งคำถามเพื่อการแสวงหาช่องทางใหม่ ๆ ในการจัดการปัญหาด้วยตนเองแทนที่จะรอความเมตตาจากรัฐได้ปรากฏขึ้น และสะท้อนถึงความตื่นตัวของประชาชนพลเมืองที่ต้องการเข้ามาจัดการอนาคตของตนเองมากขึ้นเรื่อย ๆ อาทิเช่น การเข้าร่วมขบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดูแลรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมทั้งในเมืองและชนบท การพัฒนาการเกษตรทางเลือก ธุรกิจชุมชน เศรษฐกิจพอเพียง ระบบออมทรัพย์ การต่อสู้เรื่องผู้หญิงและสิทธิสตรี แนวคิดป่าชุมชน ขบวนการแก้ไขปัญหาเอดส์ เด็ก และอื่น ๆ รวมไปถึงกิจกรรมทางการเมืองที่ต่างมีจุดมุ่งหมาย เพื่อการยกระดับการมีส่วนร่วมและสร้างพลเมืองไทยขึ้นมาอย่างกว้างขวาง ที่สามารถเข้าร่วมจัดการปัญหาของตนเองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับเมือง นับเป็นรากฐานอันสำคัญที่บ่มเพาะและสร้างให้เกิดขบวนการของภาคประชาชน ทั้งยังมีความพยายามเชื่อมโยงภาคชนบทกับภาคเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ และตรงนั้นนับว่าเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชนในท้องถิ่นและจังหวัดต่าง ๆ เราก็มองเห็นถึงสังคมที่มีความหวังมองเห็นทางเลือกใหม่ ๆ วิธีการใหม่ ๆ ที่หลายคนอาจเรียกปรากฏการณ์ทำนองนี้ว่า “การเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่” (new social movement) เป็นปรากฏการณ์ที่ทำลายกระบวนทัศน์เดิมที่มีอยู่

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยแบบวิธีเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยอาศัยประสบการณ์ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการเมืองไทยและความสัมพันธ์กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี จึงทำให้รู้จักคุ้นเคยกับผู้ที่จะให้การสัมภาษณ์เชิงลึกในการวิจัยครั้งนี้ โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 คือ ผู้บริหารสมาคมชาวไร่อ้อยและนักธุรกิจในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล จำนวน 10 คน กลุ่มที่ 2 คือ นักการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิทางการเมือง หรือนักการเมืองอาวุโสที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทย และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในห้วงเวลาที่ศึกษาวิจัย รวมทั้งสิ้นจำนวน 5 คน กลุ่มที่ 3 คือนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้าน จำนวน 3 คน กลุ่มที่ 4 คือ เกษตรกรชาวไร่อ้อย จำนวน 19 คน โดยอาศัยเครื่องมือแบบสัมภาษณ์ชนิดไม่มีโครงสร้าง (non-structured interview) ในการเก็บข้อมูล ซึ่งข้อคำถามในการสัมภาษณ์ได้มาจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นอกจากนั้น ยังมีการตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา (content validity) โดยอาจารย์ที่ปรึกษาจะทำการพิจารณาขอบเขตเนื้อหาที่ผู้วิจัยต้องการวัด และพิจารณาว่าหัวข้อการสัมภาษณ์นั้นตรงกับทฤษฎีและครอบคลุมเนื้อหาตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษาหรือไม่ หลังจากนั้นข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดจะนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อนำไปใช้ในการสังเคราะห์และจัดทำรูปแบบที่มีความครอบคลุมแนวคิดทฤษฎี และองค์ประกอบทั้งหมดเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยในครั้งนี้

ผลการวิจัย

คุณสมบัติของเรื่อง บทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทย พ.ศ. 2527-2563 ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยเรียงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

การก่อตัวของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยในช่วงเวลาพ.ศ. 2527-2563

จากการที่ชาวไร่อ้อยพยายามรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม สหพันธ์ สมาพันธ์ชุมนุมสหกรณ์หรือสหสมาคมก็ตาม แสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยเป็นการร่วมกันปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และการเคลื่อนไหวของชาวไร่อ้อยในเวลาต่อมาก็เป็นสิ่งที่จะยืนยันให้เห็นว่า ชาวไร่อ้อยเป็นพลังผลักดันที่มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลในเรื่องอ้อยและน้ำตาลทราย และมีความเป็นไปได้ที่ปัญหาของชาวไร่อ้อยจะแก้ไขได้ด้วยตัวของชาวไร่อ้อยเอง โดยรวมตัวกันเป็นองค์กรหนึ่งเดียว คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นตัวแทนของสมาคมฯ สถาบันฯ และชาวไร่อ้อยประเทศไทยในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยทั่วประเทศได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งในบรรดาการรวมกลุ่มของเกษตรกรในประเทศไทยในรูปแบบสถาบันต่าง ๆ สามารถกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยเป็นการรวมกลุ่มที่เหนียวแน่นมีอำนาจต่อรอง และสามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลได้มากที่สุด จนมาถึงรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เล็ง เห็นถึงความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย จึงเห็นสมควรให้มีการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อยและ

เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความ เป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภคจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 นั้น แต่ถึงอย่างไรปัญหาเกี่ยวกับอ้อยและ น้ำตาลก็ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขมาทุกยุคทุกสมัยจวบจนถึงปัจจุบัน

กล่าวคือ สถาบันชาวไร่อ้อยเป็นองค์การที่มีความสำคัญที่พี่น้องชาวไร่อ้อยต้องเป็นสมาชิก เพื่อใช้สิทธิ ความเป็นสมาชิกในการขอความช่วยเหลือต่าง ๆ และได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐตามสิทธิที่กฎหมายมอบ ไว้ให้ นั่น ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของสถาบันชาวไร่อ้อย คือ ชาวไร่อ้อยต้องมีตัวแทนตามพระราชบัญญัติอ้อยและ น้ำตาล พ.ศ. 2527 โดยที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ได้มีการใช้บังคับมานานและมีบทบัญญัติ บางประการที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารจัดการ และเพื่อเป็นการพัฒนาระบบในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ทรายให้ก้าวหน้า ประกอบกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตมากแล้ว การค้าและการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องปรับปรุงการ ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการอ้อย และน้ำตาลทราย เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่ อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่าย และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการทบทวน พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 อย่างน้อยทุก 3 หรือ 5 ปี เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไข ให้มีความสอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

ดังนั้น สถาบันชาวไร่อ้อยไทยสามารถเข้ามามีบทบาทตรงจุดนี้ ในการเป็นผู้ประสานภาครัฐและให้ โรงงานหรือชาวไร่อ้อยได้มีโอกาสพูดคุยปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะหาแนวทางที่อยู่ตรงกลางว่า ควร จะดำเนินงานไปในลักษณะอย่างไรถึงจะทำให้อุตสาหกรรมนี้เกิดความก้าวหน้า การรวมกลุ่มกันของชาวไร่อ้อย ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของสมาคม ชุมชนสหกรณ์ สมาพันธ์หรือแม้แต่การเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยในรูปแบบใดก็ตาม ซึ่งการรวมตัวกันของชาวไร่อ้อยเป็นไปในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์เช่นนี้เหมือนกันทั่วทั้งประเทศ จึงเป็นส่วน ที่ทำให้สถาบันชาวไร่อ้อยไทยเกิดความเข้มแข็งและทำให้มีอำนาจต่อรองสูงในการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ ของชาวไร่อ้อยด้วยตนเอง รวมทั้งการเคลื่อนไหวของสถาบันแห่งนี้ย่อมมีอิทธิพลและสามารถกดดันให้ภาครัฐ ตระหนักถึงความสำคัญต่อปัญหาหรืออุปสรรคที่องค์กรแห่งนี้หยิบยกขึ้นมา เพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองรักษา ผลประโยชน์ให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยไทย รวมทั้งเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวหน้าได้ต่อไป

บทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยในช่วงเวลา พ.ศ. 2527-2563

บทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยในช่วงเวลา พ.ศ. 2527 เป็นไปในลักษณะไตรภาคี อันประกอบไปด้วย (1) เกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล (2) สถาบันชาวไร่อ้อยไทย และ (3) ภาครัฐ ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน ทั้งสามฝ่ายอย่างมีนัยสำคัญ โดยบทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยไทยในช่วงเวลานี้ส่งผลต่อการเมืองไทยและ เสถียรภาพของรัฐบาลทั้งในทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ บทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยที่ส่งผลกระทบทางตรง ต่อการเมืองไทย คือ การที่ผู้นำชาวไร่อ้อยหลายคนสามารถเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สำเร็จ ด้วยการอาศัยความสัมพันธ์และความผูกพันส่วนตัวของผู้นำชาวไร่อ้อยในฐานะผู้ก่อตั้งสถาบันชาวไร่อ้อยและ อาศัยมวลชนชาวไร่อ้อยเป็นฐานเสียงในการเข้า สู่ตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ส่วนบทบาทของกลุ่มชาวไร่ อ้อยที่ส่งผลกระทบทาง อ้อมต่อการเมืองไทยหรือส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั้นเป็นเรื่องที่ เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศในขณะนั้น ซึ่งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายดำเนินไปอย่างขาดระบบ และระเบียบแบบแผน ทั้งยังไม่ได้มีการ

ปรับปรุงให้มีระบบและโครงสร้างที่เหมาะสมได้ จึงทำให้อุตสาหกรรมเจริญเติบโตขึ้นอย่างไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งการขัดแย้งระหว่างฝ่ายชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลก็มีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศด้วยเช่นกัน

ส่วนบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยช่วง พ.ศ. 2528-2549 จะอยู่ภายใต้บริบทที่ประเทศไทยเข้าไปเป็นสมาชิกในองค์การการค้าโลก (WTO) จึงทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้าไปแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมากมายหลายเรื่อง เช่น การลดภาษีธุรกิจ และการจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออก ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลได้ ซึ่งในความเป็นจริงการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลมีผลต่อการช่วยเหลืออุตสาหกรรม เพื่อปรับความเบี่ยงเบนจากความเจริญของดุลยภาพในระยะยาว เพราะว่า การเข้าแทรกแซงจะไปลดต้นทุนที่ก่อให้เกิดส่วนเกินของสต็อกน้ำตาล อย่างไรก็ตามโดยปกติรัฐบาลไม่ได้มีความต้องการที่จะเข้าไปแทรกแซงตลาด แต่ถูกบังคับให้ทำโดยแรงกดดันทางด้านการเมือง ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยที่เข้าร่วมข้อตกลง GATT รอบอุรุกวัย ก็ทำให้ประเทศไทยต้องลดระดับการปกป้องลงไป อาทิเช่น การให้เงินอุดหนุนการผลิตแก่ผู้เป็นเจ้าของโรงงานน้ำตาล เงินอุดหนุนสำหรับการผลิตสินค้าแปรรูปสำหรับการส่งออก เป็นต้น และเพื่อการส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้ระบบการค้าใหม่นี้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยจะต้องสามารถเพิ่มผลิตภาพของอ้อยและน้ำตาลให้สูงขึ้น เพราะว่าการจ้างแรงงาน และราคาที่ดินจะสูงขึ้นในอนาคต แม้คาดหวังว่าข้อตกลงมีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในอนาคตอันใกล้นี้เท่านั้น ดังนั้น ชาวไร่อ้อยและอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าร่วมข้อตกลงดังกล่าว จึงต้องมีการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้อง เรียกร้อง และรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้ไม่ให้ได้รับผลกระทบที่มากเกินไป จึงทำให้ชาวไร่อ้อยต้องมีการออกมาเดินขบวนและกดดันรัฐบาลเพื่อเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ชาวไร่อ้อยเจริญก้าวหน้าอยู่หลายครั้งหลายครา ดังที่ปรากฏให้เห็นนั้น ซึ่งจากอุปสรรคเหล่านี้ รัฐบาลควรเปลี่ยนนโยบายน้ำตาลทางอ้อมที่มุ่งเน้นไปที่การชักนำให้เกิดแรงกระตุ้นเกี่ยวกับการเงินเป็นนโยบายเข้าแทรกแซงโดยตรงมากขึ้น โดยเริ่มจากการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่เพื่อการปรับปรุงวิทยาการให้ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถมีส่วนช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในระยะยาวได้ต่อไป

จวบจนปัจจุบัน พ.ศ. 2550-2563 บทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยก็ยังคงมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยเสมอมา โดยเฉพาะผู้นำสถาบันชาวไร่อ้อยไทยที่เป็นหัวใจหลักที่จะนำพาพี่น้องชาวไร่อ้อยไทยให้เจริญก้าวหน้าไปข้างหน้า ต้องยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมของพี่น้องชาวไร่อ้อยเป็นหลักมากกว่าที่จะยึดถือประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง และที่สำคัญผู้นำสถาบันชาวไร่อ้อยไทยต้องเป็นผู้ที่สามารถประสานกับฝ่ายการเมืองได้ทุกฝ่ายทุกยุคทุกสมัย การมุ่งประเด็นทางการเมืองเป็นหลักจึงเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงสูง ผู้นำชาวไร่อ้อยไม่ควรยืนอยู่ข้างใดข้างหนึ่งทางการเมือง ซึ่งจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับผลกระทบในทันที การอยู่ตรงกลางประสานกับทุกฝ่ายการเมืองได้นั้น จึงเป็นแนวทางที่ผู้นำชาวไร่อ้อยควรยึดถือปฏิบัติ สุดท้ายการต่อสู้เคลื่อนไหวทางการเมืองหรือเรียกร้องเรื่องใด ๆ ก็จะสามารถกระทำได้อย่างสมบูรณ์อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพี่น้องสมาชิกชาวไร่อ้อยไทยต่อไป

กล่าวคือ สถาบันชาวไร่อ้อยไทยถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่ต้องอาศัยสมาชิกชาวไร่อ้อยเป็นผู้ขับเคลื่อนองค์กรให้ก้าวหน้าไปข้างหน้า ถ้าชาวไร่อ้อยเองไม่รวมตัวกันอำนาจการต่อรองของชาวไร่อ้อยก็肯定不会เกิดขึ้น ดังนั้น สถาบันชาวไร่อ้อยไทยจะเข้มแข็งเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับชาวไร่อ้อยที่เป็นสมาชิกขององค์กรแห่งนี้

ด้วยเช่นกัน และจากอดีตที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน พบว่า พลังในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยจะค่อนข้างด้อยลงไปไม่เหมือนกับในอดีตที่ผ่านมา การใช้ประโยชน์ของการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งจะสามารถสร้างคุณประโยชน์ให้กับชาวไร่อ้อยได้มากมายหรือการจะไปถึงจุดนั้นได้จะต้องอาศัยการพูดคุยกับผู้ที่มีอำนาจ หรือการเข้าหาผู้ที่มีอำนาจ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจอาจจะไม่ใช่แค่การเมืองเพียงอย่างเดียว ผู้ที่มีอำนาจหลาย ๆ ส่วนด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจเช่นกัน ดังนั้น หากสถาบันชาวไร่อ้อยไทยสามารถเชื่อมความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมดก็จะทำให้สถาบันชาวไร่อ้อยไทยเกิดความเข้มแข็ง ซึ่งในปัจจุบันดูเหมือนว่าเรื่องดังกล่าวค่อนข้างด้อยลงไปมากแล้ว แต่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพียงแค่เกษตรกรชาวไร่อ้อยมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่รอด มีความหลากหลาย ปริมาณคนที่เข้ามาในระบบนี้มีมากขึ้นจึงทำให้ดูเหมือนว่า บทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยถูกลดบทบาทลงไป แต่ในความเป็นจริงสถาบันชาวไร่อ้อยไทยเพียงแค่ปรับตัวให้เป็นไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันเท่านั้น

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยกับพัฒนาการทางการเมืองไทยในช่วงเวลา พ.ศ. 2527-2563

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในเมืองไทยมากมายหลายประการ กฎหมายฉบับนี้ทำให้สถาบันชาวไร่อ้อยมีอาวุธ ถ้าจะอธิบายในลักษณะปรัชญาพื้นฐานหรือหัวใจของกฎหมายฉบับนี้ กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นหัวใจของสถาบันชาวไร่อ้อยไทย แต่เมื่อถึงเวลาบริหารจริงก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปถึงหัวใจได้เลย เนื่องจากสถาบันชาวไร่อ้อยไทยยังคงไม่ใช่สถาบันทางการเมืองของชาวไร่อ้อยได้อย่างแท้จริง การดำเนินงานของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยที่ผ่านมาจะค่อนข้างด้อยลงไป ถ้าหากจะเทียบเคียงกับสมาคมชาวไร่อ้อยของต่างประเทศ อย่างในประเทศออสเตรเลียก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สถาบันชาวไร่อ้อยของไทยยังเทียบไม่ได้กับสถาบันของประเทศออสเตรเลีย เพราะการดำเนินงานของสมาคมชาวไร่อ้อยประเทศออสเตรเลียนั้นสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระจริง ๆ แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปอย่างอิสระได้เช่นนั้น มีการแทรกแซงเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เพราะประชาธิปไตยของประเทศไทยยังคงเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบอยู่เท่านั้น ใครต้องการทำอะไรที่อยู่ในกรอบของประชาธิปไตยก็ยังไม่สามารถที่จะทำได้ แต่ปรัชญาพื้นฐานหลักที่จะทำให้สถาบันชาวไร่อ้อยไทยประสบความสำเร็จ คือ ถ้าชาวไร่อ้อยไม่ใช่นักการเมืองหรือไม่ใช่ฐานที่แข็งแรงเพียงพอ สิ่งรอบข้างที่เกี่ยวข้องในด้านอื่น ๆ ก็จะล้มไปได้เช่นกัน หรือหากดำรงอยู่ได้ก็จะเป็นความก้าวหน้าของตนเอง

ถ้าจะวิเคราะห์พัฒนาการของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยที่ในปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมดประมาณ 37 แห่ง และมีพัฒนาการมากกว่า 5 ทศวรรษแล้วนั้น ก็สามารถเทียบได้กับสถาบันพรรคการเมืองไทยที่ยังไปไม่ถึงคำว่าสถาบันทางการเมืองที่แท้จริงได้เช่นกันและหากย้อนไปดูการบริหารจัดการอ้อยและน้ำตาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525-2526 และการเริ่มใช้กฎหมายอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ในช่วงแรก ๆ โรงงานทั้งหลายก็ไม่ยอมที่จะเดินไปตามกฎหมายกำหนดสักเท่าไร แม้จะมีกติกาคู่ที่เข้มแข็งเพียงไร แต่เมื่อเวลาผ่านไปความเข้มข้นก็เริ่มที่จะหย่อนยานลงไปตามระบบ เพราะฉะนั้น การบริหารจัดการนับวันจะคลายความเข้มข้นลงไป กล่าวคือ เรื่องการบริหารพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงแรกก็มีความมั่นคงแข็งแรงดี แต่ในช่วงหลังการดำเนินงานใด ๆ ก็อยู่ในรูปแบบของราชการมากเกินไป ทั้งเรื่องของกองทุนอ้อยและน้ำตาลหรือเรื่องอะไรก็ตามก็จะนำเอาระบบราชการมาใช้กันหมด ซึ่งหากกระบวนการดำเนินงานกลายเป็นรูปแบบของทางราชการไป



ทั้งหมด ก็จะทำให้ความเป็นระบบราชการเข้าไปครอบงำอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในทุกมิติ จนทำให้ทุกวันนี้ในแวดวงของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลแทบจะไม่มีอะไรที่สามารถจะพัฒนาขึ้นมาให้เป็นนวัตกรรมได้เลย

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาจนถึงปัจจุบัน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยกับพัฒนาการทางการเมืองไทยเป็นในลักษณะที่กำลังคลายความเข้มแข็งลงไป แม้ในความจริงทุกคนมองว่าอ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็มีคนอีกกลุ่มหนึ่งนิยมให้อ้อยเป็นพืชผักเลง หรือเป็นพืชที่มีอิทธิพล เนื่องจากว่า ชาวไร่อ้อยสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อปิดถนนได้ตลอดเวลา ซึ่งปัจจุบันปัญหาทุกอย่างสามารถคุยกันบนโต๊ะได้มากขึ้นเรื่อย ๆ และการเปลี่ยนแปลงตรงนี้ เป็นการเปลี่ยนที่ทำให้เรามองเห็นภาพมากขึ้น จากการที่ชาวไร่อ้อยเองเข้าไปเป็นกรรมการบางคน เกือบจะไม่มีความรู้อะไรเลย เพราะทำไร่อ้อยมาอย่างเดียว แต่ปัจจุบันเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น การมาตอบโต้กันแบบแรง ๆ ก็จะมีให้เห็นไม่มากนัก กล่าวได้ว่า ชาวไร่อ้อยที่ถือสัดส่วนของผลประโยชน์อยู่ที่ร้อยละ 70 แต่ก็ยังถืออำนาจในการที่จะเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้น้อยมาก คำว่าบทบาททางการเมืองกับสถาบันชาวไร่อ้อยไทยจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในความเป็นจริงชาวไร่อ้อยทั่วทั้งประเทศมีฐานเสียงที่จะเป็นพลังขับเคลื่อนหรือชี้นำสังคมเกี่ยวกับเรื่องอ้อยและน้ำตาลอยู่มากมาย แต่ชาวไร่อ้อยไทยก็ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปอยู่ในดุลอำนาจที่แท้จริงที่จะช่วยขับเคลื่อนสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้นำหรือตัวแทนของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยต้องสามารถเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับดุลอำนาจทางการเมืองหรือสถาบันชาวไร่อ้อยไทยต้องสามารถส่งตัวแทนของตนเองขึ้นไปมีอำนาจในทางการเมือง จึงจะสามารถกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยได้ ซึ่งการเป็นมวลชนของชาวไร่อ้อยนี้เองต้องมีความเหนือข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกำนันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดก็ตาม สถาบันชาวไร่อ้อยไทย ต้องพร้อมที่จะขับเคลื่อนองค์กรแห่งนี้ให้พัฒนาไปพร้อมกับการเมืองไทยได้อย่างแท้จริง

อภิปรายผล

การก่อตัวของสถาบันชาวไร่อ้อยก็เพื่อใช้สิทธิความเป็นสมาชิกและสามารถขอความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของชาวไร่อ้อยได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของสถาบันชาวไร่อ้อย คือ ชาวไร่อ้อยต้องมีตัวแทนตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 โดยที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ได้มีการใช้บังคับมานานและมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารจัดการ และเพื่อเป็นการพัฒนาระบบในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ประกอบกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต การค้าและการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการอ้อย และน้ำตาลทราย เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น รวมทั้งเป็นการปรับปรุงกลไกให้สถาบันชาวไร่อ้อยเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่ต้องยึดถือปฏิบัติ ดังนั้น การรวมกลุ่มกันของชาวไร่อ้อยไม่ว่าจะอยู่ในรูปของสมาคม ชุมนุมสหกรณ์ สมาพันธ์หรือแม้แต่การเป็นสหพันธ์ชาวไร่อ้อยในรูปแบบใดก็ตาม ซึ่งการรวมตัวกันของชาวไร่อ้อยเป็นไปในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์เช่นนี้เหมือนกันทั่วทั้งประเทศ จึงทำให้สถาบันชาวไร่อ้อยไทยเกิดความเข้มแข็งและทำให้มีอำนาจต่อรองสูงในการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยเอง การตัดสินใจหรือการเคลื่อนไหวของสถาบันแห่งนี้จึงมีอิทธิพลและสามารถกดดันให้ภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญต่อปัญหาหรืออุปสรรคที่องค์กรแห่งนี้หยิบยกขึ้น

มา ก็เพื่อให้ลักษณะของผลผลิตที่เกิดขึ้นมาจากอ้อยและน้ำตาลมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม และมุ่งที่จะคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยไทย รวมทั้งเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวหน้าได้ต่อไป

โดยสอดคล้องกับ พงศ์สาน ชุมพล, (2531); วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, (2530) กล่าวไว้ว่า โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) มักเกิดขึ้นในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีการแบ่งแยกหน้าที่มากขึ้นตามลำดับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งในการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลในสังคมนั้น ทำให้บุคคลมีบทบาทต่าง ๆ แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น ชีวิตของคนในสังคมเช่นนั้นจะถูกแบ่งเป็นเลี้ยว ๆ แล้วแต่บทบาทที่ต้องแสดงในสังคม ผลที่เกิดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ การกำเนิดของกลุ่มมากมายหลายกลุ่มในสังคมนั้น ซึ่งกลุ่มที่เกิดขึ้นบางกลุ่มก็จะเข้ามาผลักดันนโยบายของรัฐ และโดยการกระทำนี้ทำให้กลายเป็น “กลุ่มผลประโยชน์” และหากพิจารณาตามหลักของความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้ว การรวมตัวของกลุ่มชนที่มีผลประโยชน์ได้ยึดถือเอาแนวอาชีพเดียวกันเป็นหลัก เมื่อการรวมตัวกันดำเนินไปด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดี และมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะสามารถสร้างพลังและเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) เหนือรัฐบาล หรือเหนือผู้บริหารประเทศได้ และยิ่งสอดคล้องกับ Almond, Powell and Mundt (1966 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิมมณี, 2521) กล่าวเอาไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน คือ องค์กรที่เป็นทางการ (formal organizations) เช่น พรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจ สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยราชการหรือสถาบันชาวไร่อ้อยไทย ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้อาจเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม ดังนั้น กลุ่มสถาบันนั้นนอกจากจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่แล้วยังอาจรวมตัวเป็นกลุ่มย่อย ๆ เช่น กลุ่มโรงงานน้ำตาลที่ก่อตั้งใหม่ เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มตนก็ได้ โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สำคัญอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มของตนเอง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่ใช้มาเป็นเวลากว่า 35 ปี ทำให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยกับพัฒนาการทางการเมืองไทยเป็นในลักษณะที่กำลังคลายความเข้มแข็งลงไป แม้ในความจริงทุกคนมองว่าอ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็มีคนอีกกลุ่มหนึ่งนิยามให้อ้อยเป็นพืชเชิงกล หรือเป็นพืชที่มีอิทธิพล เนื่องจากว่า ชาวไร่อ้อยสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อปิดถนนได้ตลอดเวลา ซึ่งปัจจุบันปัญหาทุกอย่างสามารถคุยกันบนโต๊ะได้มากขึ้นเรื่อย ๆ และการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เป็นการเปลี่ยนที่ทำให้เรามองเห็นภาพมากขึ้น จากการที่ตัวชาวไร่อ้อยเองที่เข้าไปเป็นกรรมการบางคนเกือบจะไม่มีความรู้อะไรเลย เพราะทำไร่อ้อยมาอย่างเดียว แต่ปัจจุบันเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น การมาตอบโต้กันแบบแรง ๆ ก็จะ มีให้เห็นไม่มากนัก กล่าวได้ว่า เริ่มเป็นระบบมากขึ้น กล่าวได้ว่า ชาวไร่อ้อยที่ถือสัดส่วนของผลประโยชน์อยู่ที่ร้อยละ 70 แต่ก็ยังถืออำนาจในการที่จะเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้น้อยมาก คำว่าบทบาททางการเมืองกับสถาบันชาวไร่อ้อยไทยจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในความเป็นจริงชาวไร่อ้อยทั่วทั้งประเทศมีกองกำลังอยู่มากมาย มีพลังที่จะขับเคลื่อนหรือชี้นำสังคมเกี่ยวกับเรื่องอ้อยและน้ำตาลได้ แต่สถาบันชาวไร่อ้อยไทยก็ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปอยู่ในดุลอำนาจที่แท้จริงที่จะช่วยขับเคลื่อนสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวได้ ซึ่งในความเป็นจริงสถาบันชาวไร่อ้อยไทยสามารถเข้าไปอยู่ในดุลอำนาจได้ 2 ลักษณะ คือ (1) สถาบันชาวไร่อ้อยต้องเข้าไปอยู่ในส่วนของอำนาจนั้น และ (2) สถาบันชาวไร่อ้อยต้องนำการเมืองนั้นมาใช้

ประโยชน์ ซึ่งในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจทางการเมืองในลักษณะเฉพาะกิจ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ตัวแทนของสถาบันชาวไร่ฮ้อยไทยต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมืองหรือสถาบันชาวไร่ฮ้อยต้องส่งตัวแทนของตนเองขึ้นไปมีอำนาจในทางการเมือง จึงจะสามารถกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของชาวไร่ฮ้อยได้อย่างแท้จริง

โดยสอดคล้องกับ ลิขิต อีริเวคิน (2527) กล่าวว่า การพัฒนาการเมือง คือ รากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ (political development as the political prerequisite of economic development) เมื่อมีการสนใจเกี่ยวกับปัญหาความเจริญทางเศรษฐกิจและมีความจำเป็นที่จะแปรรูปของเศรษฐกิจที่หยุดนิ่งเพื่อเป็นเศรษฐกิจที่เจริญได้ในระดับสม่ำเสมอ นักเศรษฐศาสตร์ก็กล่าวโดยพลันว่าสภาพทางการเมืองและสังคมจะมีบทบาทอย่างแน่วแน่ในการขัดขวางหรือเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มขึ้นในรายได้เฉลี่ยต่อหัว และดังนั้นจึงเป็นการเหมาะสมที่จะคิดว่า การพัฒนาการเมือง คือ สภาพของระบบการเมืองซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เมื่อมาใช้ในการวิจัย คำจำกัดความการพัฒนาการเมืองดังกล่าวมีลักษณะในทางลบ เพราะว่าเป็นการง่ายกว่าที่จะพูดอย่างชัดแจ้งว่า ระบบการเมืองได้ขัดขวางความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง แต่เป็นการยากที่จะพูดว่า ระบบการเมืองได้ช่วยให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างไร เพราะตามประวัติศาสตร์นั้น ความเจริญทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นในระบบการเมืองหลายระบบและด้วยนโยบายที่ต่างกัน เนื่องจากว่า คำจำกัดความนั้นไม่ได้มีทฤษฎีร่วมกันเพราะในบางกรณีจะมีความหมายเพียงว่า รัฐบาลได้ปฏิบัติตามนโยบายเศรษฐกิจที่ถูกต้องหรือไม่เท่านั้น ส่วนในสถานการณ์อื่นนั้นอาจจะเกี่ยวพันถึงการพิจารณาองค์การขั้นมูลฐานของรัฐและการปฏิบัติของสังคมทั้งหมด ดังนั้น ปัญหาเรื่องการพัฒนาการเมืองจึงแตกต่างกันตามความแตกต่างกันทางปัญหาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

องค์ความรู้ใหม่

สถาบันชาวไร่ฮ้อยไทยถูกมองว่าเป็นสถาบันทางการเมืองในรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในความเป็นจริงสถาบันแห่งนี้ก็ยังไม่ใช่สถาบันทางการเมืองที่สมบูรณ์ การจะไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองที่สมบูรณ์ได้นั้นต้องสามารถเชื่อมความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจในรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างองค์กรให้เกิดความเข้มแข็ง ที่สำคัญสมาชิกของสถาบันชาวไร่ฮ้อยเองจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ที่จะช่วยกันพัฒนาสถาบันแห่งนี้ให้ก้าวหน้า แต่สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่ระบบราชการเข้าไปครอบงำอุตสาหกรรมฮ้อยและน้ำตาลไทยในทุกมิติ จนทำให้ทุกวันนี้ในแวดวงของอุตสาหกรรมฮ้อยและน้ำตาลแทบจะไม่มีอะไรที่สามารถจะพัฒนาขึ้นมาให้เป็นนวัตกรรมได้ ดังนั้นการเป็นสถาบันชาวไร่ฮ้อยไทยที่ถือได้ว่าเป็นมวลชนขนาดใหญ่ จึงต้องมีความเหนือข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจในระดับใดก็ตาม สถาบันชาวไร่ฮ้อยไทยต้องมีความพร้อมที่จะขับเคลื่อนองค์กรให้พัฒนาไปกับการเมืองไทย ซึ่งในความเป็นจริงสถาบันชาวไร่ฮ้อยไทยสามารถเข้าไปอยู่ในดุลอำนาจทางการเมืองได้ใน 2 ลักษณะ คือ (1) สถาบันชาวไร่ฮ้อยต้องเข้าไปอยู่ในส่วนของอำนาจนั่นเอง และ (2) สถาบันชาวไร่ฮ้อยต้องนำการเมืองนั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับองค์กร ดังนั้น จึงเป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ตัวแทนหรือผู้นำของสถาบันชาวไร่ฮ้อยไทยต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมืองหรือสถาบันชาวไร่ฮ้อยต้องส่งตัวแทนของตนเองขึ้นไปมีอำนาจในทางการเมืองเอง จึงจะสามารถกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของชาวไร่ฮ้อยได้อย่างแท้จริง



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1. สถาบันชาวไร่อ้อยไทยต้องมุ่งมั่นในการนำเอานโยบายที่สร้างสรรค์อันเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยไปยึดโยงกับนโยบายของพรรคการเมืองให้เป็นรูปธรรม กล่าวคือ สถาบันชาวไร่อ้อยควรมีบทบาทในการผลักดันนโยบายที่สำคัญหรือนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมกิจการของชาวไร่อ้อยให้ก้าวหน้าไปอยู่เป็นนโยบายของพรรคการเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรม หรือสถาบันชาวไร่อ้อยต้องผลักดันให้รัฐบาลนำเอานโยบายที่เป็นประโยชน์ไปพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้ต่อไป

2. รัฐควรเปิดโอกาสให้สถาบันชาวไร่อ้อยไทยสามารถบริหารจัดการกันเองอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐควรเป็นรัฐที่เลี้ยงที่คอยแนะนำ และสนับสนุนในแนวทางที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่สถาบันชาวไร่อ้อยไทยจะได้มีความเข้มแข็งแบบยั่งยืน และสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ให้กับสมาชิกได้อย่างแท้จริง

3. การเคลื่อนไหวทางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยจำเป็นต้องเป็นไปในลักษณะของการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ กล่าวคือ สมาชิกของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยต้องช่วยกันแสวงหาช่องทางการสร้างกลไกการสนับสนุนการเมืองภาคประชาชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเวทีสำหรับแสดงความคิดเห็นของชาวไร่อ้อยทั่วประเทศ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทย พ.ศ. 2527-2563 นั้น ผู้วิจัยพบว่า สถาบันชาวไร่อ้อยไทยเป็นองค์กรที่สร้างคุณประโยชน์ต่อวงการอ้อยและน้ำตาลทรายไทยมาโดยตลอด แต่เหตุใดยังคงมีความเข้าใจว่า “อ้อยเป็นพืชหนักเลง” หรือ “อ้อยเป็นพืชที่มีอิทธิพล” ดังนั้น การศึกษาวิจัยหรือแก้ไขภาพลักษณ์ที่อยู่ในด้านลบเกี่ยวกับอ้อยครั้งนี้ สถาบันชาวไร่อ้อยไทยจึงจะก้าวไปสู่สถาบันทางการเมืองที่สมบูรณ์แบบได้

2. การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาการก่อตัวของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทย และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยไทยกับพัฒนาการทางการเมืองไทยในช่วงเวลา พ.ศ. 2527-2563 นั้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมในมิติทั้งหมด ดังนั้น ควรมีการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยหรือบทบาททางการเมืองของสถาบันชาวไร่อ้อยในต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบที่จะส่งต่อการพัฒนาทางการเมืองของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจและควรดำเนินการศึกษาวิจัยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

นิตยสารผู้ส่งออก. (2545). น้ำตาลเพิ่มมากขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกในช่วง 50 ปี. นิตยสารผู้ส่งออก, 16(363), 62-74.

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527. (2527). ราชกิจจานุเบกษา, 101(103), 1-40.

พฤติฐาน ชุมพล. (2531). ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2527). ทฤษฎีพัฒนาการเมือง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์.

- วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2530). *พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2561). *กลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทย*. เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุวิดา ธรรมณีนวงศ์. (2544). การเคลื่อนไหวทางสังคม. *วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 23(2), 32-54.
- อนุสรณ์ ลิ้มฉวี. (2521). *การวิเคราะห์ระบบการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อัมมาร สยามวาลา. (2536). *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- Clark, P.B. & Wilson, J. O. (1961). Incentive system: A theory of organization. *Administrative Science Quarterly*, 6, 129-166.