

## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการทำการเกษตรพันธะสัญญา

ในปัจจุบันมีการนำการทำการเกษตรพันธะสัญญา (Contract Farming) มาใช้ในการผลิตผลผลิตทางการเกษตรหลายประเภทซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 2 ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

#### 2.1 ประวัติความเป็นมาของการทำการเกษตรพันธะสัญญา

2.1.1 ความเป็นมาของการทำเกษตรพันธะสัญญาในต่างประเทศ

2.1.2 ความเป็นมาของการทำเกษตรพันธะสัญญาในประเทศไทย

#### 2.2 ความหมายของการทำเกษตรพันธะสัญญา

#### 2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญา

2.3.1 หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Principle of Freedom of Contract)

2.3.2 หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of Will)

2.3.3 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pactas Sunt Servanda)

#### 2.4 บทบาทของรัฐในการควบคุมการดูแลการทำธุรกิจ

#### 2.5 ผลดีผลเสียระหว่างคู่สัญญาในการทำการเกษตรพันธะสัญญา

### 2.1 ประวัติความเป็นมาของการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming)

#### 2.1.1. ความเป็นมาของการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาในต่างประเทศ

คำว่า Contract Farming มีการแปลในภาษาไทยไว้หลายความหมาย อาทิเช่น การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา เกษตรพันธะสัญญา การลงทุนเกษตรแบบมีสัญญา การทำสัญญา

ฟาร์มแบบมีข้อตกลง การทำเกษตรแบบมีพันธะสัญญา<sup>1</sup> ฯลฯ อย่างไรก็ตามในงานวิจัยเรื่องนี้แปลความหมายของ Contract Farming เป็นภาษาไทยว่า “การทำเกษตรแบบพันธะสัญญา” ซึ่งเป็นความหมายที่มีผู้ใช้กันอยู่ทั่วไปเป็นจำนวนมากและเป็นที่ยอมรับได้ง่ายว่า หมายถึง Contract Farming ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาตามหัวข้อต่อไปนี้

การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาเป็นแนวคิดที่มีการปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว ย้อนหลังไปได้ไกลถึงยุคกรีกโบราณที่มีการปฏิบัติกันทั่วไปในรูปของการจ่ายค่าเช่าหรือหนี้ตามส่วนของผลผลิตที่กำหนดในพืชที่ตกลงกัน ในประเทศจีนก็ได้มีการบันทึกไว้ในช่วงศตวรรษแรก ถึงระบบการแบ่งผลผลิตระหว่างคู่สัญญาในหลาย ๆ รูปแบบ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ก็มีการทำเกษตรพันธะสัญญาในรูปของการจ่ายค่าเช่าที่ดินด้วยผลผลิตทางการเกษตรที่ผลิตได้บนที่ดินของเจ้าของที่ดิน กิจกรรมการเกษตรแบบมีพันธะหรือสัญญาผูกพันระหว่างเกษตรกรกับเจ้าของที่ดินนี้มีรูปแบบพัฒนามาจากระบบศักดินาในช่วงแรกของศตวรรษที่ 20 ในยุคใหม่ ระบบการทำข้อตกลงกับเกษตรกรเริ่มมีขึ้นในประเทศที่เป็นอาณานิคมของประเทศในยุโรป เช่น สัญญาปลูกฝ้ายในซูดานที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเช่าที่ดิน เป็นต้น<sup>2</sup>

ในการทำการเกษตรสมัยปัจจุบัน การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา หรือ Contract Farming เริ่มใช้โดยบริษัทของญี่ปุ่นที่ดำเนินงานในไต้หวันในช่วงปีพ.ศ. 2473-2493 (ค.ศ. 1930-1950) การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาได้รับความนิยมแพร่หลายในอุตสาหกรรมอาหารและเยื่อใย จากนั้นในช่วงท้ายของทศวรรษ 1950 เกษตรกรชาวเม็กซิโกก็เริ่มปลูกผักและผลไม้เพื่อส่งไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกาภายใต้นโยบายการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา ในช่วงทศวรรษ 1960-

<sup>1</sup> การลงทุนเกษตรแบบมีสัญญา (Contract Farming) : ศึกษากรณีความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิวดี-เจ้าพระยา-แม่โจ้ (ACMECS) สืบค้นได้จาก [www.gotoknow.org/post/450844](http://www.gotoknow.org/post/450844).

<sup>2</sup> สุดใจ จงวรกิจวัฒนา. (2549). เกษตรพันธะสัญญาเพื่อบรรเทาความยากจน (กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่). กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หน้า 7-8.

1980 หรือช่วงพ.ศ. 2503-2523 การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาแพร่หลายอย่างมากในการเพาะปลูกผัก ผลไม้ ถั่วและเมล็ดพันธุ์พืช<sup>3</sup>

### 2.1.2 ความเป็นมาของการทำการเกษตรพันธะสัญญาในประเทศไทย

การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญานั้นเป็นวิธีการที่ใช้กันแบบไม่เป็นทางการมานานแล้วในลักษณะของการทำเกษตรเชิงพาณิชย์มีการทำการเกษตรที่ผูกพัน ฟังฟัง หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทั้งในเชิงการตลาด และระบบอุปถัมภ์ทางสังคม ระหว่างเกษตรกรกับบริษัทธุรกิจ การเกษตรขนาดใหญ่ อาทิเช่น การได้สินเชื่อในการซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย หรือสารเคมีจากบริษัทก่อนที่จะเริ่มทำการเพาะปลูกโดยมีสัญญาแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรว่าหลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตได้แล้วจะนำมาขายให้กับบริษัทและให้บริษัทหักค่าปัจจัยการผลิตที่นำมาใช้ก่อนหน้านี้ออกไปก่อนจึงจะได้รับเงินส่วนที่เหลือ หรือบริษัทและแม้แต่โรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเองก็มีการสร้างเครือข่ายนายหน้าธุรกิจเกษตรกับตัวเกษตรกรในพื้นที่ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับโรงงานได้ว่าจะมีผลผลิตป้อนโรงงานอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างการทำเกษตรพันธะสัญญาประเภทนี้ที่มีมานานมากแล้วคือลักษณะของการทำเกษตรพันธะสัญญาระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายกับชาวไร่อ้อย อุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลทรายนั้นเป็นอุตสาหกรรมประเภทแรก ๆ ของไทยที่รัฐบาลส่งเสริมให้มีการผลิตในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า พัฒนาการของการทำเกษตรพันธะสัญญาระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยกับเจ้าของโรงงานน้ำตาล เกิดขึ้นมาจากสาเหตุที่ว่า ในกรณีโรงงานน้ำตาล เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นโรงงานจะต้องมีความมั่นใจว่าโรงงานของตนจะมีวัตถุดิบคืออ้อยป้อนเข้าโรงงานเต็มตามอัตรากำลังการผลิตอย่างสม่ำเสมอ และจะต้องมั่นใจว่าชาวไร่อ้อยจะผลิตอ้อยได้พอดีกับกำลังการผลิต ไม่น้อยไปและมากไป เพราะหากน้อยไปโรงงานก็จะขาดวัตถุดิบในการป้อนโรงงานและเกิดปัญหาต้องปิดโรงงานลง แต่ในขณะเดียวกันหากอ้อยมีปริมาณมากเกินไปความต้องการของโรงงาน ชาวไร่อ้อยก็จะขายอ้อยไม่ได้ เพราะไม่มีตลาดรองรับทำให้ต้องขาดทุนและส่งผลให้ป้อนไปชาวไร่จะลดจำนวนการผลิตลง หรือไม่ก็เลิกผลิต โรงงานก็จะไม่มีอ้อยมาป้อนเข้าโรงงาน ด้วยเงื่อนไขของระบบการผลิตเช่นนี้ ทำให้โรงงานน้ำตาล และชาวไร่ต้องมีการวางแผนการผลิตที่ตีร่วมกัน ผ่านวิธีการที่เรียกว่า “การให้โควตาการปลูก” จากโรงงานน้ำตาล เพื่อควบคุมปริมาณอ้อย วิธีการดังกล่าวนี้จึงนำไปสู่ข้อผูกมัด นั่นคือระบบการทำสัญญาปีต่อปีเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นลักษณะการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับโรงงานน้ำตาล ดังนั้นโรงงานจะ

<sup>3</sup> กัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ. (2552). เกษตรพันธะสัญญา ผลตอบแทน ความเสี่ยงและความเป็นธรรม.

ไม่รับซื้ออ้อยจากชาวไร่ที่ไม่ได้เซ็นสัญญาไว้กับตนก่อน ฉะนั้นเมื่อชาวไร่ตัดสินใจเซ็นสัญญา ล่วงหน้าไว้กับโรงงานแล้ว จะไม่สามารถโยกย้ายนำอ้อยไปขายให้กับโรงงานอื่นได้เลย เพราะ โรงงานอื่นก็จะรับซื้อแต่เฉพาะอ้อยจากชาวไร่ที่ทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าไว้กับตนเท่านั้น ข้อดีของ ระบบนี้คือเกษตรกรมั่นใจได้ว่าผลผลิตของตนจะมีตลาดรองรับแน่นอนเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยว เพราะ อ้อยเป็นพืชไร่ที่มีอายุยาว แต่เมื่อเก็บเกี่ยวแล้วจะปล่อยให้ทิ้งไว้ไม่ได้ เพราะคุณภาพความหวานของ อ้อยจะลดลงต้องรีบส่งเข้าโรงงานในทันที ความมั่นใจดังกล่าวนี้ คือเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวไร่ อ้อยจำนวนมากยังคงอยู่ในระบบนี้มาอย่างยาวนานต่อเนื่อง<sup>4</sup>

ส่วนการทำเกษตรพันธะสัญญาตามความหมายในปัจจุบันที่มีการทำสัญญาระหว่าง บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่กับเกษตรกรนั้นเริ่มนำมาใช้เป็นทางการครั้งแรกในประเทศไทยในระยะ เริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย จากแต่เดิมเกษตรกรปลูกข้าวและพืช อื่น ๆ เพื่อการบริโภคในครัวเรือนที่เหลือจึงจะนำไปขาย ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของแผนเพื่อลดช่องว่างในฐานะ ทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง โดยเร่งให้มีการกระจายรายได้และยกฐานะ ทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวนาชาวไร่ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนความยากจนและกลุ่มเป้าหมาย ต่างๆ ให้มั่นคง มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ตลอดจนการเร่งกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการ ขยายบริการสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคตลอดจนเส้นทางคมนาคมให้สะดวก ยิ่งขึ้น รูปแบบการทำการเกษตรของเกษตรกรได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ มากขึ้น ทั้งในด้านการนำผลผลิตทางการเกษตรไปจำหน่ายยังพื้นที่ที่ไกลจากแหล่งเพาะปลูก (เนื่องจากการคมนาคมขนส่งสะดวกมากขึ้น) และการนำผลผลิตผลผลิตทางการเกษตรไปส่งโรงงาน อุตสาหกรรมเพื่อแปรรูปให้มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตปลากระป๋อง สับปะรด กระป๋อง และผลิตภัณฑ์จากมะเขือเทศ ได้แก่ น้ำมะเขือเทศ ซอสมะเขือเทศ และมะเขือเทศบรรจุ กระป๋อง

ต่อมาภาครัฐไทยได้มีการส่งเสริมการทำเกษตรพันธะสัญญาอย่างจริงจังเพื่อนำมาใช้ ลดปัญหาความยากจน โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ประเด็นหลักของ แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถยกระดับการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทย ขยายตัวสูงกว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมา โดยคำนึงถึงทั้งอัตราและ

<sup>4</sup> เพ็ญศิริ พันพา. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องเกษตรพันธะสัญญา : กรณีศึกษากลุ่มเกษตรกรในจังหวัดลำปาง. หน้า 4.

ลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่จะไม่ก่อให้เกิดการบั่นทอนความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินการคลัง ตลอดจนทำให้มีการเพิ่มการจ้างงาน และการกระจายรายได้ที่เหมาะสม ทั้งนี้จากการประเมินผลปรากฏว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ขยายเฉลี่ยได้เพียงร้อยละ 4.4 ต่อปีเท่านั้น เทียบกับที่เคยขยายตัวได้เกินร้อยละ 7 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนหน้าที่ผ่านๆ มา จะเห็นได้ว่าต่ำลงไปมาก และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 6.6 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 อีกด้วย เหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นทั่วโลก มีการแข่งขันและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรงขึ้น จึงทำให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกได้เพียงร้อยละ 2.5 เท่านั้น นับว่าอัตราการขยายตัวของประเทศไทยดังกล่าวก็ยังสูงกว่าอัตราการขยายตัวของโลกเกือบหนึ่งเท่า<sup>5</sup> ซึ่งวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลสมัยนั้นนั้นเลือกนำมาใช้คือการเพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตรให้มากขึ้นแล้วจึงส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ นั่นคือให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมการเกษตรให้เพิ่มมากขึ้นกว่าช่วงระยะเวลาก่อนหน้านั้นนั่นเอง ในช่วงเริ่มต้นของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ในราวพ.ศ. 2530 นั้นอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีความคุ้นเคยและมีประสบการณ์กับการทำเกษตรพันธะสัญญามากกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้และยังมีการเพาะปลูกพืชที่หลากหลายชนิดกว่าประเทศอื่น ๆ อีกด้วย

ในประเทศไทยนั้นการทำเกษตรพันธะสัญญายังคงเป็นที่รู้จักกันดีในรูปแบบของการทำธุรกิจร่วมกันระหว่างบริษัทบริษัทเอกชนกับเกษตรกร อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรและการดำเนินธุรกิจในลักษณะของการขยายธุรกิจในแนวตั้งของห่วงโซ่ธุรกิจการเกษตรได้กลายมาเป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของการทำเกษตรพันธะสัญญาในประเทศไทย แม้ว่าจะมีการดำเนินการในฟาร์มขนาดใหญ่มากกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้

#### 2.1.2.1 นโยบายภาครัฐและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาเริ่มมีการนำมาใช้ในฐานะเครื่องมือแก้ไขปัญหาคความยากจนให้กับเกษตรกรไทยมาตั้งแต่ช่วงก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ผลผลิตทางการเกษตรที่ใช้การทำสัญญาระหว่างเกษตรกรกับบริษัทในยุคแรก ๆ ได้แก่ อ้อย และ ใบบายสูบ ต่อมาในช่วงปี 2513-2522 มีการผลิตผักบรรจุกระป๋องเพื่อการ

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 บทที่ 1 สืบค้นข้อมูลออนไลน์ ได้จาก [www.nesdb.go.th/default.aspx?tabid=86](http://www.nesdb.go.th/default.aspx?tabid=86). วันที่ 1 มิถุนายน 2556.

ส่งออกภายใต้ชื่อสินค้า (brand name) ของต่างประเทศและการทำพันธะสัญญาสำหรับผลผลิตประเภทนี้เริ่มมีขึ้นในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2523 เพื่อนำผลผลิตทางการเกษตรมาป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารต่าง ๆ เช่น ปลากระป๋อง สับประรดกระป๋อง ผลิตภัณฑ์จากมะเขือเทศ ฯลฯ ซึ่งเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรอันดับแรก ๆ ที่ถูกผลักดันให้กลายเป็นสินค้าส่งออกของประเทศ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาการอุตสาหกรรมเกษตรซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าเกษตรก่อนแล้วจึงจะส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้รัฐบาลได้จัดทำโครงการซึ่งมีชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่าโครงการ “สี่ประสาน”<sup>6</sup> เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาการทำเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรภายใต้โครงการนี้ผู้ประกอบธุรกิจการอุตสาหกรรมเกษตร เกษตรกร สถาบันการเงิน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร) และหน่วยงานของรัฐจะร่วมมือกันทำงานในการปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อลดความเสี่ยงในด้านราคาและความไม่แน่นอนของตลาด ในขณะเดียวกันเกษตรกรก็จะต้องปรับปรุงและเพิ่มพูนความรู้ด้านเทคโนโลยีการผลิตของตัวเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและยกระดับคุณภาพของผลผลิตไปด้วยในเวลาเดียวกัน และเพื่อให้โครงการสี่ประสานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รัฐบาลได้ให้งบประมาณกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธกส. เป็นจำนวน 250 ล้านบาท เพื่อเป็นเงินชดเชยส่วนต่างของดอกเบี้ยให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมในโครงการนี้โดยคิดอัตราดอกเบี้ย 3.5% ต่อปี นอกจากนั้นยังใช้เพื่อการกระตุ้นให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการให้มากขึ้นและเพื่อลดต้นทุนในการผลิตให้กับเกษตรกรอีกด้วย

<sup>6</sup> มีชื่อเป็นทางการว่า “แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร”

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินการได้เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2530. อ้างอิงจาก ประมวลข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีการทำการเกษตรแบบมีสัญญา (Contract Farming). สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สืบค้นข้อมูลออนไลน์ได้ที่ [www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th).

2.1.2.2 การสนับสนุนของรัฐบาลในการทำเกษตรพันธสัญญาในระยะแรก (พ.ศ. 2530 - 2536)

เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) และนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรในประเทศไทยตามข้อเสนอของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมกันและมีมติเกี่ยวกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร มีข้อสรุปมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2536 มีดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

1) อนุมัติในหลักการของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้ผนวกข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ 4 ประการ เป็นส่วนหนึ่งของแผน ฯ ดังนี้

(1) การพิจารณาข้อเสนอของเอกชนที่ขอเข้าร่วม โครงการ ควรมอบหมายให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเป็นผู้วิเคราะห์ความเหมาะสมของข้อเสนอ

(2) เพื่อให้การทำความตกลงระหว่างภาคเอกชนและเกษตรกรมีความเป็นธรรมและเป็นผลดีต่อเกษตรกรมากยิ่งขึ้น เห็นควรพิจารณาสนับสนุนให้มีการจัดทำข้อตกลงในรูปแบบของ Contract Farming และรัฐควรเข้าไปดูแลและประสานงานให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

(3) เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นสมควรใช้พื้นที่ในเขตโครงการของรัฐ เช่น นิคมของกระทรวงมหาดไทย และนิคมขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นพื้นที่ดำเนินการด้วย

(4) ในการสนับสนุนและหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วม โครงการ โดยเฉพาะพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และปุ๋ย ควรมอบหมายให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐบาลจะจัดหาให้ในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น

2) อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้งศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

<sup>7</sup> Songsak Sriboonchitta and Aree Wiboonpoongse. (2008). **Overview of Contract Farming in Thailand : Lessons Learned.** ADB Institute Discussion Paper No.112. page 2.

3) อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร งบโครงการเพิ่มผลผลิตอาหารของรัฐบาลญี่ปุ่น 100 ล้านบาท เป็นเงินคอกเบี้ยระยะเวลาชำระคืน 20 ปีเพื่อนำมาชดเชยการลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและรับชำระคืนในภายหลัง

ในระหว่างพ.ศ. 2530 จนถึงปีพ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลานับจากการเริ่มต้นของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จนถึงช่วงกลางของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 มีโครงการขนาดใหญ่จากบริษัทเอกชน 20 แห่งรวมทั้งหมด 12 โครงการ ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินงานตามโครงการสี่ประสาน อย่างไรก็ตามตามรายงานของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร<sup>8</sup> พบว่า ในจำนวนนี้มี 2 โครงการที่ไม่มีการดำเนินงาน คือโครงการปลูกยูคาลิปตัสและโครงการผลิตผลิตภัณฑ์จากหมูแบบบูรณาการ และมี 3 โครงการที่หยุดดำเนินการหลังจากเริ่มโครงการไปได้หนึ่งปีเท่านั้น ได้แก่ การปลูกหน่อไม้ฝรั่ง ปลูกป่าน และปลูกไม้ไผ่เพื่อใช้ทำเยื่อกระดาษ แต่ยังคงมีกลุ่มที่ปลูกหน่อไม้ฝรั่งที่ประสบความสำเร็จอยู่สามกลุ่มที่ทำเกษตรพันธะสัญญากับบริษัทใหญ่สามแห่งมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2532 และมีโครงการอีก 7 โครงการที่ยังคงดำเนินการต่อมาภายหลังจากปีพ.ศ. 2536 แล้ว ได้แก่ การปลูกพืชตระกูลถั่วคาสโตร ปลูกข้าวหอมมะลิ ทานตะวัน ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพดพันธุ์ลูกผสม ข้าวฟ่าง และมะม่วงหิมพานต์ ทั้งนี้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้สรุปผลการดำเนินงานในสองปีแรกว่า ผลการดำเนินงานของโครงการสี่ประสานนั้นไม่เป็นที่พึงพอใจมากนัก เนื่องจากโครงการบางโครงการนั้นหวังพึ่งพิงการสนับสนุนจากภาครัฐมากเกินไป (ตัวอย่างเช่น โครงการปลูกทานตะวันต้องการให้รัฐสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ให้เกษตรกรโดยไม่คิดมูลค่า เป็นต้น) บางส่วนล้มเหลวเนื่องจากขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการในสถานการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดไว้ล่วงหน้า เช่นกรณีภัยแล้งทำให้ผลผลิตที่ได้มีคุณภาพต่ำและไม่เป็นที่ต้องการของตลาด นอกจากนี้เกษตรกรยังต้องการเวลาที่จะปรับตัวให้ยอมรับเทคโนโลยีการเกษตรแบบใหม่อีก

<sup>8</sup> Office of Agricultural Economics.(1993). **Study on Contract between baby corn farmers and private firms.** Bangkok : Ministry of Agriculture and Cooperative.

<sup>9</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2536). การประเมินโครงการปลูกหน่อไม้ฝรั่งส่วนขยายตามแผนแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร. 2530/2531. กรุงเทพฯ ฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.



ด้วยในบางครั้งการปลูกพืชชนิดใหม่ ๆ ก็ไม่ได้ให้ผลผลิตและผลตอบแทนตามที่ต้องการทำให้เกษตรกรเกิดความวิตกกังวลและหันกลับไปปลูกพืชชนิดเดิมอีก ประการสุดท้ายการให้บริการของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวขึ้นในโครงการ นั่นคือ การเลือกพันธุ์พืช/พันธุ์สัตว์ที่จำเป็นต้องใช้ปัจจัยนำเข้าจำนวนมากและมีความเสี่ยงสูงมาให้กับเกษตรกรทำการผลิต ขณะเดียวกันการสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยีและระบบการส่งมอบ/รับมอบสินค้ากลับไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีการทำเกษตรกรรมดังกล่าว

ต่อมาในปีพ.ศ. 2536 ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีในการปรับปรุงแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร สรุปได้ดังนี้

- 1) อนุมัติการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐกับเอกชนโดยให้เพิ่มผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการด้วย
- 2) เห็นชอบในหลักการปรับปรุงแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอซึ่งแผนดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและความต้องการของตลาดรวมทั้งการดำเนินงานของโครงการภายใต้แผนในรูปแบบ “ระบบการผลิตตลาดข้อตกลง (Contract Farming)” นอกจากนี้จะทำให้เกษตรกรปีละไม่ต่ำกว่า 50,000 ครัวเรือนได้รับประโยชน์ในแง่การเพิ่มรายได้และมีตลาดมั่นคงแล้ว เทคโนโลยีที่เกษตรกรได้รับยังจะส่งผลให้การผลิตของประเทศมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถแข่งขันในการส่งออกได้มากขึ้น เป็นการช่วยรักษาคุณภาพทางการค้าและเงินตราต่างประเทศ โดยปรับปรุงแผนดังนี้

(1) เปลี่ยนวิธีการสนับสนุนและช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อลดต้นทุนการผลิตจากเดิมที่ใช้วิธีการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้<sup>10</sup> เป็นการสนับสนุนสินเชื่อผ่อนปรน (ดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติ) ให้แก่

<sup>10</sup> ในระยะเริ่มต้นของการนำระบบการเกษตรพันธะสัญญามาใช้ในประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3.5 ต่อปี ซึ่งขณะนั้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้มีอัตราสูงกว่าร้อยละ 3.5 และรัฐบาลจะเป็นผู้ชดเชยส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยให้กับธนาคารฯเอง ซึ่งในการนี้รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้กับ ธ.ก.ส. ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินงานไป 250 ล้านบาท

เกษตรกรโดยตรง โดยจะขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณจากแผนงาน หรือกองทุนของรัฐบาลที่มี อยู่แล้วตามความเหมาะสมและจำเป็น

(2) ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติในการทำข้อตกลงและการทำสัญญาซื้อขายสินค้า เกษตรกรรมเพื่อให้มีความเหมาะสมและง่ายต่อการปฏิบัติแก่ทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น โดยมีหลักการดังนี้

(2.1) ให้มีการทำข้อตกลงการดำเนินงานตามแผนแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน และสถาบันการเงิน (ข้อตกลง 3 ฝ่าย) โดยให้ครอบคลุมถึงสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการร่วมรับผิดชอบและดูแลด้านการ ผลิตของเกษตรกร

(2.2) ให้มีการทำข้อตกลงด้านการผลิต และการตลาดระหว่างเอกชนและเกษตรกร โดยเน้นการทำข้อตกลงเกี่ยวกับชนิดและปริมาณการผลิต การกำหนดราคาประกันขั้นต่ำ และการ ซื้อขายผลผลิต มีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ประสาน ทั้งนี้ตามหลักการข้อ 2.2.1 และข้อ 2.2.2 ให้คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐกับเอกชนเป็นผู้กำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินงานในรายละเอียด

ในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นช่วงปลายของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอแนะว่า การทำพันธะสัญญาคงจะให้ เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้น<sup>11</sup> คณะอนุกรรมการใน คณะกรรมการของโครงการ “สี่ประสาน” ได้มีการอภิปรายกันถึงมาตรการหลายอย่างที่จะนำให้ หักล้างประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกันในสังคมถึงเรื่องของความเป็นธรรมและการลดความเสี่ยงในการ ดำเนินงานเพื่อสร้างความมั่นใจในความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคเอกชน มาตรการ ดังกล่าวนี้นุ่งเน้นไปที่ประเด็นความร่วมมือและประเด็นการกระจายความเสี่ยง ตัวอย่างเช่นในเรื่อง ของ “กองทุนโครงการ” ที่จะนำมาใช้ชดเชยให้กับความเสี่ยงในด้านการผลิตและด้านการตลาด หรือ เรื่องของ “การรวมกลุ่มกันทำเกษตรกรรม” รวมถึง “การร่วมลงทุน” (Cost Sharing) ใน

<sup>11</sup> Singh, S. (2004). State, AgriBusiness Firms and Farmers in Thailand : A Study of Contract Farming System.

ระหว่างเกษตรกรกับบริษัทผู้สัญญา เป็นต้น ซึ่งประเด็นหลังสุดเป็นทางเลือกที่นำมาพิจารณาในฐานะที่เป็นมาตรการใหม่แต่ยังไม่ได้มีผลในการนำมาปฏิบัติจริงในระยะเวลาดังกล่าว<sup>12</sup>

2.1.2.3 การสนับสนุนของรัฐบาลในการทำเกษตรพันธะสัญญาในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2537-2546)

การทำเกษตรพันธะสัญญาของเอกชนในช่วงทศวรรษต่อมา (พ.ศ. 2537-2546) ยังคงไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน ในการประเมินโครงการสี่ประสานมีข้อเสนอแนะว่า การทำเกษตรพันธะสัญญาไม่ใช่ว่าจะเหมาะสมกับเกษตรกรทุกราย แต่เป็นทางเลือกที่ดีสำหรับผู้ที่ยอมรับวิธีการทำการเกษตรแผนใหม่ได้และผู้ที่ต้องการสินเชื่อ ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยงานของรัฐไม่ควรที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงกับเกษตรกรและบริษัทเอกชน และการทำเกษตรพันธะสัญญาควรจะเติบโตโดยไม่จำเป็นต้องมีการสนับสนุนจากภาครัฐ<sup>13</sup>

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) เพื่อเป็นการยกระดับความน่าจะเป็นในการประสบความสำเร็จของโครงการให้มากขึ้นคณะอนุกรรมการได้ยินยอมให้มีการสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรบางโครงการ (ที่อยู่ภายใต้โครงการสี่ประสาน) ที่สามารถจะลดความเสี่ยงในเรื่องของผลผลิตและเรื่องของตลาดลงได้ อย่างไรก็ตามต้องมีการกำหนดพื้นที่และเกษตรกรที่มีศักยภาพด้วย

ในปีพ.ศ. 2539 รัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางความร่วมมือภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการปรับเปลี่ยนแนวทางความร่วมมือจากรูปแบบลักษณะการตลาดแบบมีข้อตกลง (Contract Farming) หรือที่ในการศึกษาครั้งนี้เรียกว่าการทำเกษตรพันธะสัญญา เป็นรูปแบบลักษณะการร่วมลงทุน (Cost Sharing) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุน โดยมีหลักการดำเนินงานในลักษณะการร่วมลงทุนที่สำคัญ 5 ประการ<sup>14</sup> ดังนี้

<sup>12</sup> Songsak Sriboonchitta and Aree Wiboonpoongse. (2008). See footnote 7.

<sup>13</sup> Office of Agricultural Economics.(1993). อ้างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 8.

<sup>14</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555). ประมวลข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีทำการเกษตรแบบมีสัญญา (Contract Farming). หน้า 2. สืบค้นข้อมูลออนไลน์ได้ที่ [www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th).

1) เอกชนจะต้องร่วมลงทุน โดยให้ยืมปัจจัยการผลิต หรือให้บริการสินเชื่อด้านปัจจัยการผลิต โดยไม่คิดดอกเบี้ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าต้นทุนปัจจัยผลิตในแต่ละรอบการผลิต และไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของวงเงินสินเชื่อที่รัฐจัดหาให้ ทั้งนี้จะเรียกคืนจากเกษตรกรเมื่อโครงการได้รับผลตอบแทนแล้ว

2) เอกชนจัดให้มีหนังสือค้ำประกันจากธนาคารไทยพาณิชย์ หรือฝากเงินเป็นหลักประกันไว้กับสถาบันการเงินที่ให้บริการสินเชื่อไม่น้อยกว่า ร้อยละ 10 ของมูลค่าของผลผลิตของโครงการในแต่ละรอบการผลิตเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องของคุณภาพปัจจัยการผลิต การรับซื้อและการชำระหนี้ของเกษตรกร

3) จัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นหลักประกันให้กับเกษตรกรในกรณีที่ประสบภัยธรรมชาติหรือเหตุสุดวิสัยอื่น ๆ

4) ประสานงานให้สถาบันการเงินอื่น ๆ นอกเหนือจาก ธ.ก.ส. เพื่อจัดหาแหล่งทุนสินเชื่อและให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกร โดยรัฐบาลจะสนับสนุนงบประมาณเป็นค่าชดเชยดอกเบี้ยและค่าบริการสินเชื่อในหลักเกณฑ์และอัตราเดียวกันกับการดำเนินงานตามแผนปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร

5) กำหนดพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเกษตรกรที่จะเข้าร่วมดำเนินการให้ชัดเจนเพื่อให้บริการทางด้านวิชาการและติดตามดูแลการผลิตของเกษตรกร โดยหน่วยงานราชการและเอกชน

ส่วนการดำเนินงานด้านอื่น ๆ นั้นให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการที่กำหนดไว้เดิมหรือปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมโดยคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน

ในการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีครั้งนี้มีประเด็นหลักที่คณะอนุกรรมการของโครงการที่ประสานนำเสนอมาคือเรื่องสินค้าที่เป็นเป้าหมายจะมีสองกลุ่มหลัก คือ

1) เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีศักยภาพในการส่งออกค่อนข้างสูง ได้แก่ ข้าวหอมมะลิคุณภาพสูง ผลไม้ ดอกไม้ ปลาที่เลี้ยงในกระชังในแม่น้ำและชายฝั่งทะเล

2) พืชที่นำไปเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมการเกษตรได้ เช่น ผักต่าง ๆ ทานตะวัน ข้าวโพด และไม้โตเร็วต่าง ๆ

ต่อมาในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 หลังจากที่ไทยต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทั้งด้านการเงินและการคลังจนกระทั่งนำไปสู่การลอยตัวของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายบางประการในการสนับสนุนการทำเกษตรกรรมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2541 ในเรื่องการปรับแผนการดำเนินงาน “โครงการปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร” (คปร.) ดังนี้

1) เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอการปรับแผนการดำเนินงานโครงการปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร (คปร.) และให้ดำเนินการต่อไปได้ ดังนี้

(1)ปรับเปลี่ยนกรอบสินค้าหรือกิจกรรมเกษตรที่จะส่งเสริมทดแทนในการปรับโครงสร้างการผลิตจากเดิมที่กำหนดไว้เป็นกิจกรรมการผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง เป็นกิจกรรมการเกษตรผสมผสาน และหรือกิจกรรมการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรได้ปรับโครงสร้างการผลิตไปทำการเกษตรในลักษณะยั่งยืนและสามารถพึ่งพาตนเองได้

(2)ปรับเปลี่ยนวิธีการสนับสนุนเกษตรกร

(2.1) ปัจจัยการผลิต ยกเลิกการอุดหนุนปัจจัยการผลิตแบบให้เปล่าแก่เกษตรกร

(2.2)ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการลงทุนแก่เกษตรกร โดยคิดดอกเบี้ยอัตราปกติของธ.ก.ส. และหากเกษตรกรดำเนินการใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ รัฐโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะจัดค่าดอกเบี้ยแทนเกษตรกรให้ในช่วง 3 ปีแรก หลังจากนั้นเกษตรกรจ่ายดอกเบี้ยให้ธ.ก.ส.เองตลอดระยะเวลาที่เกษตรกรยังคงเป็นหนี้อยู่กับธ.ก.ส. ทั้งนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอตั้งงบประมาณประจำปีเพื่อเป็นค่าดอกเบี้ยจ่ายแทนเกษตรกรตามต้นเงินกู้ที่เกษตรกรคงเป็นหนี้กับธ.ก.ส. ในแต่ละปี

สำหรับเงินทุนสินเชื่อจะใช้เงินทุนของธ.ก.ส. และใช้หลักเกณฑ์เงื่อนไขการให้กู้ตามระเบียบปกติของธ.ก.ส. โดยขอยกเว้นในเรื่องหลักประกันเงินกู้ให้เป็นไปตามแนวทางและข้อตกลงระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับธ.ก.ส.ที่ใช้ดำเนินการอยู่เดิมในช่วงปี พ.ศ. 2537-2540 และการตัดหนี้สูญให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2536

(3) ในเรื่องของสินค้าที่กำหนดเป็นเป้าหมายในการส่งเสริมการผลิตควรมีการประเมินผลผลิตในแต่ละปี พร้อมทั้งมีการประสานให้เกิดความเชื่อมโยงกันระหว่างการผลิตและการตลาด นอกจากนี้ให้มีการนำโครงการลดพื้นที่หอมหัวใหญ่และกระเทียม ปีการเพาะปลูก 2541/2542 – 2543/2544 เข้าร่วมดำเนินการกับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร โดยจะส่งเสริมการปลูกมันฝรั่งพันธุ์แปรรูปส่งโรงงานทดแทนนั้น หน่วยงานดำเนินการตามโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรจะกำหนดมาตรการทางการตลาดรองรับผลผลิต เช่น การดำเนินการในรูปของ Contract Farming ระหว่างโรงงานที่ส่งเสริมการปลูกมันฝรั่งกับเกษตรกรผู้ผลิต ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลผลิตล้นตลาดจนราคาตกต่ำและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกในที่สุด

เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจในเรื่องของความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ในปี 2542 รัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติระหว่างบริษัทกับเกษตรกรเกี่ยวกับข้อตกลงที่เป็นมาตรฐานที่กำหนดโดยกรมการค้าภายในซึ่งยังคงบังคับใช้มาจนทุกวันนี้

2.1.2.4 การสนับสนุนของรัฐบาลในการทำเกษตรพันธะสัญญาในช่วงที่สาม (พ.ศ. 2547-2556)

ในช่วงทศวรรษที่สามของการนำเอาการเกษตรพันธะสัญญามาใช้ในประเทศไทยนั้น รัฐบาลไทยเริ่มมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยไปทำเกษตรแบบพันธะสัญญากับเกษตรกรในประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย เช่น โครงการการเกษตรแบบพันธะสัญญาภายใต้กรอบ “Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS)” ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 กันยายน 2549 เป็นต้น ซึ่งในประเทศไทยนั้นทั้งภาครัฐและเอกชนมักจะนำเสนอเรื่องการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาไปในทางบวกว่าเป็นวิธีการที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นและแน่นอนขึ้น ทั้งยังช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุนเทคโนโลยีการผลิตและ ตลาดที่แน่นอนอีกด้วย

นอกจากนี้ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการรับประทานอาหารและการรักษาสุขภาพในปัจจุบันก็มีผลต่อการทำให้การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาได้รับความนิยมและเป็นความจำเป็นมากยิ่งขึ้นไปอีกด้วย ในปัจจุบันอุตสาหกรรมอาหารและเกษตรกรผู้ผลิตวัตถุดิบป้อนโรงงานจำเป็นต้องร่วมมือกันในการบริหารจัดการวัตถุดิบที่จะนำมาใช้ในอุตสาหกรรมอาหารให้มากขึ้น

เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าซึ่งให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของอาหารมากขึ้น ผู้บริโภคจะมีความกังวลต่อความปลอดภัยของอาหารมากขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการผลิตวัตถุดิบ โดยเฉพาะกรณีของวัตถุดิบที่เน่าเสียง่าย รวมไปถึงความต้องการที่จะจัดการให้มีวัตถุดิบป้อนเข้าสู่โรงงานในปริมาณที่สม่ำเสมอและมีคุณภาพดีตลอดทั้งปีด้วยราคาที่เหมาะสม ทำให้เกิดเป็นแนวความคิดสร้างระบบความร่วมมือกับเกษตรกรรายย่อยกลายเป็น “การทำกรเกษตรแบบพันธะสัญญา” เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

## 2.2 ความหมายของการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา

การทำกรเกษตรแบบพันธะสัญญา มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Contract Farming มีการนำมาใช้ในภาษาไทยหลากหลายรูปแบบดัง ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับความหมายของการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญานั้น มีองค์กรและนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nation : FAO)<sup>15</sup> ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ระบบการผลิตทางการเกษตรซึ่งทำตามข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและเกษตรกร โดยกำหนดเงื่อนไขในการผลิตและการตลาดของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร โดยปกติแล้วเกษตรกรยินยอมที่จะผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามปริมาณคุณภาพและเวลาตามที่ผู้ซื้อ รวมทั้งในบางกรณีก็ต้องสนับสนุนด้านปัจจัยและเทคโนโลยีการผลิตด้วย เช่น การสนับสนุนด้านพันธุ์พืชและสัตว์ การจัดเตรียมดิน ปุ๋ย และการให้คำแนะนำด้านเทคนิค เป็นต้น

ในงานวิจัยเรื่องแนวทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกรในระบบเกษตรพันธะสัญญา<sup>16</sup> เรียก Contract Farming ว่า ระบบเกษตรพันธะสัญญา โดยอธิบายว่า หมายถึงระบบการผลิตทางการเกษตรที่มีการจัดการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหรือผู้ซื้อซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าของ

<sup>15</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nation.(n.d.) **Legal Fundamental for the designs of contract farming agreements.** สืบค้นได้จาก <http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming/faq/en>.

<sup>16</sup> จตุพล หวังสุวัฒนาและชลธิ์ วัฒนเวชจิตร. (2550). **แนวทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกรในระบบเกษตรพันธะสัญญา.** กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 1.

โรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับผู้ผลิต ได้แก่ เกษตรกรที่มีปัจจัยการผลิตบางประเภทอยู่ในความครอบครอง เช่น ที่ดิน แรงงาน และทุนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาระหว่างกันไว้ล่วงหน้าทั้งในเรื่องของคุณภาพและปริมาณของผลผลิตที่เกษตรกรจะป้อนให้ ส่วนผู้ประกอบการจะให้การประกันราคาผลผลิตพร้อมทั้งให้การสนับสนุนพันธุ์พืชและเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยผู้ประกอบการเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของหน่วยการผลิตเอง ขณะเดียวกัน เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการยังคงเป็นอิสระในการเป็นเจ้าของหน่วยการผลิตของตนเองอยู่

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเรื่องการศึกษาโครงการระบบตลาดข้อตกลงสินค้าปศุสัตว์ (สุกร) ในประเทศไทย<sup>17</sup> ให้ความหมายของ Contract Farming ว่า ตลาดข้อตกลง หมายถึง การซื้อขายสินค้าเกษตรที่มีข้อตกลงไว้ล่วงหน้าระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตหรือสถาบันเกษตรกรผู้รับซื้อผลผลิตทางการเกษตรอาจเป็นโรงงานแปรรูปหรือตัวแทนผู้รับซื้อในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยมีการทำสัญญาข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดของสินค้า ได้แก่ แหล่งผลิต ปริมาณราคา สถานที่ส่งมอบ ช่วงเวลาการส่งมอบ คุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ การชำระเงิน การให้คำแนะนำทางวิชาการและการชดเชยค่าเสียหายเมื่อมีการผิดสัญญาเป็นต้น รายละเอียดต่าง ๆ ของสัญญาข้อตกลงจะแตกต่างกันไปตามชนิดของสินค้าและคู่สัญญา

กัลปพฤกษ์ ศิวทองงามและคณะ<sup>18</sup> กล่าวถึง Contract Farming โดยเรียกชื่อว่า เกษตรพันธะสัญญา ซึ่งหมายถึงการทำสัญญาระหว่างเกษตรกรกับบริษัทซึ่งมีธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร โดยเกษตรกรจะเข้าทำสัญญากับบริษัทผู้ผลิตพันธุ์พืชหรือสัตว์เพื่อปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์จนกระทั่งเป็นผลสำเร็จตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีต่อกัน โดยบริษัทเป็นผู้จัดหาพันธุ์ ปุ๋ย ยา อาหารเสริมและอื่น ๆ ให้แก่เกษตรกรและบริษัทจะรับซื้อผลผลิตทั้งหมดจากเกษตรกรในราคาที่กำหนดกันไว้แล้วล่วงหน้า

<sup>17</sup> นवलจันทร์ พารักษาและคณะ. (2551). การศึกษาโครงการระบบตลาดข้อตกลงสินค้าปศุสัตว์ (สุกร) ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว). หน้า 41.

<sup>18</sup> กัลปพฤกษ์ ศิวทองงามและคณะ. (2552), อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 3. หน้า 74.



ศจินทร์ ประชาสันต์<sup>19</sup> กล่าวไว้ว่า Contract Farming มีชื่อเรียกในภาษาไทยว่า เกษตรพันธะสัญญา หรือเกษตรครบวงจร หรือในบางครั้งเรียกทับศัพท์เป็นภาษาอังกฤษว่า คอนแทรกฟาร์มมิ่ง หมายถึงระบบหรือรูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิตและการตลาดระหว่างบริษัทธุรกิจและเกษตรกรประเภทหนึ่ง ซึ่งเกษตรกรและบริษัทตกลงที่จะทำการผลิตและซื้อขายผลผลิตทางการเกษตรระหว่างกันล่วงหน้าโดยอาจตกลงกันทางวาจาหรือเขียนสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากข้อตกลงที่จะซื้อและขายแล้ว เกษตรพันธะสัญญาส่วนใหญ่ยังประกอบไปด้วยเงื่อนไขอื่นอีก ได้แก่ เงื่อนไขในการรับซื้อ เช่น การกำหนดและค่านวมราคารับซื้อ การกำหนดคุณภาพ เป็นต้น และเงื่อนไขการผลิต เช่น แหล่งที่มาของเมล็ดพันธุ์หรือพันธุ์สัตว์ วิธีการดูแลรักษา วัตถุประสงค์ ปัจจัยการผลิตอื่น ๆ และสินเชื่อ เป็นต้น

สุดใจ จงกิจวัฒนา<sup>20</sup> Contract Farming มีความหมายถึงเกษตรพันธะสัญญา ซึ่งเป็นสัญญาในการทำการเกษตรที่มีความหมายถึงการเพาะปลูกพืชหรือการเลี้ยงปศุสัตว์ที่มีการทำสัญญาซื้อขายกัน ประกอบด้วยคู่สัญญาสองฝ่ายคือ ผู้ผลิต ได้แก่ ฝ่ายฟาร์ม และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งคือ ผู้ซื้อผลผลิตซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทหรือโรงงานแปรรูปต่าง ๆ ในสัญญาส่วนใหญ่จะมีการกำหนดราคาซื้อผลผลิต หรือวิธีการกำหนดราคาผลผลิต รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของผลผลิตที่จะรับซื้อไว้ด้วย นอกจากนี้ในหลาย ๆ กรณีข้อตกลงในสัญญาจะมีความเกี่ยวข้องกับการจัดหาปัจจัยสนับสนุนการผลิตต่าง ๆ ตลอดจนคำปรึกษาด้านเทคโนโลยีในการผลิตให้กับฝ่ายผู้ผลิตเพื่อความมั่นใจในมาตรฐานของผลผลิตให้เป็นไปตามสัญญา

อัจฉรา จิตตลดากรและคณะ<sup>21</sup> กล่าวถึง Contract Farming ว่ามีความหมายถึง การทำการเกษตรโดยมีข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อกับเกษตรกร โดยอาจมีผู้รวบรวม หัวหน้ากลุ่ม และหน่วยงานสนับสนุนเข้ามาเกี่ยวข้อง สัญญาดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรหรืออาจตก

<sup>19</sup> ศจินทร์ ประชาสันต์. (2554). บทความออนไลน์. “ด้านมืดของเกษตรพันธะสัญญา” เข้าถึงได้จาก [www.localtale.com](http://www.localtale.com). วันที่ 20 มิถุนายน 2556.

<sup>20</sup> สุดใจ จงวรกิจวัฒนา, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2. หน้า 7.

<sup>21</sup> อัจฉรา จิตตลดากรและคณะ. (2551). โครงการศึกษารูปแบบและปัจจัยความสำเร็จของการเกษตรแบบมีสัญญาในการผลิตพืชของไทย. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 10.

ลงด้วยวาจาก็ได้ โดยสัญญาต้องระบุราคา ปริมาณ คุณภาพ ช่วงเวลาที่รับซื้อ นอกจากนี้อาจมีการสนับสนุนปัจจัยการผลิต สินเชื่อ ความรู้ เทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เป็นต้น

จากการศึกษาแนวคิดและความหมายของ Contract Farming ในงานวิจัยที่ทำขึ้นในประเทศไทย ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาจึงขอสรุปความหมายของ Contract Farming ที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ว่าหมายถึง เป็นการทำสัญญาต่างตอบแทนที่ทำขึ้นระหว่างเกษตรกรและบริษัทโดยการตกลงกันไว้ล่วงหน้าให้เกษตรกรต้องผลิตผลผลิตทางการเกษตรซึ่งอาจเป็นพืชหรือสัตว์ก็ตามแต่จะตกลงกัน และ จำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรนั้นให้แก่บริษัทตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วในสัญญา

### 2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญา

ในการศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายในการทำการเกษตรพันธะสัญญา (Contract Farming) ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสัญญา โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 2.3.1 หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Principle of Freedom of Contract)

หลักที่ว่าบุคคลมีเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นหลักที่ซ่อนอยู่ในหลักอิสระในทางแพ่ง หลักเสรีภาพในการทำสัญญาถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 151 ซึ่งเริ่มตั้งแต่เสรีภาพคิดที่จะทำสัญญานั้นหรือไม่ เสรีภาพในการเลือกคู่สัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญา เนื้อหาของสัญญา การตัดสินใจเข้าทำหรือไม่เข้าทำสัญญาเพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการ

##### 2.3.1.1 ข้อจำกัดหลักเสรีภาพในการทำสัญญา

1) เรื่องความสัมพันธ์กับองค์ประกอบของสัญญา อาจมีข้อจำกัดหลักเสรีภาพในการทำสัญญา ดังต่อไปนี้

(1) เสรีภาพในการเลือกคู่สัญญา หากคู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินกิจการในลักษณะผูกขาด เขาย่อมไม่มีเสรีภาพในการเลือกบุคคลที่จะเข้ามาทำสัญญาด้วย เพราะกฎหมายบังคับให้ต้องทำสัญญากับทุกคนโดยเสมอหน้ากัน

(2) เสรีภาพในการเลือกวัตถุประสงค์ของสัญญา อาจถูกจำกัดด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150

(3) เสรีภาพในการเลือกแบบในการทำสัญญา อาจถูกจำกัดด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้สัญญาบางชนิดต้องทำตามแบบอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

(4) เสรีภาพในการตัดสินใจ อาจถูกจำกัดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแสดงเจตนาเพราะถูกกลั่นแกล้งโดยบุคคลภายนอก

## 2) การกำหนดเนื้อหาของสัญญา มีรายละเอียดดังนี้

(1) การใช้เสรีภาพของกลุ่มสัญญาที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่า ทำให้คู่สัญญาที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจด้อยกว่า ไม่มีเสรีภาพในการกำหนดเนื้อหาของสัญญา

(2) กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของกลุ่มสัญญาที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่า ได้แก่ การจำกัดเสรีภาพด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 การจำกัดด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

(3) การกำหนดด้วยกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายกำหนดราคาควบคุมสำหรับสินค้าบางประเภท เป็นต้น

(4) ข้อตกลงของสหภาพแรงงานของนายจ้างและสหภาพแรงงานของลูกจ้างซึ่งส่งผลให้นายจ้างและลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพที่จะกำหนดเนื้อหาของสัญญาเป็นประการอื่น

3) การจำกัดด้วยหลักเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป สัญญาไม่ต้องเป็นสัญญา (Rebus sic stantibus) อันเป็นหลักที่ยกเว้น “หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา” (Pacta Sunt Servanda) เนื่องจากภายหลังที่ได้ทำสัญญาแล้ว แต่ยังมีได้มีการปฏิบัติชำระหนี้อันเป็นผลของสัญญา แต่มีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในการปฏิบัติชำระหนี้ไปอย่างมากมายจนไม่อาจคาดหมายได้ ในขณะที่ทำสัญญา หากยังต้องปฏิบัติชำระหนี้ต่อไปจะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม ทำให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบมากเกินไปจนเกินไป และคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบมากเกินไปจนเกินไป ทำให้

ในเวลาที่มีการชำระหนี้ การปฏิบัติการชำระหนี้และการปฏิบัติการชำระหนี้ตอบแทนจะไม่สมดุลกัน สัญญาจึงไม่ควรเป็นสัญญาอีก<sup>22</sup>

ในทางปฏิบัติของการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญานั้นเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาซึ่งคู่สัญญามีเสรีภาพในการเลือกคู่สัญญา เสรีภาพที่จะเลือกว่าจะทำสัญญานั้นหรือไม่อย่างไรก็ตามเนื้อหาของสัญญานั้นในทางปฏิบัติพบว่า มักจะถูกกำหนดโดยบริษัทซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเนื้อหาของสัญญาแต่ฝ่ายเดียว เกษตรกรไม่สามารถต่อรองเงื่อนไขในสัญญาได้ หากเกษตรกรไม่ตกลงตามที่บริษัทกำหนดไว้ บริษัทก็อาจไม่ยอมทำสัญญาด้วย<sup>23</sup> ซึ่งกรณีนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้นำหลักเสรีภาพในการทำสัญญามาบัญญัติไว้ในมาตรา 151 การที่บริษัทกำหนดรายละเอียดในสัญญาให้เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทนั้นอาจนำมาวิเคราะห์ได้ว่า เป็นการมีวัตถุประสงค์ต้องห้ามขัดแย้งตามกฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 หรือไม่ และจะบังคับตามสัญญาที่เกษตรกรและบริษัทตกลงกันตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาซึ่งจะได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

### 2.3.2 หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of Will)

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาเป็นหลักการที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผลทางนิติปรัชญาด้วยนิติสัมพันธ์ทางหนี้ ว่าอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคล เจตนาเป็นแหล่งกำเนิดและมาตรการของสิทธิ การที่กล่าวว่าเจตนามีความศักดิ์สิทธิ์นี้ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะเจตนาที่มีความเป็นอิสระที่จะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่เจตนาต้องการเท่านั้น หากแต่เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญแก่เจตนาถึงขนาดอาจกล่าวได้ว่า ที่ไหนไม่มีเจตนาที่นั้นก็ไม่มีสิทธิด้วย บุคคลทุกคนย่อมมีอิสระที่จะผูกมัดตนเองต่อผู้อื่นตามที่ตนพึงต้องการ เจตนาเป็นตัวก่อให้เกิด

<sup>22</sup> ศนันท์กรณ (จำปี) โสคติพันธ์. (2553). คำอธิบายนิติกรรมสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 15 กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน, หน้า 265-271.

<sup>23</sup> กัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ. (2552). อ่างแล้ว เชียงอรธ ที่ 3. หน้า 4-5.

สัญญาเป็นตัวกำหนดเนื้อหาข้อสัญญาและเป็นกฎเกณฑ์ที่จะให้สัญญามีผลบังคับแก่คู่สัญญา ตลอดจนปัญหาการตีความสัญญา

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาอันมีรายละเอียดดังนี้

### 2.3.2.1 การก่อให้เกิดสัญญา

เจตนาเป็นกลไกสำคัญในขั้นตอนของการทำสัญญา ตลอดจนการกำหนดเนื้อหาของข้อตกลง สัญญาเกิดขึ้นตามหลักคำเสนอคำสนองต้องตรงกัน การตกลงร่วมกันที่จะผูกพันกันตามสัญญาเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่จะให้สัญญาเกิดขึ้น ซึ่งจะต้องมีการแสดงออกมาให้ปรากฏภายนอกว่ามีความต้องการเช่นไร ไม่ว่าจะด้วยท่าทาง วาจา หรือลายลักษณ์อักษร เจตนาจะต้องประกอบด้วย ความยินยอมสมัครใจที่บุคคลแสดงออกมา ซึ่งจะต้องไม่มีความผิดพลาดหรือบกพร่องของเจตนา การแสดงเจตนาที่จะถือว่าเป็นการตกลงยินยอมโดยสมัครใจต้องเป็นเจตนาที่บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงเจตนาด้วย ตามหลักสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา<sup>24</sup>

หลักที่ควรคำนึงถึงในการก่อให้เกิดสัญญา คือ หลักเสรีภาพในการทำสัญญา หรือ Freedom of Contract เป็นหลักการพื้นฐานในการทำสัญญาดังได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.3.1 และหลักเสรีภาพในการทำสัญญายังถูกจำกัดด้วยหลักต่อไปนี้

1) หลักสุจริต (Principle of Good Faith) คำว่า “สุจริต” เป็นคำที่มีมาตั้งแต่กฎหมายโรมันซึ่งเขียนเป็นภาษาละตินว่า Bona Fides แปลว่าความซื่อสัตย์ และตรงกับภาษาอังกฤษว่า Good faith เป็นหลักที่ใช้บังคับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ทางแพ่งโดยทั่ว ๆ ไป เป็นหลักธรรมคาสามัญของประเทศที่เจริญแล้ว โดยถือว่าในนิติสัมพันธ์ที่มีอยู่ทุกคนต้องซื่อสัตย์และไว้วางใจต่อกัน เป็นหลักทั่วไปสำหรับผดุงความยุติธรรมในการที่คู่กรณีจะต้องปฏิบัติต่อกัน หรือในกรณีที่บุคคลจะใช้สิทธิหรือชำระหนี้ของตนในเมื่อกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างกันมิได้แสดงโดยละเอียดถึงการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมใด ๆ ให้ถือเอาความสุจริตเป็นที่ตั้ง ซึ่งมีที่มาจากหลักที่ว่า “บุคคลผู้มาศาลต้องมาด้วยมือที่สะอาด” (He who comes to the court must come with clean hands.)

<sup>24</sup> มาตรา 171 และ 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา 171 บัญญัติว่า ในการตีความแสดงเจตนาอันให้ฟังถึงเจตนาอันแท้จริงยิ่งกว่าถ้อยคำสำนวนหรือตัวอักษร ส่วนมาตรา 368 บัญญัติว่า สัญญานั้นท่านให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย

ซึ่งมีความหมายว่า การที่บุคคลใช้สิทธิของตนที่เกิดขึ้นมาแล้วนั้นจะต้องใช้โดยสุจริต มิฉะนั้นศาลจะไม่รับรองสิทธินั้นหรือไม่รับบังคับให้

การใช้สิทธิโดยสุจริตนี้อาจแบ่งออกได้เป็น การใช้สิทธิโดยสุจริตเฉพาะเรื่อง และการใช้สิทธิโดยสุจริตทั่วไป

#### (1) การใช้สิทธิโดยสุจริตเฉพาะเรื่อง<sup>25</sup>

ความสุจริตเฉพาะเรื่อง หมายถึง ความไม่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องหรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เช่น การรับ โอนทรัพย์สินไว้โดยไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ไม่ทราบว่าป็นทรัพย์สินที่ยังมีภาระจำยอมหรือรับ โอนทรัพย์สินไว้โดยไม่ทราบว่าทรัพย์สินนั้นมีการค้ำประกันหรือแสดงเจตนาหลอกลวงกันในระหว่างคู่สัญญาคนก่อน าก็ดี ถือเป็นการกระทำโดยสุจริต ซึ่งกฎหมายจะเข้ามาคุ้มครองโดยการบัญญัติให้ไม่ต้องคืนทรัพย์สินนั้น หรือได้รับเงินที่เสียไปคืน ในทางตรงกันข้ามถ้ามีการรับโอนทรัพย์สินไว้โดยทราบถึงข้อบกพร่องบางอย่าง เช่น มีการค้ำประกันกันก็ดี หรือรับ โอนทรัพย์สิน ไว้โดยทราบถึงการหลอกลวงหรือข้อบกพร่องในการทำสัญญาของคู่สัญญาคนก่อน าก็ดี ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต ผู้ทรงสิทธิจึงไม่สามารถใช้สิทธิที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นยื่นต่อเจ้าของทรัพย์สินนั้น หรือบุคคลอื่นได้ เนื่องจากกฎหมายไม่รับรองและไม่คุ้มครองให้ จึงอาจต้องคืนทรัพย์สินนั้นให้เจ้าของทรัพย์สินหรือบุคคลอื่นที่มีสิทธิดีกว่าไป

#### (2) การใช้สิทธิโดยสุจริตทั่วไป

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 5 บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี ท่านว่าบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต” คำว่าสุจริต ในมาตรา 5 นี้ มีความหมายกว้างกว่าในกรณีความสุจริตเฉพาะเรื่อง โดยหมายถึง “ความซื่อสัตย์และไว้วางใจ” ซึ่งบุคคลจะต้องมีต่อกันในกรณีต่าง ๆ บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นบทครอบจักรวาลที่ทำหน้าที่เป็น

<sup>25</sup> การใช้สิทธิสุจริตโดยเฉพาะเรื่องนี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยในหลายมาตราร่วมกัน ได้แก่ การแสดงเจตนาลวง มาตรา 155 ลาภมิควรได้ มาตรา 412 สิทธิของผู้ทรงตัวเงิน มาตรา 905 การยกข้อต่อสู้กับผู้ทรงตัวเงิน มาตรา 916 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 1299 บุคคลผู้อยู่ในฐานะอันจะจดทะเบียนได้ก่อน มาตรา 1300 บุคคลหลายคนเรียกเอาอสังหาริมทรัพย์เดียวกัน มาตรา 1303 สร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริต มาตรา 1311 สร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยไม่สุจริต มาตรา 1312 เป็นต้น

มาตรฐานควบคุมความประพฤติของบุคคลที่มีต่อกันในทางกฎหมาย เป็นการกำหนดให้บุคคลต้องประพฤติปฏิบัติต่อกันด้วยความซื่อสัตย์และความไว้วางใจ การกระทำใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความซื่อสัตย์และความไว้วางใจย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตซึ่งศาลจะไม่รับรองและไม่รับบังคับให้

ในกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่หรือชำระหนี้ก็เช่นเดียวกัน ถ้าลูกหนี้ได้ทำการชำระแก่เจ้าหนี้โดยไม่สุจริตก็ถือว่า เป็นการชำระหนี้ที่ไม่ถูกต้อง ไม่ทำให้หนี้นั้นระงับสิ้นไปหรืออาจต้องชำระหนี้ใหม่ให้ถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง

การใช้สิทธิโดยทั่วไปได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยหลายมาตราด้วยกัน เช่น วัตถุประสงค์ของสัญญา มาตรา 150 หลักการตีความให้เป็นคุณแก่ผู้ต้องเสียเปรียบในมูลหนี้ มาตรา 11 โดยการใช้ประกอบกับหลักสุจริตในมาตรา 1134 ด้วยหลักการตีความการแสดงเจตนาและการตีความสัญญา การตีความการแสดงเจตนา มาตรา 171 หลักเกี่ยวกับความตกลงยกเว้นความรับผิดชอบมาตรา 373<sup>26</sup>

ในกรณีของการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญานั้นทั้งเกษตรกรและบริษัทต่างฝ่ายต้องมีสิทธิและหน้าที่ต่อกัน กล่าวคือเกษตรกรมีหน้าผลิตผลผลิตทางการเกษตรเพื่อนำไปขายให้กับบริษัทตามสัญญา ส่วนบริษัทมีหน้าที่สนับสนุนปัจจัยการผลิตให้เกษตรกรและมีหน้าที่รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรตามราคาที่ตกลงกันไว้ในสัญญา ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีการนำหลักสุจริตที่เกี่ยวกับการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์ได้คือ มาตรา 5 บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดีหรือ ในการชำระหนี้ก็ดี ท่านว่าบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต” ซึ่งในทางปฏิบัติอาจพบว่า บริษัทซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่ามีการกำหนดรายละเอียดในสัญญาให้เอื้อประโยชน์แก่ตน โดยที่เกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรอง เราจะสามารถนำมาวิเคราะห์ได้ว่า การใช้สิทธิกำหนดรายละเอียดในสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวของบริษัทนั้นเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตซึ่งจะทำให้สัญญานั้นเป็นโมฆะตามมาตรา 150 ได้หรือไม่ ซึ่งจะมีการศึกษาและกล่าวไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

<sup>26</sup> เกรียงศักดิ์ สุวรรณศรี. (ม.ป.ป.) ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม. (บทความออนไลน์). สืบค้นได้จาก [www.lawprachin.com/filesadmin/templates/data/702\\_6doc](http://www.lawprachin.com/filesadmin/templates/data/702_6doc).

1) หลักความไว้นื้อเชื่อใจ การคุ้มครองความไว้นื้อเชื่อใจของคู่กรณีย่อมหมายถึง การคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ในสังคมที่อาจเข้าทำสัญญา เช่นเดียวกับคู่กรณี รวมถึงการคุ้มครองความ มั่นใจในทางธุรกิจด้วย

2) หลักความยุติธรรม ในการก่อสัญญาคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องคำนึงถึงความ ยุติธรรมที่มีต่ออีกฝ่ายหนึ่งด้วย เพราะหากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเหนือกว่า กำหนดข้อสัญญาเอาเปรียบอีกฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า แต่ฝ่ายหลังจำต้องยอมเข้าทำ สัญญา นอกจากจะเป็นสัญญาที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมแล้ว ยังขัดกับหลักการของ สัญญาที่ทั้งสองฝ่ายต้องมีเสรีภาพในการทำสัญญาและต้องมืออย่างเท่าเทียมด้วย

3) หลักความรับผิดชอบก่อนทำสัญญา ผู้เข้าทำสัญญาต้องรับผิดชอบการกระทำที่ เกิดขึ้นก่อนที่สัญญาจะเกิดด้วย เพราะถ้าหากผู้เข้าทำสัญญาจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้คู่กรณี อีกฝ่ายหนึ่งที่จะเข้าร่วมสัญญาได้รับความเสียหายต้องมีความรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหาย ต่อประโยชน์ที่อีกฝ่ายไม่ควรเสียเวลา เสียโอกาส หรือเสียค่าใช้จ่ายเข้ามาทำสัญญาที่ผลสุดท้ายแล้ว สัญญาไม่เกิดหรือเกิดแต่ไม่สมบูรณ์

#### 2.3.2.2 ตัวกำหนดเนื้อหาของสัญญา

คู่สัญญามีเสรีภาพที่จะตกลงเข้าทำสัญญาที่ตนสมควรใจเข้าสู่ผูกมัดตนโดยสามารถ กำหนดเนื้อหาของข้อตกลงต่าง ๆ ไว้ในสัญญาเท่าที่เห็นว่าเหมาะสม แม้ว่าจะได้มีกฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์พื้นฐานในการทำสัญญาไว้บ้าง เช่น แบบของสัญญาบางประเภท ข้อกำหนดสิทธิและ หน้าที่ของสัญญาต่าง ๆ แต่กฎหมายก็ได้กำหนดไว้เป็นเพียงหลักพื้นฐานเท่านั้น คู่สัญญาอาจจะ กำหนดรายละเอียดอื่น ๆ เพื่อผูกพันระหว่างกันเพิ่มขึ้นหรือแตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ ได้ ถ้าหากข้อตกลงนั้นไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

#### 2.3.2.3 กำหนดผลของสัญญา

เมื่อสัญญาเกิดขึ้นแล้วสัญญาย่อมมีผลผูกพันคู่สัญญาตามที่ตกลงกัน คู่สัญญาจะต้อง ปฏิบัติการชำระหนี้ตามข้อผูกพัน (สัญญาต้องเป็นสัญญา : Pacta Sunt Servanda) เมื่อมีเหตุเป็นที่ สงสัยว่า สัญญามีผลผูกพันอย่างไร การตีความสัญญาก็ให้ตีความไปตามเจตนาที่แท้จริงของ



คู่สัญญา<sup>27</sup> ความผูกพันตามสัญญาที่ได้ตกลงกันนี้จะไม่ถูกระงับด้วยการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายใหม่ กล่าวคือ แม้จะมีการออกกฎหมายใหม่ออกใช้บังคับ ซึ่งอาจมีหลักเกณฑ์จำกัดหรือขัดแย้งกับสัญญาที่เกิดขึ้นก่อนก็ตาม สัญญานี้ยังคงมีผลผูกพันตามเจตนาของคู่สัญญาที่ก่อให้เกิดขึ้น โดยอาศัยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา

### 2.3.3 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda)

หลักสัญญาต้องเป็นสัญญาเป็นคำภาษาละตินทางกฎหมาย มาจากคำว่า Pacta Sunt Servanda ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับระบบกฎหมายแบบซีวิลล์และสำหรับวงการกฎหมายระหว่างประเทศ หลักสัญญาต้องเป็นสัญญานั้นเห็นว่า ข้อสัญญาที่ตกลงกันไว้เป็นประจักษ์แก่ใจเหนือกว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาต้องกระทำการ โดยสุจริตซึ่งกันและกันตามหลักสุจริต (Good Faith) และการที่คู่สัญญาฝ่ายใดไม่ชำระหนี้ให้ลุล่วงไปนั้นชื่อว่า ผิดสัญญา

ส่วนในวงการกฎหมายระหว่างประเทศนั้นถือกันดังที่บัญญัติไว้ในข้อที่ 26 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties) และข้อ 26 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organization or between Organization) ซึ่งมีข้อความเดียวกันว่า “สนธิสัญญาทุกรายที่มีผลใช้บังคับแล้วย่อมผูกพันภาคีแห่งสนธิสัญญารายนั้น และต้องได้รับการปฏิบัติโดยภาคีนั้นอย่างสุจริต” (Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith) โดย “หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา” นี้ส่งผลให้รัฐต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามชำระหนี้ของตนโดยสุจริตและโดยไม่บกพร่อง

อย่างไรก็ดีในกรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปก็อาจทำให้ข้อสัญญาบางประการไม่อาจใช้บังคับได้ ซึ่งต้องมีการตกลงแก้ไขกันต่อไป ทำให้เกิดข้อยกเว้นของหลัก “สัญญาต้องเป็นสัญญา” ดังกล่าวและข้อยกเว้นนี้เป็นไปตามภาษาละตินที่ว่า “การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์นำไปสู่การแก้ไขของสัญญา”

<sup>27</sup> อนุมาตรา 171 และ 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## 2.4 บทบาทของรัฐในการควบคุมดูแลการทำธุรกิจ

การทำธุรกิจของเอกชนนั้นจัดเป็นการลงทุน (Investment) ) ในทางกฎหมาย “การลงทุน” หมายถึง การนำเอาเงินทุน หรือทรัพย์สินมาจัดการเพื่อจะให้เกิดมีรายได้หรือผลกำไรจากการจัดการนั้น การลงทุนอาจจะเป็นการลงทุนโดยเอกชน (Private Investment) หรือโดยรัฐ (Public Investment) ก็ได้ การลงทุนโดยเอกชนอาจเป็นการลงทุนโดยบุคคลภายในประเทศ (Domestic Investment) อันได้แก่ การที่เจ้าของทุนหรือผู้ลงทุนได้ลงทุนหรือประกอบธุรกิจในประเทศของตนเอง หรือการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Investment) อันได้แก่ การที่เจ้าของทุนหรือผู้ลงทุนอยู่ในประเทศหนึ่งได้เข้าไปลงทุนหรือประกอบธุรกิจอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง การลงทุนจากต่างประเทศยังแบ่งออกเป็นการลงทุนโดยตรง (Direct Investment) อันได้แก่ การลงทุนในกิจการ ใด ๆ ที่ผู้ลงทุน ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือบริษัทต่างประเทศที่ยังคงความเป็นเจ้าของและควบคุมจัดการอยู่ การลงทุนในหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) อันได้แก่การลงทุนในหุ้นหรือหลักทรัพย์ในบริษัท ซึ่งปกติจะดำเนินการผ่านตลาดหุ้นของประเทศที่ไปลงทุนอยู่ และการกู้ยืมเงินระหว่างประเทศ (International Loan) ซึ่งถือเป็นการลงทุนในแง่ที่ได้มีการกู้ยืมเงินจากประเทศหนึ่งไปใช้ในโครงการ หรือเพื่อการลงทุนในอีกประเทศหนึ่ง

บทบาทของรัฐในการควบคุมดูแลการลงทุนทำธุรกิจของเอกชนคือการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ทั้งต่อฝ่ายดำเนินธุรกิจและฝ่ายประชาชนส่วนใหญ่ในฐานะที่เป็นผู้บริโภค เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค และเนื่องจากการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาเป็นการทำธุรกิจร่วมกันระหว่างผู้ที่มีความไม่เสมอภาคกันในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ บริษัทซึ่งเป็นผู้ขายปัจจัยการผลิตและเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรนั้นเป็นผู้ที่มีอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเกษตรกร ดังนั้นรัฐจึงควรมีการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ เนื่องจากกรณีนี้คู่สัญญาถือว่ามีความไม่เท่าเทียมกัน

กฎหมายมหาชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนทำธุรกิจของเอกชนนี้อาจแบ่งตามลักษณะของกฎหมายได้ดังนี้

ก) กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุม หรือกำกับ หรือจัดระเบียบธุรกิจ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับ

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา กฎหมายเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

ข) กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือส่งเสริมการลงทุน โดยให้ประโยชน์หรือคุ้มครองการลงทุน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายเกี่ยวกับการนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยค่าภาษีอากร เป็นต้น

ค) กฎหมายที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง แต่มีผลกระทบเกี่ยวกับการลงทุน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง ได้แก่ แร่ ปิโตรเลียม ยาง อาหาร ยา กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิบัตร หรือเครื่องหมายการค้า กฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา พบว่ามีกฎหมายที่อาจเข้าข่ายดังนี้

#### 2.4.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 คือ เนื่องจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมหรือสัญญาที่ใช้บังคับอยู่มีพื้นฐานมาจากเสรีภาพของบุคคลตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา รัฐจะไม่เข้าแทรกแซง แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นการต้องห้ามชัดเจน โดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าถือโอกาสอาศัยหลักดังกล่าวเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่าอย่างมากจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม สมควรที่รัฐจะกำหนดกรอบของการใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคลเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมดังกล่าว โดยกำหนดแนวทางให้กับศาลเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรมและให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมีผลบังคับใช้เท่าที่เป็นธรรมและสมควรแก่กรณี

การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาที่เป็นการทำข้อตกลงกันระหว่างเกษตรกรกับบริษัทผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรนั้นแม้จะเป็นการแสดงเจตนาที่มีพื้นฐานมาจากหลักอิสระในทางแพ่ง

และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่สถานะของคู่สัญญามีได้เกิดจากความยินยอมของคู่สัญญาที่มีฐานะเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในรายละเอียดที่เท่ากัน มีเสรีภาพในการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน เพราะคู่สัญญาซึ่งเป็นบริษัทมีอำนาจเศรษฐกิจที่เหนือกว่าได้ใช้เสรีภาพของตนในการกำหนดเนื้อหาของสัญญาแต่ฝ่ายเดียว สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาจำยอม คือเกษตรกรจำต้องยอมเข้าทำสัญญาโดยไม่มีทางเลือกหรือไม่มีเสรีภาพเช่นที่เคยมีมาแต่ก่อน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกษตรกรผู้ที่มีสถานะด้อยกว่า นอกจากนี้ยังไม่มีกระบวนการให้ข้อมูลอย่างรอบคอบจากภาครัฐ ทำให้เกษตรกรรายใหม่ที่จะเข้ามาร่วมในธุรกิจนี้ไม่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่มากพอ ทั้งที่การทำเกษตรแบบมีสัญญา หรือเกษตรพันธะสัญญา หรือ Contract Farming นี้ได้เป็นนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปแล้ว<sup>28</sup>

ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงนำพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาพิจารณาว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะใช้ควบคุมการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมได้อย่างไร

#### 2.4.2 พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ราคาสินค้าเกษตรขาดเสถียรภาพก่อให้เกิดปัญหาความเสี่ยงแก่เกษตรกร ผู้ประกอบการ โรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรและผู้ส่งออก และประกอบกับตลาดสินค้าเกษตรที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรในระยะยาวและเพื่อส่งเสริมพัฒนาการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เห็นสมควรจัดตั้งตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกร ผู้ประกอบการ โรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรและผู้ส่งออกสามารถเข้าไปทำการซื้อขายล่วงหน้าสินค้าเกษตรในตลาดที่มีกฎและหลักเกณฑ์การซื้อขายล่วงหน้าที่เหมาะสม รวมถึงมีมาตรการในการซื้อขายล่วงหน้าที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและ

<sup>28</sup> “เกษตรพันธสัญญา : ใครอ้อม ใครอด” การสัมมนาวิชาการประจำปี 2555 จัดโดยเครือข่ายเกษตรพันธสัญญา ร่วมกับเครือข่ายนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน วันที่ 26 – 27 มิถุนายน 2555 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สืบค้นได้จาก <http://www.cf.tvthainetwork.com/เกษตรพันธสัญญา>

คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและลูกค้าและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอันจะช่วยลดความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในอนาคต และสามารถวางแผนการผลิตและการค้าให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดได้<sup>29</sup> จากการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลให้มีการจัดตั้งตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่กำกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า และมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องมาทำหน้าที่ดำเนินงานของตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามมาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติเกี่ยวกับตลาด สินค้าเกษตร การซื้อขายล่วงหน้า และข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้าไว้ดังนี้

“ตลาด” หมายความว่า ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย

“สินค้าเกษตร” หมายความว่า ผลผลิตทางเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปผลิตผลทางเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการตลาดกำหนดให้มีการซื้อขายล่วงหน้า

“การซื้อขายล่วงหน้า” หมายความว่า การซื้อขายสินค้าเกษตร โดยวิธีการประมูลโดยเปิดเผย ในตลาดเพื่อรับมอบหรือส่งมอบสินค้านั้นในวันข้างหน้าตามปริมาณและราคาที่ตกลงกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตลาดกำหนด

“ข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้า” หมายความว่า คำสั่งซื้อหรือคำสั่งขายสินค้าเกษตร ซึ่งผู้ซื้อหรือผู้ขายส่งเข้าตลาด และได้รับการยืนยันการซื้อขายเกี่ยวกับปริมาณ ราคา ระยะเวลารับมอบหรือส่งมอบสินค้านั้นจากตลาดแล้ว

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยนั้น ไม่ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนตลาดสินค้าเกษตรจริงหรือตลาดสินค้าปัจจุบันที่มีอยู่ และไม่สามารถนำมาช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครองเกษตรกรผู้ตกลงทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา กับบริษัทต่าง ๆ ได้ เนื่องจากการซื้อขายสินค้าในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าต้องเป็นสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการตลาดกำหนดขึ้นเท่านั้นตามนิยาม “สินค้าเกษตร” ในมาตรา 3 ไม่ได้รวมถึงสินค้าเกษตรทุกชนิด และต้องซื้อขายกันโดยวิธีประมูลอย่างเปิดเผยในตลาด ซึ่งข้อเท็จจริงจากการศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเช่นงานของกัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ<sup>30</sup>พบว่า การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา เกษตรกรต้องผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามที่บริษัทกำหนดและการจำหน่ายนั้น

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า สืบค้นได้จาก <http://www.thailandlawyercenter.com>

<sup>30</sup> กัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ. (2552), อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3. หน้า 7-8.

เกษตรกรต้องจำหน่ายให้กับบริษัทหรือได้รับความยินยอมจากบริษัทก่อน ดังนั้นจึงไม่สามารถนำพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 มาใช้ควบคุมการทำกรเกษตรแบบพันธะสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมได้

#### 2.4.3 พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งสภาเกษตรกรขึ้นเพื่อให้สภาเกษตรกรได้มีบทบาทในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรของประเทศและกำกับดูแลดำเนินนโยบายการเกษตรของประเทศให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร ดังระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต การแปรรูปและการตลาด ส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนเกษตรกรรมและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร เพื่อสนับสนุนสิทธิและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ เพื่อให้รัฐรักษาเสถียรภาพด้านราคาและความมั่นคงในอาชีพเกษตรกร เพื่อเพิ่มศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างต่อเนื่องให้เป็นไปเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริงและมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการปฏิบัติตามนโยบายเกษตรกรรมอันจะนำไปสู่การพัฒนาภาคเกษตรกรรมและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคต<sup>31</sup>

จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้จะพบว่า มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจสภาเกษตรกรในการจะเข้ามาดูแลตรวจสอบสัญญาระหว่างเกษตรกรและบริษัทให้เกิดความเป็นธรรมและวิธีการแก้ไขหากเกิดปัญหาสัญญาที่ไม่เป็นธรรมขึ้น อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 11 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติไว้ นั้น ได้ระบุไว้ใน (9) ให้ความเห็นต่อนโยบายกฎหมายหรือข้อตกลงที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อเกษตรกร เป็นประเด็นที่อาจนำมาพิจารณาได้ว่า สภาเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้สามารถเสนอความเห็นเกี่ยวกับ

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553. (2553). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 71 ก วันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 หน้า 20.

นโยบายการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาซึ่งเป็นนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และมีผลกระทบต่อเกษตรกรได้หรือไม่

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเมื่อพิจารณาว่า การตกลงทำสัญญาการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากสัญญาตามบทบัญญัติของกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 นั้นมีบางส่วนที่นำมาใช้กับการทำสัญญาในการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาได้ ในส่วนของการซื้อขายปัจจัยการผลิตระหว่างเกษตรกรและบริษัทผู้สัญญา พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้เพราะผลผลิตทางการเกษตรที่ซื้อขายกันในการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาไม่เข้าขายนियามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น และพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 อาจนำมาตรา 11 (9) มาใช้ในการเสนอความเห็นให้รัฐทบทวนนโยบายการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรได้ซึ่งจะได้วิเคราะห์ ในบทที่ 4 ต่อไปว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่และของกฎหมายเฉพาะมีผลใช้บังคับได้อย่างไร

## 2.5 ผลดีผลเสียระหว่างผู้สัญญาในการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา

ในการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญากับบริษัทใหญ่นั้น บริษัทสามารถอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กับเกษตรกรรายย่อยได้หลายเรื่องซึ่งเป็นเรื่องที่เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงได้ด้วยตนเอง เช่น เรื่องเงินทุน ข่าวดสาร เทคโนโลยี ตลาด เป็นต้น บางครั้งเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถหาปัจจัยการผลิตมาลงทุนได้ เมื่อทำการเกษตรแบบพันธะสัญญากับบริษัทใหญ่แล้ว บริษัทจะช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ได้<sup>32</sup>

### 2.5.1 ผลดีต่อเกษตรกร

การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญามีผลดีต่อเกษตรกรในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.5.1.1 ด้านรายได้ การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาสามารถป้องกันความเสี่ยงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เมื่อลงมือทำการเกษตรกรรมใหม่ ๆ บริษัทจะมีบุคลากรที่มีความ

<sup>32</sup> กัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ. (2552), อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 3. หน้า 3.

ชำนาญมาให้คำปรึกษาด้านการจัดการ เทคโนโลยี เงินลงทุน และการตลาด ซึ่งจะเป็นการช่วยลดความเสี่ยงให้เกษตรกรไม่ต้องขาดทุนที่เกิดจากความไม่ชำนาญในการลองผิดลองถูกในการเพาะปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ประเภทใหม่ ๆ ก็ตาม

2.5.1.2 ด้านข่าวสาร บริษัทธุรกิจการเกษตรสามารถกระจายข่าวสารการอบรมและการตั้งเงื่อนไขกับเกษตรกรเพื่อให้ได้ผลผลิตตรงตามความต้องการของตลาด เงื่อนไขที่ให้กับเกษตรกรอาจหมายถึง การใช้สารเคมี ระเบียบความปลอดภัยของอาหาร มาตรฐานฟาร์มเพื่อป้องกันโรคระบาด เวลาที่จะปลูกหรือเก็บเกี่ยวเพื่อให้ได้พบกับความต้องการของตลาด และข้อมูลอื่น ๆ ทำให้เกษตรกรผลิตสินค้าได้ตรงกับความต้องการของตลาดมากขึ้น

2.5.1.3 ด้านการลดต้นทุน เกษตรกรสามารถลดต้นทุนได้ เนื่องจากการทำสัญญากับบริษัททำให้เกษตรกรเข้าถึงเทคโนโลยีทันสมัยได้ง่ายขึ้นและยังมีผู้เชี่ยวชาญมาช่วยด้านการตัดสินใจ นอกจากนี้เกษตรกรยังสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยอื่น ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน<sup>33</sup>ได้ด้วยการทำให้ต้นทุนค่าขนส่งและค่าการตลาดลดลง และเกษตรกรก็มีโอกาสเข้าถึงปัจจัยการผลิตราคาถูกได้เท่ากับเป็นการใช้ประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด<sup>34</sup> เกษตรกรที่มีต้นทุนในการดำเนินงานที่จำกัดสามารถขยายการผลิตออกไปได้อีกหากทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาเนื่องจากจะได้รับการสนับสนุนปัจจัยการผลิตจากคู่สัญญาก่อนในรูปแบบของการให้สินเชื่อและจ่ายเงินเมื่อขายผลผลิตได้แล้ว

<sup>33</sup> ห่วงโซ่อุปทาน หรือ ห่วงโซ่ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) หรือ เครือข่ายลอจิสติกส์ หมายถึง การใช้ระบบของหน่วยงาน คน เทคโนโลยี กิจกรรม ข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร มาประยุกต์เข้าด้วยกัน เพื่อการเคลื่อนย้ายสินค้าหรือบริการ จากผู้จัดหาไปยังลูกค้า กิจกรรมของห่วงโซ่อุปทานจะแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติ วัตถุดิบ และวัสดุอื่นๆ ให้กลายเป็นสินค้าสำเร็จรูป แล้วส่งไปจนถึงลูกค้าคนสุดท้าย (ผู้บริโภค หรือ End Customer) สืบค้นได้จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/ห่วงโซ่อุปทาน>.

<sup>34</sup> การประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การที่องค์การสามารถลดต้นทุนต่อชิ้นลงได้เนื่องจากการขยายกำลังการผลิตออกไปเพราะต้นทุนบางอย่างเป็นต้นทุนคงที่ เช่นค่าที่ดิน ค่าเครื่องจักร เป็นต้น เช่นเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินอยู่แล้ว แต่อาจจะไม่มีเงินทุนมากพอที่จะลงทุนซื้อเมล็ดพันธุ์มาปลูกให้เต็มพื้นที่ หากทำการเกษตรแบบมีสัญญากับบริษัทแล้ว อาจซื้อเมล็ดพันธุ์ได้ในราคาที่ถูกลงเนื่องจากบริษัทซื้อเมล็ดพันธุ์ได้ในจำนวนมากสำหรับเกษตรกรหลาย ๆ ราย ราคาจึงถูกลง เป็นต้น สืบค้นข้อมูลออนไลน์ได้จาก [en.wikipedia.org/wiki/economies\\_of\\_scale](http://en.wikipedia.org/wiki/economies_of_scale).



นอกจากนี้การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญายังทำให้ต้นทุนในการควบคุมคุณภาพและความผันผวนเรื่องปริมาณวัตถุดิบลดลงได้ด้วยเท่ากับเป็นการลดความเสี่ยงเรื่องความปลอดภัยของอาหารที่จะเกิดกับผู้บริโภคลงได้ซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มความต้องการสินค้าดังกล่าวได้ด้วย

## 2.5.2 ผลเสียต่อเกษตรกร

ผลเสียของการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาที่มีต่อเกษตรกรมีดังนี้

2.5.2.1 ด้านคุณภาพการบริการ คุณภาพการบริการที่บริษัทให้กับเกษตรกรมักจะอยู่ในระดับต่ำ มีการตั้งราคาค่าบริการที่สูงเกินไป การตั้งราคาขายปัจจัยการผลิตบางอย่าง (ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ฯลฯ) ในราคาที่สูงเกินไป แต่มีการรับซื้อผลผลิตในราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

2.5.2.2 ด้านอำนาจการต่อรอง เกษตรกรมีอำนาจต่อรองกับบริษัทน้อยกว่า มักจะถูกเอาเปรียบและตกเป็นฝ่ายรับตามข้อเรียกร้องในสัญญา ก่อให้เกิดสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เช่นการทำข้อตกลงที่เกิดจากฝ่ายบริษัทเป็นฝ่ายเรียกร้องเพียงฝ่ายเดียวและเกษตรกรไม่มีโอกาสต่อรอง สัญญาอาจเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อบริษัทเพียงฝ่ายเดียว ในแง่ของการบังคับซื้อปัจจัยการผลิตจากบริษัทคู่สัญญา เป็นต้น

2.5.2.3 ด้านการลงทุน เกษตรกรจำเป็นต้องลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ เช่นการสร้างโรงเรือนสำหรับเลี้ยงสัตว์ ในระยะเริ่มต้นของการทำสัญญา หรือการซื้อเครื่องจักร ที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง ในขณะที่บริษัทไม่ได้รับประกันการทำสัญญาจ้างผลิต/รับซื้อผลผลิตในระยะยาว

2.5.2.4 การสูญเสียโอกาสที่จะทำกำไรได้มากขึ้น หากผลผลิตออกมาในช่วงที่ตลาดกำลังต้องการสินค้าประเภทนั้น<sup>35</sup> จากการที่เกษตรกรทำสัญญากับบริษัทและมีการกำหนดราคารับซื้อผลผลิตไว้ตั้งแต่แรก ผู้ผลิตอาจจะสูญเสียกำไรที่พึงได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากเงื่อนไขทางการตลาด กล่าวคือ ตลาดอาจมีความต้องการสินค้าเพิ่มมากขึ้นในขณะที่ผลผลิตมีเท่าเดิมแต่ผู้ผลิตไม่สามารถขึ้นราคาได้ เพราะมีเงื่อนไขว่าต้องจำหน่ายในราคาที่กำหนดไว้ในสัญญา

<sup>35</sup> Phillip L.Kunkel, Jeffrey A. Peterson , Jessica A. Mitchell. (2009). **Farm Legal Series : Agricultural Production Contracts**. University of Minnesota. สืบค้นข้อมูลได้จาก [www.extension.umn.edu/agbusiness](http://www.extension.umn.edu/agbusiness)

2.5.2.5 เกษตรกรมีข้อจำกัดในการผลิต เนื่องจากเกษตรกรพันธะสัญญา บริษัทเป็นผู้กำหนดว่า ต้องการผลผลิตประเภทใด เกษตรกรมีหน้าที่ผลิตตามความต้องการของบริษัทไม่สามารถเลือกผลิตเองได้ ในทางปฏิบัติแล้วเกษตรกรจึงมีลักษณะคล้ายกับเป็นผู้ให้บริการด้านการผลิตเพื่อแลกกับค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน (the producer may become a mere provider of production services for a fee.<sup>36</sup>) มากกว่าจะเป็นเกษตรกรซึ่งจัดเป็นอาชีพอิสระ

### 2.5.3 ผลดีต่อบริษัท

การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญามีผลดีหลายประการต่อบริษัท ดังนี้

2.5.3.1 ด้านผลผลิต การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาช่วยให้บริษัทสามารถซื้อผลผลิตได้ในปริมาณและคุณภาพตามที่บริษัทกำหนดไว้ บริษัทจึงมีสินค้าเข้ามาอย่างต่อเนื่องทำให้ธุรกิจมั่นคงยิ่งขึ้น ถ้าบริษัทไม่ทำสัญญากับเกษตรกร บริษัทอาจต้องเผชิญความเสี่ยงด้านความไม่สม่ำเสมอของปริมาณและคุณภาพของวัตถุดิบที่จะเข้าสู่โรงงาน ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรก็จะเสี่ยงกับช่วงที่วัตถุดิบในตลาดทำให้ราคาตกต่ำและประสบภาวะขาดทุนได้

2.5.3.2 ด้านราคา การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญามีผลดีต่อบริษัทในเรื่องการจัดการกับความผันผวนของราคาวัตถุดิบ หรือราคาผลผลิตทางการเกษตรได้ เช่น หากไม่ทำสัญญากับเกษตรกร หากราคาตลาดสูงเกินไป บริษัทอาจมีปัญหาด้านการจัดการวัตถุดิบเข้าสู่โรงงานได้ หรืออาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนการแปรรูปสินค้าของบริษัทได้ นอกจากนี้ในช่วงที่วัตถุดิบราคาสูงยังเป็นช่วงที่บริษัทอาจต้องแข่งกับคู่แข่งรายอื่นเพื่อหาซื้อวัตถุดิบอีกด้วย การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาจะช่วยลดปัญหานี้ให้หมดไปได้

2.5.3.3 ด้านการควบคุมคุณภาพผลผลิต การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา ทำให้บริษัทสามารถเข้าไปดูแลควบคุมคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตรได้ตั้งแต่ในขั้นตอนเริ่มต้นจนถึงขั้นตอนสุดท้ายเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายของผลผลิตและรายได้ที่บริษัทจะได้รับคืนจากเกษตรกร นอกจากนี้ในกรณีที่พันธุ์พืชนั้นเป็นทรัพย์สินทางปัญญาของ

<sup>36</sup> Phillip L.Kunkel, Jeffrey A. Peterson , Jessica A. Mitchell. (2009). อ้างแล้ว เชียงอรธ ที่ 35. หน้า 2.

บริษัท<sup>37</sup> การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาจะเป็นการช่วยปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่บริษัทลงทุนพัฒนาขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

#### 2.5.4 ผลเสียต่อบริษัท

ผลเสียที่เกิดขึ้นจากการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาต่อบริษัท มีสองประเด็นหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

2.5.4.1 ปัญหาการบังคับใช้สัญญา ในกรณีที่เกษตรกรไม่ปฏิบัติตามสัญญา บริษัทจะมีความเสี่ยงในเรื่องของปัจจัยการผลิตที่มอบให้กับเกษตรกรไปก่อนหน้านั้นแล้ว ซึ่งปัจจัยการผลิตเหล่านี้มักจะมีราคาสูง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ต้นทุนของการละเมิดสัญญานั้นมีมูลค่าสูงเกิดความเสียหายอย่างมากและทำลายความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายได้ง่าย เมื่อบังคับใช้สัญญาตามกฎหมายไม่ได้ วิธีการหลีกเลี่ยงคือไม่ทำสัญญากันอีก และบริษัทต้องมีต้นทุนเพิ่มขึ้นในการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรมาทำสัญญาด้วย และทำให้เกษตรกรรายย่อยมีโอกาสเข้าทำสัญญาน้อยกว่าเกษตรกรรายใหญ่ ทั้งนี้ การละเมิดสัญญากับเกษตรกรอาจเกิดได้จากทั้งความล้มเหลวในการผลิตหรือการนำผลผลิตภายใต้สัญญาไปขายให้ผู้อื่น

2.5.4.2 ข้อเสียเปรียบของบริษัทในการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา คือ การที่บริษัทต้องติดต่อกับเกษตรกรเป็นจำนวนมาก เมื่อเกษตรกรกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ ทำให้บริษัทมีต้นทุนดำเนินการที่สูงขึ้นรวมไปถึงการควบคุมคุณภาพของผลผลิตที่มาจากฟาร์มที่แตกต่างกัน

<sup>37</sup> บริษัทเป็นผู้ลงทุนพัฒนาพันธุ์เหล่านั้นขึ้นมาเอง เช่น พืชตัดแปลงพันธุกรรมหรือพืชที่ผ่านกระบวนการพันธุวิศวกรรมเพื่อให้มีคุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่เฉพาะเจาะจงตามต้องการเช่นมีความต้านทานต่อแมลงศัตรูพืช มีความคงทนต่อสภาวะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น เช่นการตัดแปลงพันธุกรรมของมะเขือเทศให้มีลักษณะการสุกงอมที่ช้าลงกว่าปกติ หรือมีการเพิ่มขึ้นของสาร โภชนาการ เช่น วิตามิน เกลือแร่ ไขมัน เป็นต้น เช่นการตัดแปลงพันธุกรรมของถั่วเหลืองให้มีไขมันชนิดไม่อิ่มตัวซึ่งเป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ เป็นต้นสืบค้นข้อมูลออนไลน์จาก วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. พืชตัดแปลงพันธุกรรม. <http://www.th.wikipedia.org/wiki/พืชตัดแปลงพันธุกรรม>.

ในบทที่ 3 ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ถึงลักษณะของการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาในประเทศไทยและต่างประเทศ ตัวอย่างลักษณะของสัญญาในต่างประเทศ หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ มาตรการการลงโทษและลักษณะความผูกพันทางกฎหมายในการทำเกษตรพันธะสัญญา ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่ต่างประเทศ เช่น อินเดีย สหรัฐอเมริกา นำมาใช้ในการดูแลการทำเกษตรพันธะสัญญา